



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 38 (1786), 5 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Polityka europejska Włoch – między Ruchem Pięciu Gwiazd a Ligą

Maciej Pawłowski

Powstanie rządu Ruchu Pięciu Gwiazd (M5S) i Ligi w maju 2018 r. otworzyło nowy etap w polityce europejskiej Włoch. Obecnie stanowi ona wypadkową sprzecznych wizji obydwu ugrupowań w zakresie relacji z UE. Program rządu odpowiada proeuropejskim postulatom M5S. Jednak jego działania koncentrują się na obronie kształtowanej przez obydwie partie polityki wewnętrznej, co oznacza spory z Komisją Europejską (KE), Francją i Niemcami. Jednocześnie programy M5S i Ligi są w ważnych aspektach rozbieżne z interesami Polski.

Przed 2018 r. Włochy opierały swoją politykę europejską na bliskiej współpracy z Francją i Niemcami. Przestrzegały zaleceń KE w zakresie redukcji deficytu budżetowego oraz starały się rozwiązać problem migracji na poziomie wspólnotowym. Korzyścią dla Włoch było uzyskanie szerokiej reprezentacji włoskich polityków i urzędników w instytucjach UE oraz wpływu na ich funkcjonowanie. Jednak nieskuteczność włoskiej polityki gospodarczej i migracyjnej doprowadziła do wzrostu nastrojów eurosceptycznych w społeczeństwie, co wpłynęło na wynik wyborów w 2018 r. Nowy rząd złożony z M5S i Ligi zakwestionował podejście poprzedników, rezygnując z polityki oszczędności i zaostrzając politykę migracyjną bez konsultacji z partnerami unijnymi. Działania te doprowadziły do sporów na arenie europejskiej i do wzrostu nieufności Włochów wobec UE (55% w listopadzie 2018 r.).

Wpływ koalicjantów na program rządu w zakresie polityki europejskiej. Założenia polityki europejskiej Włoch zostały stworzone w oparciu o postulaty M5S. Włoski rząd opowiada się za dalszą integracją europejską połączoną z demokratyzacją UE i odejściem od polityki oszczędności. UE ma stać się bardziej demokratyczna dzięki wyposażeniu Parlamentu Europejskiego (PE) w inicjatywę ustawodawczą i wzmocnieniu Komitetu Regionów. Zmianie zarządzania gospodarczego mają służyć finalizacja unii bankowej i wprowadzenie instrumentów łagodzących skutki kryzysów finansowych, np. europejskiego ubezpieczenia od bezrobocia. Włochy popierają też propozycję KE dotyczącą nowych kryteriów przyznawania funduszy UE. Postulują również modyfikację dyrektywy usługowej w celu uniemożliwienia państwom członkowskim konkurowania na rynkach unijnych w oparciu o niskie podatki i koszty pracy. W zakresie migracji rząd uznaje konieczność reformy rozporządzenia dublińskiego w celu zobligowania państw członkowskich do solidarnego podziału azylantów. W dziedzinie bezpieczeństwa UE powinna współpracować z NATO i Rosją, która ma też być, obok Chin, ważnym partnerem gospodarczym UE. Dlatego rząd opowiada się za zniesieniem sankcji wobec Rosji.

Program rządu w zakresie polityki europejskiej różni się od koncepcji Ligi. Wprawdzie partia ta popiera postulowane przez rząd wzmocnienie kompetencji PE, zmianę kryteriów przyznawania funduszy UE oraz łączenie dbałości o relacje euroatlantyckie ze współpracą z Rosją, ale inne jej propozycje wskazują na daleko idący eurosceptycyzm. Liga opowiada się za likwidacją strefy euro, rezygnacją ze wspólnej polityki zagranicznej oraz zmniejszeniem unijnego budżetu. Ugrupowanie jest też bardziej radykalne w zakresie polityki migracyjnej – proponuje uchycenie rozporządzenia dublińskiego i likwidację strefy Schengen.

Migrację do Włoch ma również ograniczyć zaostrzenie kontroli na granicach morskich, nieprzyjmowanie statków z migrantami nieposiadającymi dokumentów i zmniejszenie wysokości świadczeń na rzecz migrantów.

Realizacja polityki europejskiej rządu. Rząd M5S i Ligi rozpoczął urzędowanie od jednostronnego zaostrzenia polityki migracyjnej, co doprowadziło do sporu z KE, Francją i Niemcami. Lider Ligi Matteo Salvini wykorzystał stanowisko wicepremiera i ministra spraw wewnętrznych do wdrożenia postulatów swojej partii. Wstrzymał on przyjmowanie statków z migrantami. Odmówił również lądowania samolotom z azylantami wydalonymi z Niemiec, którzy wcześniej, zgodnie z rozporządzeniem dublińskim, zostali zarejestrowani we Włoszech. Premier Giuseppe Conte zażądał od KE rezygnacji z przewożenia do włoskich portów rozbitków uratowanych w ramach unijnej operacji morskiej Sophia wymierzonej w sieci przemytników migrantów. Lider M5S, wicepremier i minister rozwoju gospodarczego Luigi Di Maio zagroził wstrzymaniem wpłat do budżetu UE, jeśli państwa członkowskie nie będą przyjmować migrantów ze statków przybywających do Włoch. Oskarżył on również Bank Francji o zarządzanie obowiązującym w 14 krajach Afryki frankiem afrykańskim w sposób uniemożliwiający tym państwu prowadzenie ekspansywnej polityki gospodarczej, co prowadzi do ich ubóstwa i masowej migracji. Próba załagodzenia sporu był szczyt UE w dniach 28–29 czerwca 2018 r. Nie doprowadził on jednak do wypracowania trwałych rozwiązań problemu migracji. Włochom udało się wymusić na innych państwach członkowskich przyjęcie migrantów ze statków, którym odmówiono wejścia do portów. Jednak działania rządu stworzyły pretekst do wycofania się Niemiec z operacji Sophia w lutym br. i dla pozostałych państw z końcem marca 2019 r.

Realizując obietnice M5S dotyczące odejścia od polityki oszczędności w październiku 2018 r., rząd Włoch opracował projekt budżetu państwa zakładający deficyt w wysokości 2,4% zamiast 0,8% zalecanego przez KE. Doprowadziło to do sporu na forum UE, który zakończył się kompromisem. Ostateczna wysokość deficytu wyniosła 2,04%, co pozwoliło na wprowadzenie reform postulowanych przez M5S.

Konflikty z KE, Francją i Niemcami skłaniają Włochy do manifestowania bliskich relacji z Rosją i Chinami. 24 października 2018 r. Conte dyskutował w Moskwie z prezydentem Rosji Władimirem Putinem na temat pogłębienia współpracy gospodarczej. Podczas wizyty we Włoszech przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w dniach 21–24 marca br. podpisano memorandum o współpracy w ramach inicjatywy Pasa i Szlaku. Co więcej, Włochy stanęły de facto w obronie chińskich i rosyjskich interesów, uniemożliwiając UE zajęcie wspólnego stanowiska w sprawie kryzysu w Wenezueli. Ponadto Di Maio i Salvini otwarcie krytykują sankcje UE przeciwko Rosji, argumentując, że prowadzą one do osłabienia włoskiego eksportu.

Konfrontacyjnej postawie Włoch sprzyja trwający do maja 2020 r. cykl wyborczy, w ramach którego mają się odbyć wybory do PE i do samorządów 10 regionów oraz połowy wszystkich gmin. Zarówno Salvini, jak i Di Maio planują stanąć na czele grup kontestujących siły głównego nurtu w PE, stawiając się w kontrze do prezydenta Francji Emmanuela Macrona i szukając partnerów wśród jego krytyków. Liga współpracuje ze Zgromadzeniem Narodowym Marine Le Pen, a M5S dąży do porozumienia z ruchem „żółtych kamizelek”.

Wnioski i perspektywy. Sposób działania rządu Włoch pozwolił mu osiągnąć doraźne sukcesy w postaci zgody KE na zwiększenie deficytu budżetowego oraz przyjęcie części migrantów przez inne państwa. Jednak prowadzone spory utrudniają wypracowanie wspólnotowych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej. Mogą również doprowadzić do zmniejszenia wpływu Włoch na obsadę najważniejszych unijnych stanowisk po wyborach do PE.

Konfrontacyjna postawa rządu sprzyja Lidze, która prowadzi w sondażach, a popierani przez nią kandydaci wygrywają w wyborach regionalnych. Z kolei tracący poparcie M5S liczy na odzyskanie wyborców, gdy efekty polityki gospodarczej partii staną się odczuwalne dla społeczeństwa. W wyniku przewidywanych zwycięstw wyborczych Liga może domagać się zwiększenia wpływu na politykę rządu, co będzie stanowić wyzwanie dla jego trwałości. Żadne zmiany nie powinny jednak nastąpić przed majem 2020 r.

Program włoskiego rządu jest sprzeczny z interesami Polski w zakresie relacji UE–Rosja, stosunku do dyrektywy usługowej i kryteriów przyznawania środków w ramach funduszy UE. Stanowisko Włoch w sprawie kryzysu w Wenezueli pokazuje, że są one w stanie wykorzystywać zasadę jednomyślności w celu uniemożliwienia UE zajęcia wspólnego stanowiska w sprawach polityki zagranicznej. Nie można wykluczyć zawetowania przez ten kraj sankcji przeciwko Rosji. Mogłoby to nastąpić w przypadku uniemożliwienia przez KE dalszej realizacji ekspansywnej polityki gospodarczej lub restrykcyjnej polityki migracyjnej przez włoski rząd. Moment ku temu mogą stanowić negocjacje w sprawie uchwalenia budżetu Włoch na rok 2020, które będą się odbywać jesienią br. Zwiększenie protekcjonizmu w dziedzinie usług osłabiłoby konkurencyjność polskiej gospodarki opartą na niskich podatkach i kosztach pracy. Ustanowienie liczby przyjętych migrantów oraz wysokości bezrobocia kryteriami przyznawania środków w ramach funduszy UE zmniejszyłoby korzyści finansowe Polski z tytułu polityki spójności.