



BIULETYN

Nr 4 (980), 8 stycznia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) ● Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz ● Beata Górka-Winter ● Artur Gradziuk ● Roderick Parkes ● Beata Wojna

Prezydencja Irlandii w Radzie UE: najlepsza dla Irlandczyków?

Agata Gostyńska, Kacper Rękawek

Priorytety prezydencji, czyli stabilność, wzrost i działania w celu tworzenia miejsc pracy, w dużym stopniu odzwierciedlają wewnętrzne wyzwania stojące przed rządem Irlandii. Ponieważ jest ona przykładem państwa, które ma szansę poradzić sobie ze skutkami kryzysu finansowego, może na forum UE z powodzeniem odegrać rolę moderatora debaty na temat najskuteczniejszych środków w walce z kryzysem. Irlandia, pomimo wewnętrznych problemów, będzie dążyła do sprawowania prezydencji skutecznej, ale skupionej głównie na kwestiach technicznych.

Sprzyjające okoliczności? Prezydencja Irlandii w Radzie UE przypada na okres jednego z najpoważniejszych kryzysów gospodarczych w historii tego państwa. Już piąty rok walczy ono z recesją, a jej skutki potęguje program oszczędnościowy rządu, który ma na celu spełnienie warunków narzuconych Irlandii w związku z udzieleniem pomocy finansowej w 2010 r. oraz ułatwienie jej powrotu na rynki finansowe pod koniec br. Poza tym nadchodzące półtora roku prezydencji całego trio (Irlandia, Litwa, Grecja) będzie bardzo ważne dla samej UE. W wyniku grudniowego kompromisu w sprawie głównych elementów jednolitego mechanizmu nadzorczego rozwija się dyskusja na temat urzeczywistnienia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), a w szczególności zintegrowanych ram finansowych. Prezydencje te zbiegają się również z przygotowaniem do kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., w której dużą rolę odegrają prawdopodobnie właśnie sprawy gospodarcze.

Irlandzkie problemy wewnętrzne są powiązane z kwestiami, z którymi zmagają się obecnie UE. Prezydencja skupi się na przywróceniu stabilności i wzrostu oraz zapewnieniu nowych miejsc pracy, czyli na sprawach istotnych zarówno dla Irlandii, jak i dla UE. Priorytety prezydencji odzwierciedlają więc w dużym stopniu wyzwania krajowe, nie powinno to jednak wywołać krytyki w innych stolicach. Swoiste nakładanie się na siebie tych agend może przyczynić się do sukcesu prezydencji, ponieważ Irlandia będzie zabiegać o szybką implementację decyzji podjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r., dotyczących dalszego rozwoju Unii Gospodarczej i Walutowej. Podczas gdy państwa członkowskie oczekują od Irlandii neutralnej koordynacji, wyzwania wewnętrzne mogą okazać się dla rządu w Dublinie trudne do pokonania w pewnych obszarach prac prezydencji.

Bezstronny mediator? W tym roku Irlandia obchodzi 40. rocznicę wstąpienia do Unii i dotychczas sześciokrotnie z powodzeniem przewodniczyła Radzie UE. Jej doświadczona służba cywilna zadba o sprawne prowadzenie negocjacji w obszarach takich jak rynek wewnętrzny, z którego proinwestycyjne i probiznesowe państwo, jakim jest Irlandia, czerpie korzyści. Irlandzka prezydencja będzie dążyła do porozumienia w sprawie wciąż wymagających uzgodnienia elementów pakietu dotyczącego zamówień publicznych oraz promowała budowę jednolitego rynku cyfrowego. Będzie także propagować badania i innowacyjność jako motory wzrostu gospodarczego w Europie. Sprawy handlowe – o fundamentalnym znaczeniu dla UE, ale także dla Irlandii – będą przedmiotem obrad Rady ds. Zewnętrznych, która nieformalnie zbierze się w Dublinie, by dyskutować m.in. o możliwościach wypracowania przez Radę UE mandatu dla Komisji Europejskiej w ewentualnych negocjacjach umowy o wolnym handlu między UE a USA.

Irlandia w dużym stopniu uniknie odpowiedzialności, która ciążyła na poprzednich prezydentach w związku z negocjacjami w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) – w końcowej fazie prowadzi je przewodniczący Rady Europejskiej. Mimo to napięta atmosfera negocjacji może wpłynąć na prace legislacyjne w innych obszarach, takich jak

dalsza budowa unii bankowej. Ta tematyka może okazać się drażliwa dla Irlandii, zważywszy na jej dług publiczny. Poruszenie kwestii choćby częściowego uwolnienia irlandzkiego długu publicznego w czasie prezydentury mogłoby negatywnie wpłynąć na rozmowy o jednolitym mechanizmie nadzorczym, którego powstanie stworzy w przyszłości możliwość bezpośredniego dokapitalizowania banków przez Europejski Mechanizm Stabilności. Mogłoby to doprowadzić do osłabienia reputacji prezydentury oraz stosunków z kanclerz Niemiec Angelą Merkel, sceptyczną wobec pomysłu, by dokapitalizowanie banków działało również wstecz.

Uwarunkowania krajowe. Na poziomie krajowym zdecydowana polityka nastawiona na oszczędności, mająca na celu powrót Irlandii na rynki, opiera się na politycznej stabilności oraz gotowości koalicji rządowej (składającej się z konserwatywnej Fine Gael i socjaldemokratycznej Partii Pracy) do konsekwentnego wdrażania mało popularnych społecznie decyzji. Efektem tego były pierwsze oznaki ożywienia gospodarczego w 2011 i 2012 r. Pomimo to debata nad budżetem na rok 2013 miała negatywne konsekwencje dla mniejszego partnera koalicyjnego, Partii Pracy. Partia ta, deklarująca dbałość o irlandzkie interesy w Brukseli oraz obronę mniej zamożnych warstw irlandzkiego społeczeństwa, oskarżana jest więc o łamanie wyborczych obietnic.

Wskutek tego Partia Pracy utraciła kilku prominentnych członków, co nie oznacza, że zamierza ona opuścić koalicję. Nie można jednak wykluczyć, że wewnętrzne trudności polityczne wpłyną na prace prezydentury w obszarach podlegających liderowi Partii Pracy Eamonowi Gilmore'owi, ministrowi spraw zagranicznych i handlu. Jego aktywność podczas prezydentury dotyczy – w ramach prac kierowanej przez niego Rady ds. Ogólnych – agendy Europa 2020, rozszerzenia UE, polityki regionalnej i, co być może najważniejsze, zmian instytucjonalnych. Będzie się ona toczyć równoległe do wewnętrznych dyskusji w partii na temat jej przyszłości. Kierowanie partią w okresie polityki oszczędzania może jednak zajmować niewspółmiernie dużo czasu, który można by poświęcić na wypracowywanie kompromisów w Radzie.

Wnioski. W tych kwestiach zarządzania bieżącą agendą Unii Europejskiej, które są ważne dla Polski, prezydentura prawdopodobnie nie zostanie zakłócona przez wyzwania krajowe i skupi się na osiąganiu kompromisów międzyinstytucjonalnych. Może wykorzystać także swoje mocne strony, takie jak dobre stosunki transatlantyckie, które mogą wpłynąć na toczące się rozmowy ze Stanami Zjednoczonymi na temat rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu.

Irlandia jest przykładem beneficjenta pomocy finansowej, któremu z powodzeniem udaje się zwalczać skutki kryzysu finansowego. To uprawnia ją, jako prezydenturę, do aktywnego udziału w dyskusji na temat walki z kryzysem, a także finalizacji UGiW. W szczególności pozwala jej to na sprawną moderację debaty między zwolennikami dalszej konsolidacji finansów publicznych i koordynacji polityk gospodarczych a tymi zainteresowanymi rozluźnieniem dyscypliny budżetowej. Ponieważ ciężar prowadzenia negocjacji w sprawie VRF spoczywa na przewodniczącym Rady Europejskiej, podczas lutowego spotkania Rady Irlandia może podjąć wysiłki na rzecz mniejszych cięć i nowej, bardziej zorientowanej na wzrost perspektywy finansowej.

Na agendzie prezydentury może pojawić się kwestia, która ma szczególne znaczenie dla Polski, jako państwa aspirującego do współkształtowania debaty na temat przyszłości Unii, w tym utrzymania jej integralności w bardziej zróżnicowanej architekturze UE – jest to reforma instytucjonalna. Chociaż grudniowy szczyt Rady Europejskiej w niewielkim stopniu skoncentrował się na zagadnieniach demokratycznej legitymacji oraz odpowiedzialności politycznej w ramach budowanego zarządzania gospodarczego, toczące się dyskusje o finalizacji UGiW nie ominą prawdopodobnie tematu reformy instytucjonalnej. Dodatkowo mogą je skomplikować oświadczenia brytyjskiego premiera Davida Camerona w sprawie możliwości wykorzystania przyszłej zmiany traktatów do renowacji zasad członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Prezydentura może unikać poruszania kwestii o charakterze instytucjonalnym, wymagających na pewnym etapie zmian traktatowych, i tym samym mało popularnych w Irlandii. Niektóre państwa członkowskie zdają się postrzegać irlandzką prezydenturę jako naturalnego pośrednika między UE a Wielką Brytanią, podczas gdy Irlandia może mieć ograniczony wpływ na przekonanie Londynu do zmiany strategii nakierowanej na rozluźnienie więzów z UE. Jeśli prezydentura nie zaangażuje się w debatę o przyszłości projektu europejskiego, Polska powinna się starać ograniczyć ryzyko zdominowania tej debaty przez kluczowe państwa strefy euro, a nawet Wielką Brytanię. W prezydenturze Polska może jednak szukać sojusznika w dążeniu do zagwarantowania udziału instytucji wspólnotowych w dalszym procesie integracji.