



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

BIULETYN

Nr 79 (1429), 23 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Stanowisko państw bałtyckich wobec Brexitu i reformy UE

Kinga Raś

W procesie kształtowania przyszłych relacji między Unią Europejską a wycofującą się z członkostwa Wielką Brytanią państwa bałtyckie będą zajmowały powściągliwe stanowiska, oczekując na ukształtowanie się koalicji większych państw. Litwa, Łotwa i Estonia są członkami strefy euro i zwolennikami pogłębienia integracji europejskiej w związku z prowadzonymi z Wielką Brytanią negocjacjami warunków jej wyjścia ze Wspólnoty oraz przyszłego kształtu relacji. Dlatego nie muszą obawiać się marginalizacji i będą podążały w kierunku wytyczonym przez kompromis niemiecko-francuski. Z tych samych powodów nie będą też zainteresowane aktywniejszym udziałem w debacie o przeszłości.

Państwa bałtyckie rozwijają relacje z Wielką Brytanią nie tylko na forum UE, ale także w ramach NATO oraz na forach regionalnych, np. w formacie „NB8 plus”, zrzeszającym większość państw basenu Morza Bałtyckiego. Mają też zjednoczonym Królestwem liczne powiązania, głównie polityczne, ale też społeczno-gospodarcze, co będzie warunkować ich stanowisko wobec ewentualnego Brexitu. Władze państw bałtyckich ostrożnie wypowiadają się na temat preferowanego modelu relacji UE z Wielką Brytanią i monitorują stanowiska innych państw członkowskich i instytucji. Jeszcze przed nieformalnym szczytem UE-27 w Bratysławie przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, a następnie niemiecka kanclerz Angela Merkel, udali się z wizytą do Tallinna. Dla Litwy, Łotwy i Estonii pozytywnym efektem szczytu UE-27 jest zmniejszenie ryzyka zróżnicowania integracji, wzmocnienie unijnej solidarności oraz skupienie się na kwestiach bezpieczeństwa.

Strategiczne znaczenie Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania jest dla państw bałtyckich ważnym partnerem, po pierwsze w kwestiach bezpieczeństwa, po drugie w polityce zarządzania gospodarczego w UE.

Państwa te łączy podobna ocena zagrożenia ze strony Rosji, której długofalowym celem – w ich zgodnej opinii – jest zmiana pozimnowojennego porządku politycznego i prawnego w Europie, poczynając od Europy Wschodniej, czyli obszaru posowieckiego, poprzez Europę Środkową, skończywszy na powrocie do archaicznego XIX-wiecznego modelu podejmowania decyzji w sprawach globalnych. Ewentualny Brexit może zatem osłabić dotychczasową koalicję państw członkowskich zainteresowanych aktywnym sprzeciwem UE wobec tych rosyjskich dążeń i popierających restrykcje wobec rządu rosyjskiego. Wielka Brytania niejednokrotnie okazała się sprzymierzeńcem państw bałtyckich w kwestii wsparcia dla Ukrainy oraz kontynuacji polityki sankcji wobec Rosji. Na warszawskim szczyście NATO potwierdziła też deklarację w sprawie przyjęcia roli państwa ramowego w batalionowej grupie bojowej, która będzie rozmieszczona w Estonii w 2017 r. w ramach wysuniętej obecności sił NATO na wschodniej flance. Nie oznacza to jednak, że państwa bałtyckie poprą bez zastrzeżeń zacieśnienie współpracy w UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Wyraźnie bowiem opowiadają się one za rozwojem współpracy na poziomie NATO–UE i są szczególnie wrażliwe na wszelkie inicjatywy, które mogłyby zaszkodzić wdrożeniu postanowień warszawskiego szczytu Sojuszu.

Natomiast w wymiarze gospodarczym Wielka Brytania promuje model rozwoju UE kompatybilny z podejściem państw bałtyckich. Państwa te, szczególnie Estonia, z Wielką Brytanią łączy liberalny stosunek do zarządzania gospodarczego oraz polityk regulacyjnych. Dotychczas Zjednoczone Królestwo było głównym propagatorem zwiększania wolności gospodarczej w UE, m.in. w obszarze usług. Rządy państw bałtyckich, które za swój atut uważają dobry klimat inwestycyjny dla podmiotów zagranicznych, obawiają się więc negatywnych skutków Brexitu dla przyszłości wspólnego rynku oraz nasilenia protekcjonizmu w UE. Wyzwaniem dla państw bałtyckich będzie ewentualne zmniejszenie się unijnego budżetu po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanią – drugiego płatnika netto

pod względem wielkości kontrybucji do budżetu. Państwa bałtyckie są natomiast beneficjentami netto, uzależnionymi od dopłat unijnych (obecnie na poziomie przewyższającym o kilka procent unijną średnią, a zatem powyżej 14%). Obawiają się więc ograniczeń w przyszłych transferach, jak i zwiększenia ich własnych zobowiązań.

Powiązania społeczno-gospodarcze państw bałtyckich z Wielką Brytanią. W negocjacjach nowego modelu relacji między UE a Wielką Brytanią kluczowe znaczenie będą miały interesy gospodarcze państw, determinujące preferowaną formę przyszłych relacji¹.

Z perspektywy państw bałtyckich najważniejsza pozostaje kwestia migracji ze względu na relatywnie dużą liczbę migrantów z tych krajów przebywających w Wielkiej Brytanii. Wzrost emigracji nastąpił na skutek kryzysu gospodarczego i rosnącego wówczas bezrobocia (w 2010: Litwa 18%, Łotwa ok. 20%, Estonia 16,9%). Według statystyk najwięcej osób wyemigrowało z Litwy (150 tys., czyli 5,4% obywateli) – w Zjednoczonym Królestwie Litwini są obecnie trzecią co do wielkości grupą obywateli z UE. W Wielkiej Brytanii przebywa także 61,44 tys. Łotyszów (ok. 3% populacji Łotwy) oraz 8,7 tys. Estończyków (ok. 0,7% populacji Estonii). W następstwie emigracji zarobkowej z krajów bałtyckich wzrosło znaczenie transferów finansowych z Wielkiej Brytanii. Są one istotnym wsparciem dla budżetów gospodarstw domowych i, jak się szacuje, mają znaczący udział w budżecie krajowym. Na Litwie stanowią one ok. 1,2% PKB (ok. 300 mln euro). Według Banku Łotewskiego transfery na Łotwę od osób mieszkających za granicą w 2014 r. osiągały poziom 2,5% PKB (595 mln euro), a według Banku Światowego nawet 4%, z czego duża część pochodziła z Wielkiej Brytanii. Również w Estonii praca zarobkowa migrantów generuje ok. 2% PKB, lecz źródłem tych transferów jest głównie Finlandia.

W wymianie handlowej Wielka Brytania jest dla państw bałtyckich ważnym, choć nie głównym partnerem. Litwa szacuje, że na skutek samego ryzyka Brexitu może w przyszłym roku stracić od 0,5% do 0,8% PKB. Wielka Brytania jest dla niej obecnie siódmym partnerem w eksporcie (1,027 mld euro w 2015 r., czyli ok. 5% eksportu), a jedenastym w imporcie (750 mln euro, ponad 2%). Najbardziej ucierpieć może branża meblarska – brytyjski rynek gwarantuje zbyt dla 1/5 tej produkcji.

Łotwa może spodziewać się w gospodarce podobnych strat – poniżej 1% PKB. Wielka Brytania jest dla łotewskich usług ważnym rynkiem, wycenianym na 388,3 mln euro (15%). Są to głównie usługi w zakresie transportu lotniczego, usługi finansowe i turystyka. Natomiast mniej istotny jest poziom eksportu i importu – Wielka Brytania zajmuje tu odpowiednio siódme (537 mln euro, czyli 5%) i czternaste miejsce (236 mln euro, czyli także 5%).

Dla Estonii Zjednoczone Królestwo jest dopiero dziewiątym partnerem w eksporcie (326 mln euro, co stanowi 2,8%), a ósmym w imporcie (350 mln euro, co stanowi 2,6%). Najbardziej istotne są powiązania gospodarcze w sektorze elektrycznym, innowacji i rozwoju technologii.

Oznacza to, że – przede wszystkim w perspektywie krótkookresowej – dla państw bałtyckich ewentualna konieczność diametralnej zmiany relacji gospodarczych z Wielką Brytanią (w tym ze względu na tzw. efekt skali) może być dla nich bardziej niekorzystna, niż wynika to z prostego rachunku ekonomicznego i ryzyka finansowego.

Perspektywy. Litwa, Łotwa i Estonia wyczekują na ukształtowanie się stanowisk dużych państw członkowskich w sprawie Brexitu. Jako małe państwa, dysponujące niewielką liczbą głosów w Radzie UE, będą starały się znaleźć dla siebie miejsce w ramach kształtujących się koalicji.

Litwa i Łotwa, ze względu na skalę powiązań gospodarczych i ryzyko strat, zapewne opowiedzą się za modelem relacji zakładającym jak najściślejsze więzy między UE a Wielką Brytanią (z zachowaniem pełnego dostępu do wspólnego rynku na wzór Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Z uwagi na skalę migracji zarobkowych będą zabiegały o zachowanie swobody przepływu osób, zwłaszcza o uregulowanie sytuacji swoich obywateli w Wielkiej Brytanii, włączając w to gwarancje socjalne.

Państwa bałtyckie będą się starały wykorzystać zmiany instytucjonalne i kadrowe spowodowane Brexitem, by wzmocnić własną pozycję w UE, zwłaszcza w polityce gospodarczej. Choć po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE pozycja Litwy i Łotwy w Radzie Europejskiej wzrosła tylko nieznacznie (wg raportu Global Counsel² odpowiednio z 0,6% do 0,7% oraz z 0,4% do 0,5%), to zwiększy się siła negocjacyjna państw bałtyckich przy budowaniu koalicji. Ponadto na ich poparcie będzie zależało zarówno państwom o liberalnym podejściu do gospodarki i polityki regulacyjnej, jak i zwolennikom zacieśnienia integracji i koordynacji polityki fiskalnej. Korzystne są także awanse przedstawicieli państw bałtyckich w instytucjach unijnych. Dotyczy to np. Valdisa Dombrowskisa, który w KE nadzoruje już strefę euro, a po rezygnacji Jonathana Hilla odpowiada też za dyrekcję generalną ds. stabilności finansowej, usług finansowych i unii rynków kapitałowych (DG FISMA). Pozwala to nadawać kierunek dialogowi politycznemu na ten temat. Estonia, która wskutek Brexitu we wcześniejszym terminie obejmie prezydencję w Radzie UE, wykorzysta tę możliwość do lobbowania agendy cyfryzacji, tym bardziej że były estoński premier Andrus Ansip odpowiada w Komisji Europejskiej za cyberbezpieczeństwo, rozwój innowacji technologicznych i wspólny rynek cyfrowy.

Państwa bałtyckie, jako członkowie strefy euro, z ograniczonym potencjałem gospodarczym i rynkami silnie uzależnionymi od partnerów zewnętrznych, są naturalnymi zwolennikami zacieśnienia integracji. Dlatego, mimo ich silnych powiązań ze Zjednoczonym Królestwem, Brexit nie spowoduje ich marginalizacji w UE, również w kwestii reformy unijnych struktur i przyszłego zarządzania wewnątrz Wspólnoty.

¹ K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik (red.), *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Raport PISM, maj 2016, www.pism.pl.

² *Brexit: the impact on the UK and the EU*, Global Counsel, czerwiec 2015, www.global-counsel.co.uk.