

Izabela Wojtyczka

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Polityki UE w dobie kryzysu”

W dniu 11 maja 2016 r. w Pałacu Tyszkiewiczów-Potockich odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa, będąca podsumowaniem projektu badawczego realizowanego w latach 2013-2016 w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki, pt.: „Polityki europejskie w dobie zmian modelu integracji europejskiej”. Celem konferencji było przedstawienie wyników badań różnych wymiarów polityk UE, w kontekście zmieniającej się sytuacji na arenie europejskiej. Spotkanie zgromadziło rzeszę zainteresowanych tematyką naukowców i studentów, wśród których znaleźli się m.in. Dyrektor Instytutu Europeistyki UW prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk i prof. dr hab. Wojciech Jakubowski – Producent ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

Konferencję otworzył kierownik projektu, dr hab. Tomasz G. Grosse, prof. UW z Instytutu Europeistyki UW, który przedstawił podstawowe pytania i hipotezy badawcze, zwracając uwagę na to, jak kryzys wpływał na funkcjonowanie poszczególnych polityk europejskich, które poddali badaniu eksperci. Konferencja składała się z dwóch części, poświęconych takim zagadnieniom, jak zarządzanie gospodarcze w UE i unia gospodarczo-walutowa, polityka spójności, polityka rolna, polityka innowacyjna, polityka zagraniczna i obronna, polityka energetyczna, klimatyczna, migracyjna i społeczna UE.

Pierwszym prelegentem konferencji była mgr Joanna Ziółkowska z College of Europe. Swoją prezentację poświęciła zjawisku zróżnicowanej integracji, podkreślając, że najsilniej dążący do niej wielcy aktorzy sceny europejskiej – Niemcy, Francja czy Wielka Brytania – mają odmienne koncepcje rozwoju integracji w Europie. Badaczka

wskazała, że w trakcie kryzysu nastąpiła intensyfikacja dyskursu naukowego i politycznego na temat zróżnicowanej integracji. Kryzys ekonomiczny nie był bezpośrednią przyczyną zjawiska zróżnicowania, jednak pośrednio faktycznie miał wpływ na jego wzmocnienie i uwidocznił cały problem.

W wystąpieniu dotyczącym polityki innowacyjnej prof. Katarzyna Żukrowska ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie zauważyła, że Unię Europejską od początku jej istnienia możemy nazwać „organizacją różnej prędkości”. Badaczka zwróciła szczególnie uwagę na znaczenie polityki innowacyjnej w państwach członkowskich, podkreślając, że jest to polityka, która wpływa na dynamikę rozwoju każdego kraju. W UE wciąż realizowane są głównie interesy państw najbardziej liczących się, czyli tych z tak zwanej „starej” Unii, natomiast marginalizowane są interesy mniejszych państw. Ponadto polityka innowacyjna jest sferą uważnie obserwowaną przez państwa członkowskie. Dla większości jej rozwój jest równoważny z budowaniem przewagi konkurencyjnej nad innymi krajami. Jest to także obszar silnego umiędzyczynienia. W dalszych analizach badaczka koncentrowała się na zagadnieniu badań rozwojowych. Ostateczne wyniki pokazały, że „nowe” kraje członkowskie mają zdecydowanie mniejsze możliwości finansowania takich badań, niż pozostałe państwa (tutaj powieliła się schemat, w którym głównymi beneficjentami polityki innowacyjnej są „stare” państwa członkowskie).

Z kolei dr hab. Paweł Borkowski z Uniwersytetu Warszawskiego, przedstawiając najważniejsze wnioski ze swoich badań na temat polityki zagranicznej UE, zadał pytanie o to, czy kryzys miał wpływ na postrzeganie Europy i jej „atrakcyjność” dla podmiotów zewnętrznych. Dostrzegł w tym zakresie sporą zmianę na niekorzyść UE, co tłumaczy brakiem odpowiedniej reakcji na pojawiające się kryzysy. W tym kontekście badacz odniósł się do koncepcji „soft power”, zauważając, że w przypadku Unii zdaje się ona coraz mniej skuteczna. Kolejnym poruszonym w wystąpieniu zagadnieniem była kwestia implementacji traktatu lizbońskiego, która ostatecznie dokonała się ze sporym opóźnieniem, co - według naukowca - miało wpływ na sposób odpowiedzi Europy na kolejne wyzwania w polityce zewnętrznej. Kryzys nie miał znacznego wpływu na intensywność bieżących kontaktów między decydentami w ramach omawianej polityki. Podczas jego trwania nie zmniejszono częstotliwości spotkań, co jednak nie oznacza, że nastąpiła w tej sferze poprawa skuteczności działań dyplomatycznych.

Badacz zwrócił także uwagę na nowe zjawiska, które wykreował czas kryzysu w UE. Są to, po pierwsze, swego rodzaju tęsknota za małą wspólnotą założycieli, która mogłaby być bardziej sterowalna aniżeli współczesna Unia Europejska. Taka

struktura Europy może sprzyjać jej zewnętrznemu wizerunkowi, ponieważ staje się ona bardziej świadomym graczem na arenie międzynarodowej. Ponadto zarządzanie taką Unią byłoby łatwiejsze gdyż nieobciążone interesami i problemami państw, które później weszły do Wspólnoty. Po drugie, wrogie nastroje wobec integracji europejskiej (ruchy nacjonalistyczne, tzw. europsceptyczne itp.), których obecność jednak - według badacza - nie przekłada się na razie w bezpośredni sposób na politykę zagraniczną, bowiem tą sferą sterują proeuropejskie elity polityczne. Jednak - jak się wydaje - zagrożeniem dla polityki UE w dłuższym okresie mogą być próby oddziaływania na sytuację wewnętrzną w Europie państw wrogich integracji (do takich można zaliczyć Rosję). Podsumowując, kryzys - zdaniem prelegenta - nie wpłynął znacząco na postępy integracji w polityce zewnętrznej UE, zamiast tego skutecznie zahamował tworzenie podstaw wspólnej strategii oraz wzmocnił wcześniej już występujące słabości omawianej polityki.

Pozostając w kręgu zagadnień związanych z relacjami zewnętrznymi UE, prof. Jacek Czaputowicz przedstawił podstawowe pytania badawcze, które dotyczyły tego, jak kryzys wpłynął na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jakie są stanowiska państw członkowskich wobec tej polityki oraz jakie występują różnice między nimi.

Zjawisko kryzysu spowodowało spadek znaczenia WPBiO, ponieważ uwaga wszystkich była skupiona na wyjściu z zapaści gospodarczej. Działania podejmowane w tym kierunku były powodem ograniczenia wydatków na obronę, co odbiło się na zmniejszeniu współpracy wojskowej między państwami (redukcja wydatków na tzw. współpracę wojskową w ramach WPBiO). Według uczonego, większość państw UE bardziej koncentrowała się na udziale w strukturach NATO, aniżeli na budowie struktury bezpieczeństwa unijnego. Na polityce obronnej odcisnął piętno także kryzys migracyjny, którego skutki będzie można jednak w pełni ocenić dopiero w przyszłości. Istnieje spore zróżnicowanie między państwami członkowskimi w odniesieniu do założeń i sposobów realizacji polityki bezpieczeństwa UE. Na przykład Francja postrzega WPBiO jako szansę na realizację swoich postkolonialnych celów geopolitycznych w Afryce Północnej. Z kolei dla Niemiec WPBiO nie jest instrumentem poprawy bezpieczeństwa (które nie jest postrzegane jako zagrożone), ale pogłębiania integracji europejskiej. Sfera militarna rządzi się swoimi prawami - ważne są w jej zakresie takie kwestie, jak wielkość armii, zasoby militarne, możliwości finansowe itp. To sprawia, że największe państwa UE dominują w tym obszarze. Ponadto kryzys uwidoczniał, że poszczególne państwa - ze względu na geopolityczne położenie - od-

czuwają różny poziom bezpieczeństwa, np. państwa środkowoeuropejskie obawiają się zagrożenia ze strony wschodniej, natomiast kraje zachodnie borykają się z problemem bliskowschodnich imigrantów, który wynika m.in. z ryzyka występowania ataków terrorystycznych.

Kolejne wystąpienie, prof. Artura Nowaka-Fara ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, było poświęcone zarządzaniu gospodarczemu i unii gospodarczo-walutowej.. Profesor podkreślił, że kryzys, z jakim mamy do czynienia w strefie euro, nie jest największym kryzysem, z jakim UE miała do czynienia w swojej historii. W tym kontekście przytoczył przykład kryzysów naftowych z lat 70. XX w., które miały większe reperkusje w odniesieniu do funkcjonowania całej organizacji. Zaznaczył jednocześnie, że ówczesne terytorium Wspólnoty nie było tak rozległe i nie dotyczyło to tak dużej liczby państw członkowskich, jak dzisiaj. Obecna słabość UE może być impulsem do zmian w zakresie współpracy gospodarczej między krajami. Główną przyczyną podziałów między nimi jest zróżnicowanie prawa wtórnego wynikającego z Traktatu z Maastricht. Są to przepisy, które inaczej traktują państwa strefy euro i inaczej państwa, które do tej strefy nie należą. Ponadto od 2008 r. nastąpiło wyraźne „zagęszczenie” regulacyjne (przede wszystkim w odniesieniu do polityki fiskalnej), które pogłębiło jeszcze te podziały. Ważną konkluzją, którą przedstawił prof. Nowak-Far, jest wniosek, że efektem kryzysu było wzmocnienie siatki instytucjonalnej UE. Jednak wzmocnienie Rady nie pozostanie bez wpływu na osłabienie pozycji Komisji Europejskiej. Prelegent w tym miejscu posłużył się ciekawym porównaniem, mówiąc, że komisja, w sytuacji zagęszczania się siatki instytucjonalnej zachowuje się jak pająk, który potrafi odnaleźć się w jej różnych wymiarach. W podsumowaniu profesor zgodził się z wnioskami wypływającymi z wyników badań profesora Żukrowskiej - kryzys w strefie euro odsłonił i uwypuklił niepokojący obraz nierównowagi wewnątrz UE, w której nadal widoczny jest podział na państwa członkowskie pierwszej kategorii i te, które muszą zadowolić się pozycją peryferiów.

Podsumowaniem wystąpień zaprezentowanych podczas pierwszego panelu konferencji były słowa jego moderatora, prof. Grosse, który zawarł w nich opinię na temat asymetrii między państwami członkowskimi w UE, skutkującej nie tylko powstawaniem „Europy dwóch prędkości”, ale także pojawianiem się dychotomii wewnątrz samej strefy euro (podział na państwa silne i te zmagające się z problemami). Profesor podkreślił, że asymetria ta powoduje reperkusje w odniesieniu do suwerenności, ponieważ suwerenem jest się dopóty, dopóki realizuje się odpowiednią politykę fiskalną.

Ma to związek także z asymetrią władzy – państwa silniejsze ustalają reguły gry, zatem decydują, jaki jest obszar suwerenności. Najbardziej suwerenne są więc te państwa, które określają podstawowe zachowania – i sobie i innym, czyli mogą forsować je w skali całej unii gospodarczej i walutowej.

Obserwacjami na temat wyników badań pierwszej grupy omawianych polityk w dobie kryzysu podzieliła się także profesor Aniela Dylus z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Po dokładnym przanalizowaniu wszystkich wcześniejszych wypowiedzi prelegentów wskazała, że problemy UE mają charakter permanentny. Mamy do czynienia z różnymi kryzysami, które często mają inne źródła i prowadzą do odmiennych konsekwencji. Kryzysy, które obserwujemy dzisiaj, mają zupełnie inny charakter niż te, które Wspólnota przeżywała 20, 30 lat temu. Kryzys zawsze powoduje poczucie zagrożenia, redukuje otwartość. Charakterystyczny dziś w Europie „zwrot na prawo” w polityce jest związany z zagrożeniem tożsamości. Profesor w swojej wypowiedzi zadała pytanie, co dalej ze zjednoczoną Europą. Mówiła o tym, że w latach 90. większość środowisk naukowych, politycznych czy studenckich była promotorami Polski w Europie. Tymczasem dzisiaj jedność Europy stoi pod nowym znakiem zapytania. Współczesnym programem edukacyjnym jest namysł nad nowymi strategiami przekonania ludzi do Europy, także ludzi młodych, i sposobami przewyciężenia zniechęcania Europą.

Drugi panel oficjalnie otworzyła dr ab. Marta Witkowska z Uniwersytetu Warszawskiego. Dotyczył on takich polityk Unii Europejskiej, jak polityka energetyczna, klimatyczna, rolna, a także popularna w obecnym dyskursie publicznym polityka migracyjna i społeczna UE.

Na temat polityki energetycznej w dobie kryzysu głos zabrała dr Kamila Pronińska z Uniwersytetu Warszawskiego. Badania tej polityki wykazały swego rodzaju dwutorowość, która polega na rozdźwięku pomiędzy formalnymi zapisami na temat większej wspólnotowości i łączeniu rynków, a praktyką, w której można zaobserwować konflikt interesów poszczególnych państw UE. Z jednej strony, kryzys doprowadził do wspólnego dialogu wszystkich państw członkowskich UE, a także wzrostu pozycji samej Komisji, która stała na straży wdrażania i monitoringu postanowień (Komisja odegrała też znaczną rolę w kontaktach z zewnętrznymi partnerami). Z drugiej strony, zarysował się problem braku implementacji tej polityki, z powodu konkurencyjności interesów rządów narodowych. Niemniej jednak całościowo można uznać, że – dzięki wprowadzeniu nowych przepisów – na rynku energetycznym UE zachodzą procesy pogłębienia integracji. Tworzy to podstawy do rozwoju wewnętrznego rynku i ciągłości dostaw.

Na podsumowanie dr Pronińska dodała, że proces tworzenia procedur i wspólnych instytucji nie został zahamowany przez kryzys. Za przykład służą nowe, względnie niezależne od państw członkowskich i koncernów energetycznych, europejskie instytucje takie, jak ACER¹ czy ENTSO².

Dr Krzysztof Księżnopolski ze Szkoły Głównej Handlowej omówił politykę klimatyczną UE. Badacz zauważył, że narzędzia realizacji tej polityki powodują, że silniejsi członkowie są bardziej uprzywilejowani. Wpływa to na możliwość bezpośrednich oddziaływań na strukturę miksu energetycznego słabszych państw członkowskich, takich jak Polska, które swoje bezpieczeństwo energetyczne opierają głównie na węglu. Badacz omówił przyczyny przewagi państw najsilniejszych, które wynikają m.in. z posiadania zasobów finansowych, wspomnianego miksu energetycznego i jego stosowania, technologii, i przejawiają się w strategicznym sposobie działania. Zauważył także, że podziały w tej sferze nie przebiegają według przynależności bądź nie do strefy euro. Występuje natomiast silna segmentacja między najsilniejszymi członkami UE a resztą państw. Ta słabsza grupa nie jest w stanie stworzyć silnej opozycji, ponieważ nie jest jednomyślna w najważniejszych kwestiach (wpływają na to różne uwarunkowania ekonomiczne, a także cele polityczne). W tym kontekście zawodzą także instytucje europejskie, które nie wykazują wiele determinacji w zapobieganiu segmentacji. Odnosi się to szczególnie do Komisji Europejskiej, która podlega sporym naciskom. Konkludując, naukowiec zauważył, że kryzys miał duży wpływ na politykę klimatyczną. Spowodował m.in. przeniesienie środka ciężkości z ochrony klimatu na kwestię pobudzenia gospodarki i odmiennego kształtowania warunków konkurencyjności gospodarczej w poszczególnych częściach UE. Miało to tym samym wpływ na pogłębienie podziałów między państwami członkowskimi.

Wystąpienie dr Justyny Miecznikowskiej skoncentrowane było wokół polityki rolnej Unii Europejskiej i dotyczyło jej funkcjonowania w latach 2010-2013. Dr Miecznikowska podkreśliła silny podział w tej sferze na „stare” i „nowe” państwa członkowskie UE, natomiast nie zauważyła podziałów ze względu na przynależność państw do strefy euro. Pod obserwację zostały wzięte przede wszystkim dopłaty bezpośrednie i związane z nimi konsekwencje dla poszczególnych gospodarek. W toku badań okazało się, że „nowe” państwa członkowskie, wbrew obiegowym opiniom, wcale nie są największymi beneficjentami dopłat bezpośrednich. Największe korzyści czerpią z tej polityki „starsi” członkowie, tacy jak Niemcy czy Francja. Badaczka wykazała, że po-

¹ ACER: Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

² ENTSO: Europejskie Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych.

lityka rolna UE w czasach kryzysu spowodowała większe podziały między „starymi” i „nowymi” członkami Unii i rosnący deficyt solidaryzmu w tej organizacji. Poszczególne państwa dążą do realizacji swoich własnych interesów – nie patrząc na europejskich partnerów i równe reguły gry na wspólnym rynku.

Kolejną sferą badań zajęła się dr Jolanta Szymańska z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, mówiąc o polityce migracyjnej. Polityka ta jest określana jako jedna z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ostatnich latach na arenie europejskiej. W ramach tej tematyki powzięte omówione zostały przede wszystkim reformy strefy Schengen oraz konfliktu uchodźczego w Europie. Obie wiążą się z kryzysem kompetencyjnym w Unii Europejskiej. Okazało się, że istnieją spore podziały w tej kwestii pomiędzy poszczególnymi członkami UE, co tworzy atmosferę niepokoju i rozdrobnienie. Kryzys w tej polityce wywołał przede wszystkim szereg barier, zarówno pomiędzy partnerami w UE, jak i tymi spoza Wspólnoty. Najistotniejszym stał się czynnik narodowy i postulaty dotyczące autonomii w polityce wewnętrznej, a także nastąpił odwrót od współpracy pomiędzy państwami.

Dr hab. Krzysztof Szewior i dr Jadwiga Nadolska omówili politykę społeczną, podkreślając przede wszystkim, iż jest to sfera, która – w porównaniu z wszystkimi wcześniej omawianymi politykami UE – w najmniejszym stopniu podlega uwspólnowieniu w ramach Unii Europejskiej. Jednakże można dostrzec, że na skutek kryzysu nastąpiło zjawisko restrykcyjnych oszczędności w ramach społecznego wymiaru UE. Kryzys wywołał obniżenie kwot przeznaczanych na finansowanie programów socjalnych. To z kolei spowodowało silne zmniejszenie standardów ochrony społecznej, a także miało wpływ na pogłębienie nierówności w społeczeństwach UE.

Wnioski z wystąpień drugiego panelu konferencji podsumował dr ab. Wojciech Gagat z Centrum Europejskiego UW. Wskazał na wspólne rozbieżne tendencje między poszczególnymi politykami unijnymi. Zwrócił także uwagę na wyzwanie metodologiczne polegające na wskazaniu, w jaki sposób odróżnić wpływ kryzysu od wpływu innych czynników.

Konferencja była ważną inicjatywą, służącą większemu zrozumieniu dzisiejszych problemów UE. Pozwoliła na pełne i merytoryczne pochylenie się nad wielowymiarowym aspektem różnic panujących wewnątrz organizacji, a wnikliwa analiza każdej polityki UE może być podstawą do dalszych badań w tym zakresie.