

# Unia Europejska – rekonstrukcja albo śmierć?



**PROF. JAN ZIELONKA**

*University of Oxford*

Największym problemem, jaki dotyka dziś Unię Europejską jest kryzys legitymizacji władzy. Europejczycy są sfrustrowani tym, że mają mandat wyborczy, lecz *de facto* nie mają głosu. Stracili zaufanie do polityków, którzy nie rozwiązują ich podstawowych problemów. Dali wyraz swojemu niezadowoleniu w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego, kiedy świetne wyniki uzyskali Nigel Farage czy Marine Le Pen. Pomimo wielu niepokojących sygnałów, obecne elity europejskie nie są jednak zainteresowane zmianą panującego w Europie porządku. Zreformowanie Unii albo ich zwyczajnie nie interesuje, albo też nie leży w ich interesie. Dalsze utrzymywanie *status quo* rysuje jednak przyszłość Wspólnoty w czarnych barwach. Jakich zmian potrzebuje, by się odrodzić? Czy alternatywą dla Unii może być powrót do państw narodowych?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor thinklettera Kongresu Obywatelskiego.

**Od dłuższego czasu w swoich wypowiedziach publicznych podkreśla Pan, że Unię Europejską czeka koniec. Nie wiadomo tylko czy będzie to proces powolny, czy też szybki, czy nastąpi w bólach, czy też pod znieczuleniem. Podtrzymuje Pan swoje zdanie?**

Nie wiemy, co będzie jutro. Mogę co najwyżej spekulować odnośnie tego, co może się zdarzyć. Uważam, że Unia nadal może się odrodzić, o ile tylko będzie się potrafiła zreformować. I powtarzam to od co najmniej dekady, gdy fiaskiem zakończyła się próba stworzenia Konstytucji Europejskiej.

**Czy zatem problemem Unii jest brak pomysłu na zmianę?**

To nie jest tak, że nie ma pomysłu. Wspólnota jest dziś po prostu w rękach ludzi, których albo ta zmiana zwyczajnie nie interesuje, albo też nie leży w ich interesie. Trudno mi nawet ocenić, jakiego typu wstrząs musiałby nadejść, by europejscy decydenci zrozumieli, że poważne zreformowanie UE jest jedyną szansą na to, by ona przetrwała. Reformy nie nastąpiły po ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego, kiedy Nigel Farage wygrał w Wielkiej Brytanii, a Marine Le Pen we Francji. Nie nastąpiły po kryzysie euro, ani też po kryzysie migracyjnym. Nie zapowiada się, by coś miało się zmienić po Brexicie.

“ **Unia Europejska jest dziś w rękach ludzi, których albo reforma tej instytucji zwyczajnie nie interesuje, albo też nie leży w ich interesie.** ”

**Być może unijni decydenci nie są świadomi, bądź też nie podzielają Pańskiego zdania, że bez reform Unię czeka upadek...**

Oczywiście, nie każdy pomysł na reformę Unii pomoże jej wyjść z kryzysu. Przykład Gorbaczowa pokazuje, że czasem, gdy reformuje się zły system, to przyspiesza to jego śmierć, a nie jej przeciwdziała. Wydaje mi się, że Bruksela tego scenariusza się boi. Nie ma gwarancji, że gdy zacznie podejmować fundamentalne zmiany, cały dotychczasowy ład się nie rozleci, nie wymknie się spod kontroli. Dzisiejszym problemem Europy jest to, że małe reformy niczego nie zmieniają, a duże niosą właśnie groźbę rychłego końca. W związku z tym panuje przyzwolenie na nic nierobienie. Jak ze strusiem, który chowa głowę w piasek – udaje się, że coś się robi, zbiera się do działań, lecz finalnie i tak nic z tego nie wynika. Ile było unijnych szczytów dotyczących problemu uchodźców i jakie są ich rezultaty? Czy ktokolwiek wierzy w to, że kryzys migracyjny został rozwiązany, bo podpisaliśmy umowę z Turcją? Są to problemy, które same się nie rozwiążą. I jestem przekonany, że nie da się ich okiełznać bez odbudowy zaufania społecznego Europejczyków do Unii. A to bez reform nie będzie możliwe.

“ **Dzisiejszym problemem Europy jest to, że małe reformy niczego nie zmieniają, a duże niosą groźbę rychłego końca, jak w przypadku Gorbaczowa i ZSRR. W związku z tym panuje przyzwolenie na nic nierobienie.** ”

**Czego zatem sami Europejczycy oczekują od Unii?**

Tego dokładnie nie wiemy. Ale z pewnością są sfrustrowani tym, że mają mandat wyborczy, lecz *de facto* nie mają głosu. Mogą zmieniać polityków, ale nie mogą zmieniać polityki. Dali wyraz swojemu niezadowoleniu w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego, kiedy świetne wyniki uzyskali chociażby wspomniani już Farage czy Le Pen. Ich sukcesu nie uzasadniałbym jednak tym, że wyborcy pokazali swój egoizm i ksenofobiczność. Paradoksalnie – sądzę, że ich zachowanie było całkiem racjonalne. Mieli po prostu dość elity europejskiej złożonej z liderów partii centroprawicowych i centrolewicowych, którzy cały czas mówili, że mają pomysł na gospodarkę i problemy społeczne, a w rzeczywistości postępowali na odwrót, bądź też nie robili nic. Niech nas więc nie dziwi, że w wielu państwach nastąpił bunt wyborców. Objawia się on w różny sposób, w zależności od problemów oraz kultury politycznej danego kraju.

Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski jest zupełnie inna niż Grecji, a mimo to obydwa te kraje są rządzone przez liderów – *notabene* wywodzących się z zupełnie różnych politycznych rodzin – którzy uważają, że porządek, który od 30 lat panuje w Europie stracił swoją rację bytu, nie ma już legitymizacji. Można oczywiście powiedzieć, że sprawy, o których mówimy są znacznie bardziej skomplikowane, że wyborcy dokonując swoich wyborów nie mieli racji. Ale to tylko wymówki. Dziś przyszedł czas żeby wyjść do elektoratu z pomysłem na nową Europę.

“ **W wielu państwach UE nastąpił bunt wyborców. Objawia się on w różny sposób. Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski jest zupełnie inna niż Grecji, a mimo to obydwa te kraje są rządzone przez liderów – *notabene* wywodzących się z zupełnie różnych politycznych rodzin – którzy uważają, że porządek, który od 30 lat panuje w Europie stracił swoją rację bytu.**

**Czy ma Pan zdanie na temat tego, jaki mógłby być charakter wewnętrznych reform?**

Mam bardzo określony pogląd na ten temat. Uważam, że budowa nowego europejskiego ładu powinna oprzeć się na trzech zasadach. Po pierwsze, w tej chwili kwestie integracyjne leżą w rękach tylko i wyłącznie państw narodowych, odpowiadających w pierwszej kolejności przed swoimi elektoratami. Uważam, że monopol ten powinien zostać przełamany. Państwa nie są już w stanie same z siebie bardziej się zintegrować, gdyż każdy kolejny krok w tym kierunku zbliżałby je w stronę federacji, co oznaczałoby ich kolektywne samobójstwo. Po drugie, uważam, że integrację należy budować na zasadzie funkcjonalnej, a nie terytorialnej. Dziś w Europie postępujemy według paradygmatu, w myśl którego wszelkie zasady i sposoby załatwiania spraw powinny zostać sprowadzone do tego samego porządku prawnego-zarządczego. Udajemy w ten sposób budowę wspólnego, europejskiego państwa. Tymczasem nie ma to sensu. Każda dziedzina życia wymaga innych rozwiązań oraz współpracy pomiędzy poszczególnymi, zainteresowanymi terytoriami i aktorami. Nie rozumiem, co Węgrzy czy Austriacy mają do problemów transportu morskiego. Wynika z tego trzecia teza, że integrację europejską należy zdecentralizować i oprzeć na bardziej elastycznych zasadach. Niech każdy obszar funkcjonalny ma swoje centrum zarządzania, umiejscowione w innym miejscu Europy. Bruksela nie musi i nie powinna być jądrem wszystkich spraw. Zmiany tej można byłoby dokonać w ramach obecnych struktur. Mamy dziś przeszło 40 unijnych agencji restrukturyzacji odpowiedzialnych za różne dziedziny życia – od kwestii ochrony

żywności, przez bezpieczeństwo, aż po konkurencję rynkową. Każdy z tych organów regulacyjnych mógłby dostać więcej pieniędzy i autonomii, a rola organów centralnych mogłaby się skupić na koordynacji – tworzeniu i dbaniu o przestrzeganie pewnych reguł gry.

“ **Monopol na integrację, jaki posiadają państwa narodowe, powinien zostać przełamany. Nie są już one w stanie same z siebie bardziej się zintegrować, gdyż każdy kolejny krok w tym kierunku zbliżałby je w stronę federacji, co oznaczałoby ich kolektywne samobójstwo.**

**O ile dwie ostatnie propozycje byłbym sobie jeszcze w stanie wyobrazić, o tyle znacznie trudniej przychodzi mi to, jeśli chodzi o pierwszą. Jak w praktyce mogłoby wyglądać przełamanie monopolu państw narodowych w kwestii integracji europejskiej?**

Gdy rozmawiamy na temat wzrostu gospodarczego czy innowacji, to kwestie te odnoszą się zazwyczaj nie do państw, lecz do miast. Zwłaszcza dużych aglomeracji, które napędzają wiele procesów gospodarczych, przez co stają się ważnymi podmiotami w całej grze rynkowej. 80 proc. unijnych dochodów pochodzi z usług, które są skoncentrowane właśnie w miastach. Gdy zastanawia się Pan, gdzie dostanie pracę, gdzie wyśle dzieci do szkoły czy rodziców do szpitala, to myśli Pan w kategorii państw czy miast? Gdy podnosimy temat bezpieczeństwa, na poziomie państwowym dotyczy on kategorii wojskowych, a na poziomie miast – bezpieczeństwa drogowego czy przeciwdziałania wandalizmowi. W zależności od szczebla różne są także podejścia do imigrantów – w aglomeracji nie liczy się paszport takiej osoby, lecz to, czy ma gdzie mieszkać, czy znajdzie pracę, czy nie tworzy problemów społecznych. To właśnie w miastach tworzone są liczne programy mające na celu lepszą asymilację tych ludzi. Tymczasem kto stoi za procesami decyzyjnymi wewnątrz UE? Mozaika różnych państw. Zarówno potentaci, jak Niemcy czy Francja, jak i państwa podupadłe jak Grecja czy Cypr. Czy te drugie nadal są suwerennymi podmiotami? Co więcej, przy stole decyzyjnym mamy też mini-państwa, jak Łotwę, która mogłaby być dzielnicą Londynu. Pokazuje to doskonale, jak proces decyzyjny odbiega od świata realnego.

**Z jednej strony trudno się z Panem nie zgodzić, lecz z drugiej Unia Europejska została zbudowana właśnie na demokracji, gdzie do głosu dopuszczani są nie tylko giganci. Intuicyjnie wydaje mi się, że Pańska koncepcja mogłaby doprowadzić do powstania „oligopolu” miast, które dbałyby tylko i wyłącznie o siebie. A co z interesami obszarów wiejskich, prowincjonalnych miasteczek, czy nawet przywoływanym przez Pana mini-państw?**

Miasta to jedynie przykład na to, że integracja wcale nie „dzieje się” wyłącznie na poziomie państw, lecz również i na innych płaszczyznach. Moglibyśmy też mówić o wymiarach integracji, które dotyczą regionów czy korporacji międzynarodowych. Jeżeli chcemy znaleźć racjonalny pomysł na integrację, to musimy odpowiednio dopasować go do poszczególnych dziedzin życia. Jeśli interesuje Pana problem ochrony środowiska, to idzie Pan pracować dla rządu czy do organizacji pozarządowej? Sądzę, że większość młodych ludzi wybrałaby tę drugą opcję. Tymczasem dla NGO-sów nie ma praktycznie miejsca w procesie podejmowania decyzji. I w tym tkwi problem, który starałem się nakreślić. Wracając do przykładu miast, bardzo niepokojące jest to, że pomimo ich ogromnej roli na mapie społeczno-gospodarczych interesów Europy, przez ostatnie 30 lat nie dano im należytego dostępu ani do środków, ani do decyzji. Decyzje leżą w gestii państw – niezależnie jak małych i niezależnie jak wydolnych. I wszystko byłoby dobrze, gdyby tylko ten model zdawał egzamin, gdyby Unia była w stanie rozwiązywać podstawowe problemy, z którymi borykają się jej obywatele. A jest wręcz przeciwnie – Unia sama generuje nowe problemy. Większość obecnych konfliktów dotyczących uchodźców wynika nie tylko z zaniechania, ale też z unijnych decyzji oraz legislacji, zupełnie niedostosowanych do rzeczywistości. Podobnie sprawy mają się w kwestii gospodarki. Czy ktoś wierzy, że Grecy spłacą swoje długi? Gdyby obecny system był efektywny, nikt nie szukałby alternatywnych rozwiązań aby do tego doprowadzić. Ale system jest wadliwy. Skoro państwa europejskie nie dogadały się w kwestii zasadniczych rozwiązań gospodarczych 10 lat temu, gdy w Hiszpanii i Niemczech bezrobocie było na podobnym poziomie, to jak mają dojść do porozumienia teraz, gdy za Odrą wynosi ono mniej niż 5 proc., a na Półwyspie Iberyjskim ponad 20 proc.? Skoro państwa europejskie nie dogadały się w kwestii uchodźców, gdy było ich relatywnie niewielu, to jak zrobią to teraz, w atmosferze paraliżu decyzyjnego?

“ **Proces decyzyjny w strukturach UE odbiega od świata realnego. Decyzje leżą w gestii państw – niezależnie jak małych i niezależnie jak wydolnych. Tymczasem integracja wcale nie „dzieje się” wyłącznie na poziomie państw, lecz również i na innych płaszczyznach – miast, regionów, korporacji międzynarodowych, NGO-sów itd.**

**Zakładając, że proponowane przez Pana rozwiązania udałoby się wprowadzić w życie, co stałoby się z państwami narodowymi? Odeszłyby one w niepamięć, a Europa stałaby się jednym superpaństwem?**



To, o czym mówię nie ma nic wspólnego z tezą o umieraniu państw. Państwa są i pozostaną. Pytanie tylko, czy powinny mieć monopol na integrację europejską. Jeśli odbierzemy im go, otworzymy system, to możliwość wpływu na decyzje i dostęp do środków będą mieli także inni aktorzy. W jaki sposób to zrobić będzie już kwestią dyskusji, pewnego przetargu politycznego. Nie ulega jednak wątpliwości, że integracja oparta na monopolu państw doszła do ściany. Nawet Brytyjczycy mówili, że aby funkcjonowała ona lepiej, podstawowe decyzje należałoby przekazać do centrum europejskiego. A to oznaczałoby zbiorowe samobójstwo państw, którego one oczywiście nie chcą. W interesie parlamentów poszczególnych członków UE nie leży przecież pozbycie się swoich uprawnień i przekazanie ich do Brukseli. Nie chcą być one jedynie lokalnymi rządami w ramach państwa europejskiego. Ale skoro nie zamierzamy kontynuować ścieżki budowy federacji, to trzeba się cofnąć i pomyśleć o innym scenariuszu. A takiego dziś nie ma.

### **Nie jest nim przebijająca się coraz częściej do świadomości Europejczyków idea powrotu do państw narodowych?**

Państwa narodowe w ostatnich latach bardzo się zmieniły. Nie oznacza to, że straciły swoją wagę. Niemniej jednak wskutek wielu procesów historycznych, różne tworzone przez ludzi instytucje ulegają transformacji. Gdyby popatrzeć na etapy rozwoju państw narodowych na przestrzeni ostatnich dwóch wieków, tę ewolucję bardzo łatwo jest zauważyć. Są historycy, którzy twierdzą, że 40–50 lat temu Unia Europejska była dla nich ratunkiem, by sprostać wyzwaniom ówczesności. Nie wydaje się jednak, by scenariusz wzmocnienia państw narodowych miał być dziś rozwiązaniem adekwatnym do wyzwań współczesności. Owszem, możemy powiedzieć: „Zamykamy Unię Europejską, która przez wiele lat zrobiła parę rzeczy całkiem dobrze, lecz dziś się nie sprawdza, i wracamy na swoje krajowe podwórka”. Mniej więcej w ten sposób mówią brytyjcy eurosceptycy. Tymczasem Europa jest dziś tak mocno współzależna, że nie możemy po prostu wziąć swoich zabawek z Brukseli i pójść sobie do Londynu. Jest to znacznie bardziej skomplikowane. Świat się zmienił. Państwa europejskie są ze sobą powiązane gospodarczo, społecznie, politycznie. Większość problemów, które przed nami stoją nie jest natury lokalnej czy narodowej, lecz transgranicznej. Spójrzmy chociażby na kwestię wojskowości. Nowoczesne armie to dziś nie chłopcy maszerujący z bronią po ulicach, lecz specjaliści od informatyki, którzy siedzą w samolocie lub bazie wojskowej i dokonują skomplikowanych operacji komputerowych. Większość państw – nie licząc największych mocarstw – w dobie nowych technologii nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa w pojedynkę, tak jak to było jeszcze kilka dekad temu. Popatrzmy też na rewolucję internetową, która zmieniła i kapitalizm i demokrację, mocno ograniczając rolę państw narodowych, nawet tak scentralizowanych, jak Chiny. Idąc dalej, nad międzynarodowymi rynkami finansowymi kontroli nie mają nawet tacy potentaci, jak Niemcy czy Stany Zjednoczone. Odnieśmy się też wreszcie do kwestii społecznych. Eurosceptycy twierdzą, że ludzie nie chcą umierać za Europę, ale są gotowi polec za swój kraj. Przeczą temu badania przedstawione w ubiegłym roku na łamach „Polityki”, ukazujące, że w razie najazdu nieprzyjaciela na Polskę, większość Polaków uciekłoby za granicę.

“ **Państwa europejskie są ze sobą powiązane gospodarczo, społecznie, politycznie. Większość problemów, które przed nami stoją nie jest natury lokalnej czy narodowej, lecz transgranicznej. Idea powrotu do państw narodowych zupełnie nie odpowiada wyzwaniom współczesności.**

**Chęć powrotu do państw narodowych należy więc traktować trochę na zasadzie: „Wszędzie dobrze, gdzie nas nie ma”?**

W dzisiejszym dyskursie na temat integracji europejskiej pokutuje złudna dychotomia: albo Unia Europejska albo państwa narodowe. Jest to uproszczony, leniwy pogląd. Sprawy są dużo bardziej skomplikowane, dlatego też model integracji powinien wziąć pod uwagę zróżnicowanie poszczególnych państw, ale też ich niesamowitą współzależność. Znaleźć metodę, dzięki której będziemy w stanie organizować relacje między sobą w sposób nowoczesny i skuteczny, a równocześnie w sposób, który da się legitymizować. Społeczeństwo musi czuć się właścicielem pewnych decyzji. Ludzie nie mogą mieć poczucia, że wrzucają kartkę do urny wyborczej i nic się nie zmienia. Widzę tu tylko jedno niebezpieczeństwo – Europejczycy rozmawiają na temat problemów integracji w odosobnieniu od innych problemów. Gdyby integracja była naszym jedynym kłopotem, sądzę że szybko zostałby on rozwiązany. Tymczasem mamy też parę innych, m.in. gospodarczy, zadłużenia, bezrobocia, demokracji, zagrożenia militarnego oraz związanego z migracjami. To wszystko się nakłada, stąd też jest takie trudne do opanowania.

“ **W dzisiejszym dyskursie na temat integracji europejskiej pokutuje złudna dychotomia: albo Unia Europejska albo państwa narodowe. Jest to uproszczony, leniwy pogląd. Sprawy są dużo bardziej skomplikowane.**

**Być może zatem paraliż polityczny UE wynika właśnie z poczucia bezradności, a nie z cynizmu bądź też nieświadomości europejskich elit...**

Politycy liczą na to, że może uda im się jakoś przetrwać, nastroje społeczne się zmienią i wszystko wróci do normy, tak jak było kiedyś. Że będziemy generować wzrost gospodarczy w Europie, długi

się spłaci, a uchodźcy przestaną napływać. To jednak marzenie ściętej głowy. Nie uda się tego osiągnąć bez legitymizacji, której dziś w Europie brukselscy politycy zwyczajnie nie mają. Europejczycy muszą mieć możliwość partycypacji w formułowaniu wspólnego interesu, a taki mechanizm na poziomie Unii nie został nigdy stworzony. Widać to najlepiej po Parlamencie Europejskim, któremu z każdym kolejnym traktatem dawaliśmy coraz więcej uprawnień, a w wyborach do którego głosuje coraz mniej osób. Nie mówiąc już o tym, że coraz więcej spośród wyborców oddaje głos na eurosceptyków. Dzieje się tak w dużej mierze dlatego, że europejscy politycy zapomnieli, że w demokracji interesy nie są dane, lecz są wypadkową oczekiwań społecznych, które mogą się zmieniać i do których realizacji są oni desygnowani przez swój elektorat. A pojęcie interesu to nie kwestia ekspertów, którzy wszystko dobrze wyliczą, lecz kwestia procesu demokracji. Jeżeli nie znajdziemy sposobu na to, by formułować swoją wspólną strategię w kategoriach demokratycznych, kiedy interes Europejczyków będzie spójny z działaniami polityków, nie ma szans, byśmy grali jako jedna drużyna. W skali globalnej będziemy zlepkiem państw, które tylko ze sobą sąsiadują i pomimo dużej siły ekonomicznej wielu z nich, jako całość nie mają dużej siły przebicia.

“ **Jeżeli nie znajdziemy sposobu na to, by formułować swoją wspólną strategię w kategoriach demokratycznych, kiedy interes Europejczyków będzie spójny z działaniami polityków, nie ma szans, byśmy grali jako jedna drużyna.**

## O autorze

*Jan Zielonka – Profesor Studiów Europejskich na University of Oxford. Wcześniej wykładał na Uniwersytecie Warszawskim, European University Institute we Florencji oraz na holenderskim uniwersytecie w Leiden. Autor licznych publikacji oraz książek, m.in. „Europa jako imperium” (2007) oraz „Koniec Unii Europejskiej?” (2015).*