



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

BIULETYN

Nr 68 (1510), 17 lipca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

„Jedność poprzez równowagę” – przewodnictwo Estonii w Radzie UE

Kinga Raś

1 lipca br. Estonia objęła przewodnictwo w Radzie UE w nadzwyczajnym trybie – pół roku wcześniej, niż planowano – zastępując Wielką Brytanię. Będzie się starała wykorzystać takie elementy unijnej agendy, jak innowacyjna gospodarka, cyfryzacja i cyberbezpieczeństwo, do realizacji własnych interesów na arenie europejskiej. Z kolei szczyt Partnerstwa Wschodniego umożliwi Estonii aktywniejsze włączenie się w zewnętrzne działania UE. To, czy prezydencja będzie skuteczna, będzie zależało od powodzenia działań na rzecz koordynacji prac Unii w odniesieniu do kryzysu migracyjnego, a także od ustaleń w sprawie przyszłości finansów UE.

Innowacyjna gospodarka. Estonia ogłosiła priorytety prezydencji w styczniu br. Jeden z nich dotyczy Europy otwartej i innowacyjnej, a jednocześnie inkluzywnej – wspierającej socjalną równowagę. Oznacza to, że Estonia zamierza skupić się na rozwoju gospodarczym UE. Jako członek strefy euro opowiada się za pogłębieniem integracji w ramach unii gospodarczej i walutowej oraz za zwiększaniem jej konkurencyjności. Specyfiką estońskiej gospodarki są duża zależność od eksportu oraz ukierunkowanie na inwestycje zagraniczne i przyciąganie kapitału. Dlatego Estonia będzie promować działania zmierzające do wzmocnienia konkurencyjności unijnej gospodarki i wspólnego rynku, w szczególności unię rynków kapitałowych. Inicjatywa ta jest jednym z filarów „Planu inwestycyjnego dla Europy” Jeana-Claude’a Junckera z 2015 r.

Estonia wskazuje na konieczność zwiększania mobilności pracowników i swobodnego przepływu osób. Wiąże się to z debatą na temat wynagrodzeń i świadczeń dla pracowników delegowanych. Estonia – prezentująca dotychczas liberalne podejście do rynku pracy i regulacji zasad zatrudnienia – wg danych KE z 2015 r. zajmuje 21. miejsce wśród państw UE, które delegują swoich pracowników, i 25. miejsce wśród przyjmujących. Dążąc do zwiększenia swojej konkurencyjności, będzie się zapewne sprzeciwiać rozwiązaniom proponowanym przez KE (np. wyrównującym wynagrodzenia do stawek powszechnie obowiązujących w danym państwie), tym bardziej że należała do 11 państw, które w ubiegłym roku zgłosiły zastrzeżenia do pomysłu Komisji.

Cyfryzacja i bezpieczeństwo. Estonia wspiera rozwój jednolitego rynku cyfrowego, w tym swobodny przepływ danych. Swoją markę w Europie buduje dzięki gospodarce opartej na wiedzy oraz inwestycjom w nowoczesne technologie. Przy wsparciu estońskiego wiceprzewodniczącego KE Andrusa Ansipa, odpowiedzialnego za cyfryzację, Estonia wykorzysta prezydencję do kształtowania wspólnej przestrzeni cyfrowej UE. Na wrzesień br. w Tallinnie zaplanowano European Digital Summit – szczyt poświęcony cyfryzacji i nowym technologiom. Estońskie zaangażowanie w tym zakresie pokrywa się z legislacyjnym priorytetem Komisji, która jesienią br. przedstawi propozycję regulacji swobodnego przepływu danych (nieosobowych). Według szacunków KE wartość rynku cyfrowego do 2020 r. wyniesie 739 mld euro, co stanowi 4% PKB UE. Tymczasem w Unii rynki usług internetowych są nadal rynkami krajowymi. Zaledwie 7% małych i średnich przedsiębiorstw z tej branży prowadzi sprzedaż w innych krajach.

Nowe technologie znajdują zastosowanie także w sektorze bezpieczeństwa, a Estonia pretenduje do miana lidera w wymiarze ochrony cyberprzestrzeni. Planuje np. utworzenie cyberambasady w Luksemburgu, gdzie na zagranicznych serwerach zostaną zabezpieczone dane cyfrowe dotyczące m.in. infrastruktury krytycznej. Estonia opowiada się również za przeglądem Strategii cyberbezpieczeństwa UE. W obliczu ograniczonego potencjału militarnego i zagrożenia ze strony Rosji dąży do wysokiej specjalizacji w niszowych dziedzinach, w których podkreśla swoje doświadczenie i know-how. Będzie też popierać rozwój mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) na rzecz wzmocnienia i pogłębienia wspólnych działań UE w dziedzinie obrony. Zarazem będzie starała się unikać rozwiązań, które podważyłyby spójność polityczną NATO. Sojusz bowiem jest z jej perspektywy gwarantem bezpieczeństwa w regionie.

Polityka zewnętrzna UE. Dla Estonii szczególne znaczenie będzie miała przyszła współpraca z państwami Partnerstwa Wschodniego (PW). Planowany na listopad br. szczyt PW w Brukseli będzie okazją do aktywizacji współpracy i wypracowania programów dostosowanych do sytuacji każdego z adresatów projektu. Estonia chce usprawnić mechanizmy wdrażania zasad przyjętych w umowach stowarzyszeniowych (DCFTA) z Mołdawią, Gruzją i Ukrainą. Popiera wznowienie negocjacji takiej umowy z Azerbejdżanem. Liczy na wzmocnienie unijnego wsparcia państw wschodnich objętych PW m.in. poprzez zwiększanie ich zaangażowania we współpracę z agencjami UE.

Mimo ograniczonych interesów na Bałkanach Zachodnich, Estonia już na początku prezydentury zasygnalizowała, że będzie sprzyjać otwarciu kolejnych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych UE z Czarnogórą i Serbią. Motywacją do angażowania się Estonii w proces rozszerzenia jest m.in. przeciwdziałanie negatywnym wpływom Rosji na Bałkanach. Podkreśla ona też potrzebę kontynuacji dialogu UE z Turcją.

Wyzwania. Jak wskazuje motto estońskiej prezydentury – „jedność poprzez równowagę” – Estonia chce odgrywać rolę państwa łagodzącego spory wśród członków UE. Będzie się starała ograniczać inicjatywy sprzyjające budowaniu Europy kilku prędkości. Jednocześnie wskutek Brexitu straci sojusznika w liberalnym podejściu do zarządzania gospodarczego i polityk regulacyjnych UE. Będzie więc musiała zredefiniować swoje stanowisko w sprawie koordynacji unijnej gospodarki, przy czym podziela perspektywę niemiecką, kładącą nacisk na dyscyplinę fiskalną. Jest to o tyle istotne, że na okres estońskiej prezydentury przypadną unijne konsultacje w sprawie zaprezentowanego w maju br. dokumentu KE (*reflection paper*) dotyczącego reform unii gospodarczej i walutowej. Wnioski z konsultacji zostaną zapewne uwzględnione w dorocznej ocenie stanu Unii (*State of the Union*), przedstawianej przez przewodniczącego KE. Z kolei na grudzień 2017 r. planowany jest szczyt Rady Europejskiej poświęcony m.in. przyszłości unii monetarnej. Kwestią dzielącą państwa członkowskie może być też kształt przyszłego budżetu (obniżonego wskutek Brexitu nawet o ponad 10 mld euro rocznie).

Wśród priorytetów Estonia uwzględniła działania ukierunkowane na zwalczanie kryzysu uchodźczego. To półrocze prawdopodobnie wymusi ponowną dyskusję nad reformą wspólnego europejskiego systemu azylowego. Propozycja KE, która stanowi rewizję rozporządzenia dublińskiego, nie jest bowiem akceptowana przez wszystkie kraje członkowskie, m.in. Grupę Wyszehradzką. Estonia sceptycznie podchodziła do koncepcji stałego mechanizmu automatycznej relokacji uchodźców. Jej dotychczasowa polityka wskazuje jednak na to, że przedstawi stanowisko zbieżne z większością państw UE, tym bardziej że kryteriami wyliczeń statystycznych mają być potencjał gospodarczy kraju (m.in. wskaźnik PKB) oraz wielkość populacji. Dotychczas Estonia zgodziła się przyjąć 550 osób ubiegających się o azyl w ramach relokacji z Grecji i Włoch, przy czym ok. połowa z przyjętych 150 uchodźców już opuściła Estonię.

Wnioski. Ze względu na wyjątkowe okoliczności oraz formalne ograniczenia roli państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE, ale też z uwagi na ograniczone zasoby własne, Estonia potraktowała swoją funkcję pragmatycznie. Priorytety cyfryzacji i cyberbezpieczeństwa z pewnością stanowią element estońskiego lobbingu, ale jednocześnie Estonia jest w tym zakresie wysoce wiarygodna, a zatem może okazać się też wyjątkowo skuteczna w realizacji własnych inicjatyw. Koordynując unijną agendę, będzie się bowiem skupiała na tych elementach, w których jej wkład może przelożyć się na konkretne działania.