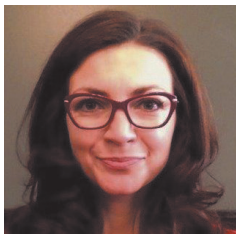


# Przyszłość Europy leży w Unii



**prof. Renata Mieñkowska-Norkiene**

Uniwersytet Warszawski

**Unia Europejska nie jest i nigdy nie była niepodatna na kryzysy. Te, dotyczą ją tak samo jak poszczególne państwa. Jednak mimo tego, do tej pory, zawsze wychodziła z nich obronną ręką przekuwając trudne sytuacje we własne wzmocnienie. Czy i teraz będzie podobnie? Wojna w Ukrainie i kryzys energetyczny, skutki pandemii COVID-19 czy wewnętrzne problemy krajów członkowskich – na pewno wstrząsną UE. Niemniej nie ma lepszego organizmu niż Unia, by się tym problemom przeciwstawić. Wspólnota Europejska – z racji swojego potencjału – jest też jedynym skutecznym narzędziem wpływu europejskich państw na procesy globalne. Inni wielcy tego świata nie będą liczyli się z poszczególnymi krajami starego kontynentu, a z całą Unią i owszem.**

Już od dłuższego czasu przewija się w mojej pracy zawodowej, czy to podczas spotkań ze studentami, czy w mediach, sprawa – przyjmującego różne formy – kryzysu Unii Europejskiej. Gdybym miała odrobinę więcej wrodzonego pesymizmu, pewnie żyłabym w przeświadczeniu, iż dla UE jest to wręcz *status quo*. W istocie, niemal od momentu jej powstania, co kilka lat przydarzają się większe lub mniejsze katastrofy. Można, wskazać choćby: politykę pustego krzesła Francji, eurosklerozę lat osiemdziesiątych XX w., kryzysy finansowe lat dziewięćdziesiątych, nieudany projekt europejskiej konstytucji, kryzys finansowy i gospodarczy 2008-2012, kryzys migracyjny 2015, pandemia COVID-19, kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech, agresję Rosji na Ukrainę (i wynikające z niej problemy z energetyką). Trzy z nich wciąż trwają, ale na podstawie dotychczasowych doświadczeń zarządzania kryzysowego w Unii, mogę powiedzieć z pełnym przekonaniem: jestem o przyszłość Unii Europejskiej spokojna. Wynika to – mimo trudnych okoliczności wojny za wschodnią granicą – z kilku kwestii, które pozwolę sobie w niniejszym tekście przedstawić jako drogi do silnej i odpornej Unii Europejskiej (którymi, jak zakładam, Wspólnota Europejska pójdzie – w tym również Polska).

”

**Pandemia COVID-19, kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech, agresja Rosji na Ukrainę (i wynikające z niej problemy z energetyką) – z tym obecnie mierzy się UE, ale na podstawie dotychczasowych doświadczeń zarządzania kryzysowego w Unii, mogę powiedzieć z pełnym przekonaniem: jestem o przyszłość Unii Europejskiej spokojna.**

Unia Europejska wychodziła z każdego z dotychczasowych trudności nie tylko zwycięska, ale także wzmocniona. Przykładowo, po załamaniu finansowym i gospodarczym wzmocniono kontrolę finansową państw Strefy Euro, po kryzysie migracyjnym podjęto prace nad bardziej spójną polityką migracyjną

i zwiększeniem solidarności państw, a w związku z sytuacją dotyczącą praworządności, rozwinięto mechanizmy ochrony obywateli UE przed niepraworządnymi działaniami państw członkowskich, w szczególności w zakresie wydatkowania środków unijnych.

## **Siła wspólnoty**

Ponadto Unia Europejska jako całość, w zarządzaniu kryzysowym jest znacznie bardziej skuteczna niż państwa członkowskie pojedynczo. Początkowo w sytuacjach zagrożenia – zwłaszcza związanych z bezpieczeństwem – działa tzw. efekt flagi, czyli wzrost poparcia dla rządu krajowego, wynikający z potrzeby szybkiej reakcji. Natomiast, kiedy obywatele już otrząsają się z pierwszego szoku i dostrzegają skuteczne i – co ważne – nienastawione jedynie na krótkotrwały efekt działania wspólnotowe, jeszcze mocniej działa efekt flagi – ale już flagi unijnej. Potwierdzają to jednoznacznie wyniki badań Eurobarometru, według których po każdym kryzysie, kiedy UE zaczynała podejmować kroki zaradcze i widać było ich pierwsze rezultaty, to właśnie ją wskazywano jako bardziej skuteczną i lepiej zarządzającą. W tym leży siła i odporność organizacji.

Problemy, z jakimi musi się permanentnie borykać UE, otwierają jej też (czasem wbrew początkowym założeniom) okna możliwości, które – jako silniejszy niż pojedyncze państwa członkowskie aktor na międzynarodowej arenie zarówno gospodarczej, jak i dyplomatycznej – sukcesywnie wykorzystuje. Przykładowo, pandemia COVID-19 poddała w wątpliwość wiele aspektów globalizacji – w szczególności z perspektywy długości i pewności łańcuchów dostaw różnych produktów. UE zaczęła wykorzystywać to do większego inwestowania we własne technologie, do zwiększenia różnorodności sieci partnerów międzynarodowych (przeorientowanie współpracy z Chinami na partnerów położonych znacznie bliżej). Obecny kryzys wywołany agresją Rosji na Ukrainę również zmusił UE do szukania nowych źródeł energii, ale także nowych zachęt dla państw członkowskich do reorientacji energetycznej i stawienia czoła nowym wyzwaniom z tym związanym. Tak więc umiejętność wykorzystywania otwartych okien możliwości przy okazji kryzysów to mocna strona UE, dzięki której ma ona szansę być silniejsza i bardziej odporna.



**Problemy, z jakimi musi się permanentnie borykać UE otwierają jej okna możliwości, które – jako silniejszy niż pojedyncze państwa członkowskie aktor na międzynarodowej arenie zarówno gospodarczej, jak i dyplomatycznej – sukcesywnie wykorzystuje.**

Unia Europejska ma także potencjał, by stać się istotnym partnerem innych podmiotów niepaństwowych i krajów w kontekście jej siły gospodarczej, potencjału rozwoju, pewności prawa i przewidywalności. Dlatego kryzysy o charakterze światowym, którym UE również podlega, dają jej lepszy potencjał niż pojedynczym państwom członkowskim na bycie sojusznikiem w przedsięwzięciach antykryzysowych oraz tych, które pozwalają przekuć problemy w rozwiązania. Za przykład może tutaj posłużyć sojusz euroatlantycki, w ramach którego Unia ma znacznie większy potencjał i siłę przekonywania Stanów Zjednoczonych jako grupa państw niż każdy z jej członków oddzielnie (tym bardziej że UE bazuje w swym działaniu na konsensusie państw, osiąganym dzięki wielości sieci wzajemnych powiązań i możliwości znalezienia punktów istotnych dla efektywności negocjacyjnej). To niweluje różnice interesów między państwami członkowskimi i pozwala Unii mówić jednym – dobrze słyszalnym głosem.

To, co cechuje UE to także duże zróżnicowanie w interesach – często regionalnie uwarunkowanych, jak choćby w państwach Południa, nordyckich czy w Europie Środkowej i Wschodniej – ale mających znaczenie niezależnie od wielkości czy siły gospodarczej w podejmowaniu najistotniejszych decyzji. Dlatego Wspólnota ma potencjał działania na rzecz realizacji projektów antykryzysowych w różnych regionach Europy, mających wszelakie konsekwencje, a to z kolei wpływa na nią samą i modyfikuje jej wewnętrzną strukturę z korzyścią dla jej dynamiki. Dobrze ilustruje to obecna sytuacja wynikająca z agresji Rosji na Ukrainę – zjednoczyła ona UE wokół realizacji działań związanych z bezpieczeństwem, postulowanych przez m.in. państwa bałtyckie, Polskę i Czechy.

Dotyczy to też kwestii przyspieszenia dołączenia Ukrainy do Unii. Tego rodzaju jedność bez kryzysu byłaby trudniejsza, natomiast fakt, iż UE udało się to osiągnąć (nawet biorąc pod uwagę pewne opory Węgier), mimo konieczności poświęcenia swoich partykularnych interesów przez wiele państw zależnych w różny sposób od Rosji, świadczy o jej potencjale odporności bazującym na zasadzie solidarności.

Co więcej, pozwala to w debacie publicznej swobodnie poruszać kwestie przywództwa w UE i kierunków jej rozwoju, choćby mówić przedstawicielom małych państw bałtyckich o możliwym wytyczaniu kierunków integracji europejskiej na dziesięciolecie przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Ukrainę, która ma szansę wkrótce dołączyć do UE.



**Unia ma potencjał działania na rzecz realizacji projektów antykrzysowych w różnych regionach Europy, mających wszelakie konsekwencje, a to z kolei wpływa na nią samą i modyfikuje jej wewnętrzną strukturę z korzyścią dla jej dynamiki.**

### **Miara unijnej demokracji**

Zazwyczaj w państwach członkowskich narzędzia wpływu na polityki sektorowe albo zmiany pewnych paradygmatów w różnych obszarach są możliwe w zasadzie tylko poprzez akt wyborczy, albo protest (choć jest sporo innych dostępnych kanałów). Tymczasem Unia całościowo bazuje na idei demokracji deliberatywnej, gdzie konsensus osiąga się za pomocą uzgadniania w negocjacjach, a głos obywateli jest brany pod uwagę bezpośrednio (inicjatywa obywatelska, Konferencja w sprawie Przyszłości Europy, narzędzia skarg na działanie instytucji i problemy prawne).

Instytucje europejskie to dość skomplikowana konstrukcja: częściowo wybierana przez obywateli, częściowo zależna od państw członkowskich, częściowo niezależna. Daje to ogromny potencjał stałości, przewidywalności oraz silnej orientacji na jak najszersze grupy obywateli. Mówiąc krótko: kiedy nie jest możliwy doraźny zysk polityczny, ale profesjonalizm i podejście strategiczne decydują o poczynaniach Komisji Europejskiej, można podejmować bardziej ambitne działania niż poszczególne rządy państw członkowskich, które najczęściej orientują się na konkretną grupę wyborców i myślą w perspektywie kolejnych elekcji. To ogromna przewaga Wspólnoty nad jej członkami, a obywatele UE widzą to i cenią.



**Kiedy nie jest możliwy doraźny zysk polityczny, ale profesjonalizm i podejście strategiczne decydują o poczynaniach Komisji Europejskiej, można podejmować bardziej ambitne działania.**

Unia Europejska jest więc zarówno demokratyczna (demokracja konsensualna, która ją charakteryzuje w świetle klasycznych teorii politologicznych, lepiej realizuje interesy i oczekiwania obywateli niż mażorytarna), jak i skuteczna, mimo dużego zróżnicowania interesów państw (właśnie dzięki sieciowym relacjom między podmiotami w jej ramach i wielu możliwościom negocjacyjnym). To daje UE moc w sytuacjach kryzysowych i poparcie obywateli. Warto nadmienić, że ogromna większość Europejczyków jest euroentuzjastyczna, nawet jeśli rządy ich państw nie podzielają tego entuzjazmu.

Jednak UE nie jest całkowicie odporna na populizm, szczególnie w kontekście sówicie finansowanych przez reżimy autorytarne (choćby rosyjski) wpływów politycznych służących destabilizacji UE, czy wreszcie tendencjom do negowania słuszności członkostwa w niektórych państwach. Aczkolwiek przykład Brexitu

pokazał, iż Unia Europejska z takiego kryzysu wyszła wzmocniona nie tylko dzięki jedności w negocjacjach „rozwodowych” z Wielką Brytanią, ale także dzięki temu, iż po kilku latach od wyjścia Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty widać, iż kraj ten istotnie na tej decyzji stracił (w wielu wymiarach). Zamiast efektu domina, nastąpił efekt odwrotny – państwa członkowskie widzą, jak źle może zakończyć się pomysł wyjścia z UE i wolą tej kwestii nie podejmować (Polska jest tu niechlubnym wyjątkiem kwestionowania istotnych zasad członkostwa, ale tu też działają mechanizmy dyscyplinujące UE oraz euroentuzjazm Polaków).

### Jak wzmocnić Europę?

Ze wszystkich powyższych powodów należy, moim zdaniem, uznać, iż najlepsza droga UE do siły i odporności wiedzie przez głębszą integrację i aktywność. Anu Bradford w swojej książce o „efekcie Brukseli” napisała, iż Unia rządzi światem, ponieważ jej działania regulacyjne stanowią przykład, za którym idą inne państwa, w tym USA czy Chiny. Wydaje się, że UE rządzi światem także dlatego, że dba o obywateli i jest przestrzenią, w której po prostu chce się żyć (o czym świadczy imigracja do UE z licznych państw świata). To, co Wspólnota mogłaby niewątpliwie wzmocnić, to polityka komunikacyjna, dzięki której jej siła stanie się oczywistością dla wszystkich obywateli, a rządy niechętnie integracji w państwach członkowskich nie będą miały możliwości tworzyć antyeuropejskich narracji bez obaw, że nie znajdą podatnego gruntu.

”

**Według Anu Bradford UE może rządzić światem, bo jej działania regulacyjne stanowią przykład, za którym idą inne państwa, w tym USA czy Chiny. Wydaje się, że to także dlatego, że dba o obywateli i jest przestrzenią, w której po prostu chce się żyć.**

### O autorce

Dr hab. **Renata Mieńkowska-Norkiene** – politolog oraz socjologiem. Naukowo związana z Uniwersytetem Warszawskim. Laureatka stypendium MNiSW dla wybitnych młodych naukowców 2011-2014. Ekspertka Team Europe.

#### Partnerzy



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu  
Województwa Pomorskiego



Więcej niż spawanie

#### Partnerzy numeru

