

Wybrane aspekty litewskiej prezydencji w Radzie w II połowie 2013 roku

Od 1 lipca 2013 r. Republika Litewska po raz pierwszy objęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Litwa funkcjonuje w trzecim od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego systemie trio-prezydencji. Jest to również prezydencja piątego z nowych państw członkowskich, które przystąpiły w 2004 r. do UE. Analizując prace każdego z poprzednich trio, wskazać można na szczególne cechy, które nadawały zarządzaniu projektem europejskim ciekawych atrybutów.

Po pierwsze, w ramach trio Hiszpania-Belgia-Węgry mogliśmy obserwować przewodnictwo Hiszpanii, która przygotowywała się do nicejskiego modelu koordynacji prac Rady, a z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony jednym z ważniejszych działań hiszpańskiego MSZ była korekta kalendarza prezydencji, uwzględniająca zmiany zasad jej funkcjonowania. Z kolei Belgia, która w tamtym czasie biła rekordy w zakresie braku konsensusu co do wyboru nowego rządu po wyborach parlamentarnych, stylem swojej prezydencji pośrednio wskazała jej docelowy model, uwzględniający zmianę składu Rady Europejskiej i nowe uprawnienia wysokiego przedstawiciela.

Kolejne trio, które inaugurowała Polska, za nadrzędny cel postawiło sobie walkę ze skutkami unijnego kryzysu. Działania ratunkowe mogły być jednak utrudnione i pozbawione wpływu wszystkich członków Unii, gdyż przez cały rok za sterami Rady stali premierzy państw będących poza strefą euro.

Nr 137 / 2013
11'09'13

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:

Lara Gregl
Mikołaj J. Tomaszuk

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Stąd niepisany priorytetem tej trójki z Cyprem włącznie było utrzymanie unijnej zasady solidarności, zapobiegającej działaniom fragmentaryzującym projekt europejski oraz konieczna ścisła współpraca z Niemcami, Francuzami i Brytyjczykami – głównymi pomysłodawcami scenariusza wyjścia strefy euro z kryzysu.

Inny wniosek płynący z doświadczeń poprzedników Litwy sprawujących prezydencję w Unii wskazuje na ograniczenie agendy do spraw zaliczanych do katalogu *low politics*. Bynajmniej nie oznacza to koncentracji tylko na politykach sektorowych, ale ścisłą współpracę z RE i wysokim przedstawicielem, celem wsparcia ich działań. Ponadto działając na styku uprawnień przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela i Rady Europejskiej, ministrowie spraw zagranicznych Polski i Danii koordynowali większość spotkań unijnych ministrów spraw zagranicznych lub też stali na czele delegacji UE do państw leżących poza jej granicami.

Trio, na którego czele stoi Irlandia, wykazuje wiele ciekawych cech, które już dzisiaj zachęcają do śledzenia działań podejmowanych kolejno przez Irlandię, Litwę i Grecję. Warto zwrócić uwagę na to, że w gronie tym jest państwo najczęściej oskarżane o rozpętanie kryzysu w strefie euro. Następną trio-prezydencję inaugurują Włochy, zmagające się z trudną sytuacją gospodarczą i mające niezbyt interesujące perspektywy powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Stąd też politycznym liderem obecnego trio może okazać się Litwa. Co prawda jeszcze na początku roku można było przypuszczać, że to Irlandia ponownie pozytywnie zapisze swoją kartę prezydencką dzięki dobrym opiniom na temat współpracy z PE i KE w przedmiocie Wieloletnich Ram Finansowych, jednak ostatnie zamieszanie z budżetem unijnym raczej pozbawia to państwo szans na uratowanie swego image'u politycznego. Irlandia, jak i Litwa mają już za sobą falę kryzysu gospodarczego i wskutek działań kolejnych rządów w latach 2006-2009 powróciły na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Dla przykładu Litwa osiągnęła w I kwartale 2013 r. najlepszy wśród krajów bałtyckich PKB w wysokości 3,1% (rdr). Pomimo że kraj ten nie należy do strefy euro, już dzisiaj zapowiada chęć akcesji do grona państw eurolandu na początku 2015 r. Daje tym samym wyraźny sygnał, że jako państwo sygnatariusz paktu Euro-plus, za chwilę będzie gotowe wejść do grona głównych decydentów politycznych i gospodarczych w UE.

Litwa jako państwa nadbałtyckie, znacznie wcześniej dotknięte kryzysem i zwalczające jego skutki w ramach trio z państwami o złej kondycji finansów



publicznych, ma okazję do wzmocnienia swej pozycji w UE na następne lata. Kształt prezydencji Litwy będzie w znaczący sposób determinowany uwarunkowaniami lizbońskiego modelu prezydencji, jak i ukształtowanej praktyki działań w ramach dwóch poprzednich trio. Stąd należy się spodziewać prezydencji ambitnej, opartej na współdziałaniu z głównymi graczami unijnej polityki, w tym również z Komisją Europejską. Sukces litewskiej prezydencji zarówno pod względem administracyjnym, jak i politycznym będzie zależał od ścisłej współpracy z „dużymi” państwami UE, zwłaszcza z Niemcami i z Polską, które mogą wspomóc Litwę przy wypełnianiu funkcji cichego lobbysty interesów narodowych.

Z drugiej strony sukces będzie też możliwy dzięki współpracy instytucjonalnej na szczeblu unijnym. Można przypuszczać, że kluczową rolę odegra tutaj Komisja Europejska, która może wykorzystać pierwsze przewodnictwo Litwy i słabą pozycję Grecji do wzmocnienia swego autorytetu politycznego, co przed wyborami do PE nie pozostaje bez znaczenia. Największym sukcesem w ramach narodowej polityki litewskiej będzie realizacja priorytetów energetycznych. Zaś największą presję Litwa będzie odczuwała przy realizacji priorytetu związanego z Partnerstwem Wschodnim. Kluczową rolę koordynatora przygotowań Litwy do objęcia przewodnictwa w UE odgrywa prezydent tego państwa Dalia Grybauskaitė, która kierując się doświadczeniem byłego komisarza UE, jak i czołowego krajowego polityka, stara się równoważyć priorytety prezydencji, zachowując balans między sprawami krajowymi i tymi wynikającymi z agendy brukselskiej.

Nowy model prezydencji wskazuje na konieczność szukania innych niż dotychczas, bardziej subtelnych narzędzi realizacji swoich interesów i określa rolę państwa jako cichego reprezentanta interesów narodowych. Podkreśla się, iż ulegają ograniczeniu w stosunku do nicejskich realiów traktatowych funkcje prezydencji: reprezentacyjna, koordynacyjna i planistyczna, zaś rośnie znaczenie funkcji administracyjnej i mediacyjnej. Pomimo tych zmian w dalszym ciągu każde państwo przygotowuje i realizuje kalendarz swojej prezydencji. Ma możliwość ustalania agendy, jej strukturyzację czy wręcz wykluczanie określonych punktów. Ponadto prezydencja jest okresem szczególnej odpowiedzialności za sprawy unijne i szczególnej uwagi środków masowego przekazu. Może budować lub rujnować prestiż i status państwa. Ma wpływ na układ interesów państw członkowskich. Ponadto w dalszym ciągu, zwłaszcza dla państw po raz pierwszy sprawujących przewodnictwo w Radzie UE, jest ono przedsięwzięciem politycznym, skutkującym na różnych płaszczyznach za równo w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej.



Działania wynikające z praktyki poprzednich prezydencji będą wskazywały na to, że przewodnictwo w Parlamencie Europejskim nie może się ograniczać tylko i wyłącznie do przedstawienia priorytetów podczas lipcowej sesji i wysłuchania debaty kończącej prezydencję podczas sesji grudniowej. Można przypuszczać, że Litwa będzie jedynym państwem tej trio-prezydencji, które dysponuje dostateczną wewnętrzną siłą, aby wiarygodnie wykonywać funkcję koordynatora prac Rady UE.

Ciężar odpowiedzialności wcale nie musi oznaczać skazania na porażkę. Wręcz przeciwnie, może pozwolić na zaprezentowanie autorskiego stanowiska Litwy, na zyskanie kilku punktów w ramach unijnej architektury koalicyjnej. Tym bardziej należy ściśle współpracować z Komisją Europejską i z Parlamentem Europejskim oraz znaleźć silnych sojuszników wśród państw członkowskich. Podobnie jak w przypadku wszystkich nowych członków UE, sukces litewskiej prezydencji w Radzie UE będzie więc w dużym stopniu zależał od zdolności orientowania się w systemie UE, od efektywności litewskiej polityki europejskiej.

Priorytety litewskiej prezydencji w Radzie UE

Priorytety litewskiej prezydencji zostały zdefiniowane na nowo 17 kwietnia 2013 r. Do tej daty na stronie internetowej prezydencji litewskiej w Radzie UE wskazano cztery priorytety oprócz zarządzania gospodarką, stabilności finansowej i ustalenia wieloletnich ram finansowych. Po pierwsze, bezpieczeństwo energetyczne, szczególnie ukończenie prac nad wewnętrznym rynkiem energetycznym i zewnętrzną polityką energetyczną; po drugie, efektywna implementacja strategii regionu bałtyckiego; po trzecie, zbliżenie krajów Partnerstwa Wschodniego do UE i zakończenie sukcesem szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. Po czwarte, efektywne zarządzanie kontrolą granic UE. Ciekawe jest to, że w zmienionych priorytetach litewskich nie ma już mowy o implementacji strategii regionu bałtyckiego.

Nowe priorytety zostały przedstawione w podziale na: wiarygodną Europę („Credible Europe”), wzrastającą Europę („Growing Europe”) i otwartą Europę („Open Europe”). Pierwsze pojęcie dotyczy wiarygodności ekonomicznej, która ma być zapewniona poprzez wskazanie instrumentów zarządzania gospodarką, pozwalających uzyskać stabilizację sytuacji finansowej i gospodarczej UE. Pojęcie wzrastającej Europy odnosi się do kwestii wzmocnienia rynku wewnętrznego w nadziei na szybszy rozwój ekonomiczny oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia. Prezydencja



litewska stawia sobie za cel zachęcanie do innowacji i badań. Wspomina się tu o dynamicznym rynku digitalnym, o rynku energetycznym i rozbudowie sieci energetycznej do końca 2015 r. Pojęcie otwartej Europy obejmuje politykę wobec państw spoza UE. Przede wszystkim chodzi o Partnerstwo Wschodnie, o proces rozszerzenia UE, o bezpieczeństwo granic i o zewnętrzną politykę energetyczną. Litwa chce poza tym promować wolny handel UE z takimi krajami, jak Stany Zjednoczone, Japonia i Kanada. Na końcu wspomina się jeszcze o wzmacnianiu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Większość autorskich priorytetów prezydencji litewskiej jest związana z regionem położenia geograficznego tego państwa. Litwa ma strategiczne interesy w regionie Morza Bałtyckiego, który tworzy z ośmioma państwami członkowskimi UE i z Rosją. Z regionem Morza Bałtyckiego związany jest również cel ukończenia budowy sieci energetycznej na europejskim rynku wewnętrznym. Warto przypomnieć, że Litwa nadal nie jest włączona do sieci o istotnym politycznym i strategicznym znaczeniu. Ponadto Litwa graniczy z Łotwą, Polską, Rosją (Kaliningrad) i Białorusią, z czego wynikają strategiczne interesy w zakresie bezpieczeństwa dotyczące zapewnienia kontroli granic oraz zbliżenia do Unii państw wschodnioeuropejskich, które znajdują się poza granicami Schengen. Stąd też wyznaczenie priorytetu zaangażowania we wzmacnianie współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego, czyli pogłębianie relacji politycznych i gospodarczych z Ukrainą, Białorusią, Mołdawią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią.

Litwa w regionie Morza Bałtyckiego

Można przypuszczać, że istnieje wiele powodów, które wyjaśniają odejście od implementacji strategii regionu Morza Bałtyckiego. Jest to pierwsza strategia makroregionalna, która sytuuje się między sferą narodową i supranarodową. Szansą i jednocześnie wyzwaniem jest z pewnością fakt, że strategia regionu bałtyckiego ma koordynować już istniejące instrumenty. Nie przewidziano dla niej własnych środków finansowych, instytucjonalnych czy też prawnych. W dodatku wydaje się, że region Morza Bałtyckiego walczy z podstawowym problemem: z jednej strony ma wspierać i zwiększyć rozwój ekonomiczny, sieć transportu, mobilność i turystykę, z drugiej strony przeciwdziałać wynikającym z tego zagrożeniom dla równowagi ekologicznej.

Próba implementacji strategii podczas przewodnictwa Litwy prawdopodobnie nie byłaby ani korzystna dla regionu bałtyckiego, ani dla Litwy. Region nie osiągnąłby



swojego celu, a Litwa straciłaby zaufanie ze strony pozostałych państw członkowskich. Nie może ona pełnić funkcji *honest broker*, jeżeli przez swoje własne nastawienie wobec Rosji blokuje postęp w regionie. To z kolei źle świadczyłoby o Litwie, a jednocześnie osłabiło siłę funkcji symbolicznej prezydencji.

Rozbudowa sieci energetycznej na rynku wewnętrznym oraz wzmacnianie zewnętrznej polityki energetycznej UE

Wydaje się, że interesy narodowe Litwy i ramy prawne UE w zakresie wewnętrznej polityki energetycznej są podobne. Jest to jednym z powodów, dla których litewska prezydencja w tym obszarze ma szansę zakończyć się sukcesem. Patrząc na zewnętrzną politykę energetyczną UE, mamy do czynienia z inną sytuacją. Istnieją różne polityki bilateralne, uwzględniające poszczególne interesy narodowe. Zwłaszcza w tym zakresie relacje państw członkowskich z Rosją stanowią istotny element kierunkowy. Cała UE jest mocno uzależniona od dostaw gazu z Rosji, ale nastawienie państw członkowskich wobec Rosji jest bardzo zróżnicowane. Kwestią zasadniczą jest więc to, w jakim stopniu Litwa ma możliwość promowania zintegrowanej polityki zewnętrznej UE w zakresie energetycznym. Litwa, jako niewielki kraj z historią długiego okresu zależności od ZSRR, potrzebuje sojuszników, aby realizować swoje cele na poziomie unijnym. Z perspektywy Litwy współpraca z sąsiadami, jak Polska, kraje Skandynawii i pozostałe państwa bałtyckie, jest w ramach polityki energetycznej bardzo istotna. Państwa te zmieniły swoją politykę wobec Rosji, akceptując konieczność jej integrowania w zakresie podejmowania decyzji. Dlatego państwa bałtyckie z trudem znajdują sojuszników w tej kwestii.

Litwa i Partnerstwo Wschodnie oraz zabezpieczenie granic UE

Sukces Partnerstwa Wschodniego zależy od woli sześciu państw, jak i od pozostałych państw członkowskich UE. Celem listopadowego szczytu ma być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Na podstawie tego aktu, zdolności zbliżenia stanowisk partnerów w sprawie stowarzyszenia, mierzy się dalsze szanse na sukces Partnerstwa Wschodniego. Ponadto wśród państw UE można zaobserwować zanikanie podziału na państwa o nastawieniu pro- lub antyrosyjskim. Na tym tle Litwa mogłaby korzystać z polskich doświadczeń w polityce wobec Rosji. Zmiany w polityce



litewskiej wobec Rosji wynikające ze skutecznej realizacji celów Partnerstwa Wschodniego w ramach prezydencji mogą stanowić dla Litwy duży atut. Przełożyłoby się to na lepsze postrzeganie Litwy przez państwa członkowskie w zakresie relacji z Rosją. To z kolei umożliwiłoby włączenie Litwy do rozstrzygania o sprawach, w których Rosja odgrywa ważną rolę.

Niemcy są ważnym partnerem w zakresie Partnerstwa Wschodniego. Jest to jednak partner nie wykazujący inicjatyw w tym temacie. Z jednej strony trzeba obserwować, jak rozwiną się relacje rosyjsko-niemieckie, z drugiej zaś strony takie państwa, jak Litwa, Polska i kraje skandynawskie mogą przekonać Niemców do zwiększenia aktywności w tym obszarze. Należy więc silnie wspierać kooperację z Niemcami i jednocześnie przekonywać ich do współpracy w tej sprawie. Sukces Partnerstwa Wschodniego zależy więc w dużym stopniu od litewskiej zdolności mediacji i dojrzałości europejskiej. Być może warto spróbować ponownie zeuropeizować kwestie Ukrainy i Partnerstwa Wschodniego. Zachowanie państw członkowskich będzie nie tylko w tej dziedzinie determinowane sytuacją międzynarodową.

Podsumowanie

- Sukces litewskiej prezydencji w dużym stopniu zależy od ścisłego współdziałania z dużymi i doświadczonymi państwami UE, zarówno w aspekcie administracyjnym, jak i w aspekcie realizacji priorytetów. Przede wszystkim przy realizowaniu „własnych priorytetów” Litwie będzie potrzebna ścisła współpraca z Polską i Niemcami. Sukces prezydencji będzie również zależał od współpracy instytucjonalnej na szczeblu unijnym, tym bardziej że Litwa stoi przed niezwykle dużymi wyzwaniami, jak ustalenie budżetu UE. Można przypuszczać, że szczególnie Komisja Europejska odegra tutaj kluczową rolę, przede wszystkim ze uwagi na to, iż jest to pierwsza prezydencja litewska w Radzie UE.
- Można przewidywać osiągnięcie przez Litwę pewnych sukcesów przy realizacji własnych priorytetów. Najlepsze rokowania na sukces ma priorytet rozbudowania sieci energetycznej. Największe wyzwanie i największa presja będzie natomiast związana z realizacją polityki Partnerstwa Wschodniego.
- Jeśli chodzi o przygotowanie prezydencji wydaje się, że Litwa dobrze balansuje między interesami narodowymi a interesami unijnymi i z perspektywy



innych państw taka polityka wydaje się wiarygodna i zyskuje akceptację. Kluczową rolę w tym kontekście niewątpliwie odgrywa prezydent Grybauskaite.

- Litwa potwierdzi lizboński model prezydencji z uwzględnieniem nieformalnych uwarunkowań jej funkcjonowania.
- Agenda prezydencji Litwy w znaczący sposób będzie zdeterminowana przez agendę unijną i sprawy pozostające poza jej zasięgiem, jak np. wybory w Niemczech i w Mołdawii czy też rozwój sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie.
- Model brukselskiej prezydencji będzie sprzyjał europeizacji litewskiej administracji.

Tezy i opinie zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorów, nie są oficjalnym stanowiskiem instytucji, którą reprezentują.

Lara Gregl – studentka Europa Universität Viadrina oraz Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM; praca magisterska nt. polityki energetycznej UE powstaje pod kierunkiem prof. Timma Beichelta i dr. Mikołaja Tomaszuka.

Mikołaj J. Tomaszuk – adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

