



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

BIULETYN

Nr 8 (1581), 18 stycznia 2018 © 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

„Zjednoczeni jesteście silni” – przewodnictwo Bułgarii w Radzie UE

Jakub Pieńkowski

Po raz pierwszy prezydencję w Radzie Unii Europejskiej objęła 1 stycznia br. Bułgaria. Jej władze będą starały się wykorzystać najbliższe półrocze do budowy wizerunku stabilnego i odpowiedzialnego partnera w UE oraz lidera państw bałkańskich. Skuteczność prezydencji będzie zależała od umiejętności osiągania kompromisów w kwestiach takich jak kryzys migracyjny czy negocjacje w sprawie brexitu i nowych ram budżetowych. Bułgaria unikała zajmowania stanowiska w związku z uruchomieniem wobec Polski art. 7 Traktatu o UE, ale to w tej sprawie jej nacisk na koncyliacyjną rolę prezydencji może okazać się szczególnie istotny.

Uwarunkowania wewnętrzne. Prezydencja Bułgarii jest istotnym wydarzeniem w odbiorze politycznym i społecznym. Premier Bojko Borisow – lider partii Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB) – jeszcze w 2017 r. utworzył stanowisko ministra ds. prezydencji Bułgarii w Radzie UE i powołał na nie Liljanę Pawłową, wieloletnią minister rozwoju regionalnego. Ma ona zapewne wzmocnić rząd w czasie debaty nad przyszłymi ramami finansowymi i zadbać m.in. o środki z polityki spójności, co ma znaczenie dla Bułgarii, pozostającej najbiedniejszym i najbardziej skorumpowanym państwem członkowskim. Ponadto według sondażu Trend ze stycznia br. 76% bułgarskiego społeczeństwa uznaje to przewodnictwo za ważne.

W celu poprawy wizerunku Bułgarii we wspólnocie w grudniu 2017 r. parlament uchwalił przygotowane przez GERB nowe prawo antykorupcyjne. Miało ono wdrażać zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w ewaluacjach mechanizmu współpracy i weryfikacji (CVM). Z powodu nieskutecznej walki z korupcją i braku niezależnego sądownictwa Bułgaria znajduje się od 2007 r. pod nadzorem CVM i jak dotąd nie zdołała przystąpić do strefy Schengen. Tymczasem 2 stycznia br. prezydent Rumen Radew zawetował ustawę, uznając ją za fasadową, a opozycja zapowiedziała wniosek o odwołanie rządu. Wprawdzie rząd ma za sobą parlamentarną większość, która może odrzucić weto i wotum nieufności, ale wpłynęłoby to negatywnie na wizerunek bułgarskiej prezydencji. Jednakże bardziej szkodliwa dla jej postrzegania w UE może być obecność w koalicji rządzącej Zjednoczonych Patriotów – sojuszu partii ksenofobicznych i eurosceptycznych. Dlatego w czasie prezydencji jego liderzy: wicepremier ds. gospodarczych Waleri Simeonow oraz wicepremier i minister obrony Krasimir Karakaczanow nie będą uczestniczyć w pracach Rady, mimo że od czasu wejścia do rządu Zjednoczeni Patriotci złagodzili retorykę i nie prowokują napięć w kwestiach polityki europejskiej.

Utrzymanie jedności UE. Za największe wyzwanie prezydencji rząd Borisowa uznaje zachowanie jedności UE. Mottem przewodnictwa są słowa z bułgarskiego herbu: „Zjednoczeni jesteście silni”. Dlatego Bułgaria będzie unikać poruszania zagadnień narażających ją na krytykę instytucji unijnych lub uwidaczniających różnice stanowisk wśród państw członkowskich. W rozmowie telefonicznej z 5 stycznia br. z premierem Mateuszem Morawieckim na temat uruchomienia przez Komisję Europejską art. 7 TUE wobec Polski premier Borisow sygnalizował, że Bułgaria zamierza zająć pozycję koncyliacyjną. Jednocześnie

z wypowiedzi Borisowa podczas inauguracji przewodnictwa 11 stycznia br. wynika, że Bułgaria chciałaby uniknąć wnoszenia tej kwestii pod obrady Rady.

Utrzymaniu jedności UE służyć ma także zapowiedź Borisowa prowadzenia twardych negocjacji w kwestii brexitu do czasu ustalenia szczegółów, a w rezultacie niedopuszczenia do dwustronnych rozmów między Wielką Brytanią a krajami członkowskimi. Bułgaria, mimo swoich prorosyjskich sympatii, nie będzie także forsować zniesienia unijnych sankcji wobec Rosji, co potwierdziła minister spraw zagranicznych Ekaterina Zachariewa. Obecne sankcje obowiązują do końca lipca br., dlatego Bułgaria może przeczekać swoją prezydenturę i przekazać to drażliwe zagadnienie Austrii – także prorosyjskiej, ale mającej bardziej ugruntowaną pozycję w UE.

Bułgaria zamierza również złagodzić spory wywołane nieudaną relokacją azylantów. Za kluczowe uważa stworzenie efektywnego programu repatriacji oraz solidarnego podziału odpowiedzialności za uchodźców. Ponadto, jako państwo na granicy zewnętrznej Unii, za główny sposób rozwiązania kryzysu migracyjnego uznaje wywiązywanie się przez UE ze zobowiązań wobec Turcji, która w zamian zatrzymuje migrantów na swoim terytorium. O wysiłkach na rzecz poprawy stosunków unijno-tureckich świadczą wypowiedzi i spotkania Borisowa z prezydentem Turcji Recepem Erdoğanem. Również Zachariewa na początku br. zapowiedziała zwołanie szczytu UE–Turcja, którego nie było w agendzie prezydencji.

Integracja Bałkanów Zachodnich. Dla Bułgarii najważniejszym celem prezydencji jest zdynamizowanie integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich – jedyne regionu z perspektywą członkostwa w UE. Tymczasem kryzys, który dotknął Unię, osłabił jej zainteresowanie rozszerzeniem. Bułgaria będzie starała się przekonywać, że sukces integracji Bałkanów mógłby być dowodem na ciągłą atrakcyjność modelu europejskiego. Konieczność przedstawienia państwom bałkańskim wiarygodnej perspektywy członkostwa potwierdził raport o stanie UE przewodniczącego KE Jeana-Claude’a Junckera z września 2017 r. Nawiązując do tego, Bułgaria planuje organizację szczytu UE – Bałkany Zachodnie na 17 maja br. Jego skutkiem miałyby być stworzenie konkretnych planów integracyjnych dla poszczególnych krajów oraz włączenie ich jeszcze przed akcesją do niektórych rozwiązań UE z zakresu transportu, telekomunikacji, energetyki, edukacji i cyfryzacji, jak np. zniesienie roamingu.

Cel ten jest zbieżny ze strategicznym interesem Bułgarii, która dąży do odgrywania roli lidera państw bałkańskich i reprezentowania ich wspólnych interesów na forum UE. Ułatwiłoby to jej wzmocnienie pozycji politycznej w Unii, a także realizację kluczowego projektu gospodarczego, jakim ma być hub gazowy „Balkan” i sprawne połączenie lądowe z Europą Zachodnią i Południową. Z inicjatywy Borisowa premierzy Bułgarii, Grecji i Rumunii oraz prezydent Serbii zapoczątkowali nowy format współpracy, tzw. bałkańską czwórkę. Bułgaria normalizuje stosunki z Macedonią, z którą w sierpniu zeszłego roku zawarła umowę o dobrym sąsiedztwie. Jej następstwem są wspólne plany budowy drogi i kolei, które będą częścią VIII paneuropejskiego korytarza transportowego, łączącego czarnomorską Warnę – przez Sofię i Skopje – z albańskim Durrës nad Adriatykiem. W grudniu odbyło się w Sofii spotkanie szefów państw i rządów krajów bałkańskich z przedstawicielami KE oraz Banku Światowego w sprawie finansowania korytarza VIII i X, biegnącego z Austrii przez Bałkany Zachodnie do Grecji.

Rozwój, spójność, cyfryzacja. Bułgarska prezydencja chce jednocześnie koncentrować się na wzroście gospodarczym i spójności społecznej. Gospodarka i inwestycje publiczne Bułgarii są bowiem zależne od funduszy strukturalnych. Tymczasem spodziewane wyjście Wielkiej Brytanii z UE istotnie ograniczy wielkość budżetu wspólnotowego. Bułgaria zapowiada zatem rozpoczęcie debaty o perspektywie finansowej 2021–2027, w której będzie promowała utrzymanie obecnej polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

Priorytetem przewodnictwa jest też wzmocnienie konkurencyjności gospodarki UE przez budowę jednolitego rynku cyfrowego. Cel ten został przejęty po prezydencji Estonii, która w przeciwieństwie do Bułgarii powszechnie wykorzystuje nowoczesne technologie w gospodarce i administracji. Tymczasem rząd w Sofii ma opóźnienia we wprowadzaniu obowiązujących przepisów UE, o czym świadczy m.in. wniosek KE o nałożenie kary za niewdrożenie dyrektywy ws. praw autorskich do muzyki on-line. Jednak bułgarska prezydencja może zdynamizować unijne prace legislacyjne, korzystając ze wsparcia Mariji Gabriel – komisarz ds. cyfrowej gospodarki i społeczeństwa z GERB.

Wnioski. Władze Bułgarii – ze względu na ograniczone uprawnienia prezydencji i niewielkie doświadczenie w zarządzaniu agendą unijną – zamierzają wykorzystać prezydenturę głównie do poprawy wizerunku kraju. Bułgaria wiąże duże nadzieje z przyspieszeniem integracji z UE państw bałkańskich. Zapowiadany na maj szczyt może wzmocnić Bułgarię w roli lidera regionu. Jednocześnie niepowodzenie tej inicjatywy niesie ryzyko zwiększenia sceptycyzmu UE wobec realizowania ambitnych projektów na Bałkanach Zachodnich. Bułgaria liczy na to, że jej prezydencja złagodzi konflikty dzielące UE. W rachuby te wpisują się choćby apele szefa Komisji Europejskiej, Jeana-Claude’a Junckera, o aktywne włączenie się bułgarskich władz w poszukiwanie kompromisu w sporze między KE a Polską, który doprowadził do uruchomienia art. 7 TUE. Jako państwo zarządzające agendą szczytów Rady UE Bułgaria ma zatem szansę odegrać ważną rolę w zażegnaniu sporu.