



RAPORT

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK

GOODGOV:

LEPSZE RZĄDZENIE

DZIĘKI BLIŻSZEJ WSPÓŁPRACY

WSPÓŁPRACA POLSKO-NORWESKA

DLA WIĘKSZEJ SKUTECZNOŚCI POLITYKI

ENERGETYCZNEJ, MIGRACYJNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

WARSZAWA
CZERWIEC 2016



REDAKCJA: JAKUB GODZIMIRSKI, ZUZANNA NOWAK

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK

GoodGov

– lepsze rządzenie dzięki bliższej współpracy
Współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności
polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa

Redakcja:

Jakub Godzimirski, Zuzanna Nowak

Autorzy:

Jakub Godzimirski, Krzysztof Kasianiuk, Zuzanna Nowak,
Lidia Puka, Marcin Terlikowski

Warszawa, czerwiec 2016

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016

Tłumaczenie
Elżbieta Gołębiowska

Redakcja tekstu
Aleksandra Zieleniec

Korekta
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna i projekt okładki
Dorota Dołęgowska

978-83-64895-81-4 (pb)
978-83-64895-82-1 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

1. Streszczenie	5
2. Wstęp	7
2.1. Projekt GoodGov	7
2.1.1. Dlaczego Polska i Norwegia?	7
2.1.2. Dlaczego rządzenie eksperymentalne?	8
2.1.3. Dlaczego te trzy obszary?	9
2.2. Metodologia GoodGov	10
3. Wnioski GoodGov	11
3.1. Porównywanie porównywalnego	11
3.1.1. Problemy strukturalne	11
3.1.2. Zmieniające się okoliczności	12
3.2. Bezpieczeństwo: uczmy się od siebie nawzajem, ale czy możemy od Unii Europejskiej?	13
3.2.1. Lekcje dla Polski i Norwegii	14
3.2.2. Czy Unia Europejska jest aktorem w rządzeniu w dziedzinie bezpieczeństwa?	16
3.3. Energia: kręta droga do poprawy jakości rządzenia	18
3.3.1. Potencjalna komplementarność	18
3.3.2. Słabości rządzenia a Unia Energetyczna	19
3.3.3. Jak rządzą importerzy, a jak dostawcy?	21
3.4. Migracja: czy stanowi zagrożenie dla Unii Europejskiej?	22
3.4.1. Polityka migracyjna Unii Europejskiej	22
3.4.2. Migracja a bezpieczeństwo	23
3.4.3. Polska, Norwegia i Wschód	24
3.5. Wnioski z warsztatów	26
4. Nadchodzące wyzwania	29
4.1. Polska	29
4.2. Norwegia	30
5. Posłowie	33
6. Załączniki	35
6.1. Zespół badawczy GoodGov	35
6.2. Publikacje GoodGov	36
6.3. Wydarzenia GoodGov	37

1. Streszczenie

W niniejszym raporcie przedstawiono główne wnioski z projektu badawczego, realizowanego w latach 2013–2016 przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) i Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUPI) przy współpracy Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN). Ponadto zaprezentowano dorobek projektu, oceniono jego znaczenie dla polityki i wskazano ujawnione w trakcie badań luki w wiedzy, które powinny stać się przedmiotem kolejnych badań.

Projekt GoodGov pokazał istotne różnice między Polską a Norwegią w dziedzinie rządzenia (*governance*). Wynikają one z wzajemnego oddziaływania szeregu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, m.in. historycznych doświadczeń, zależności od ścieżki rozwoju, położenia geograficznego, dostępu do zasobów naturalnych, a także rozwiązań instytucjonalnych oraz przynależności do organizacji i struktur międzynarodowych. Te ostatnie, m.in. Unia Europejska (UE) i Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), zasługują na szczególną uwagę, ponieważ wyznaczają własne priorytety, reguły i rozwiązania, rzutujące – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – na rządzenie na szczeblu narodowym w Polsce i Norwegii.

W niniejszym projekcie badawczym ustalono, że norweski system rządzenia jest uważany za bardziej skuteczny niż system polski. Oprócz czynników już wymienionych decyduje o tym także stosowanie w Norwegii wewnętrznych mechanizmów uczenia (i ich regularnej ewaluacji), których brakuje w Polsce. Fakt, że Norwegia systematycznie wyprzedza Polskę we wszystkich sześciu kluczowych kategoriach, podlegających ocenie w rankingu „Wskaźniki dobrego rządzenia na świecie” (*Worldwide Governance Indicators, WGI*)¹, pozwala przypuszczać, że transfer norweskiej wiedzy z zakresu rządzenia mógłby prowadzić do poprawy jakości rządzenia w Polsce. Dotyczy to m.in. trzech obszarów badanych w niniejszym projekcie: bezpieczeństwa, energii i migracji.

Różne uwarunkowania ograniczają jednak możliwości uczenia się, jak dobrze rządzić. Należą do nich strukturalne różnice między Polską a Norwegią, tj. plasowanie się obu krajów w różnych kategoriach w co najmniej dwóch badanych obszarach (energetyka i migracja) oraz fakt, że Norwegia nie jest członkiem Unii Europejskiej. Co więcej, badane w ramach projektu eksperymentalne podejście do uczenia się dobrego rządzenia sprawdza się lepiej w niektórych dziedzinach, jak energetyka i migracja, natomiast gorzej w innych – jak bezpieczeństwo. Kolejnym czynnikiem, ograniczającym transfer wiedzy o rządzeniu, jest wyraźne przedkładanie hierarchicznych, międzynarodowych sposobów zdobywania wiedzy nad niehierarchizowane, ponadnarodowe praktyki uczenia się w gronie równych sobie profesjonalistów. Te ostatnie są uznawane za znacznie bardziej efektywne. Bez względu na wyzwania i różnice Polska i Norwegia powinny dążyć do zacieśniania współpracy na rzecz doskonalenia sfery rządzenia.

¹ Zob. World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

2. Wstęp

2.1. Projekt GoodGov

Projekt badawczy GoodGov – „**Rządzenie na szczeblu narodowym i europejskim: współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa**” (*National and European Governance: Polish and Norwegian Cooperation Towards More Efficient Security, Energy and Migration Policies*) – jest prowadzony przez **Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM)** we współpracy z **Norweskim Instytutem Spraw Międzynarodowych (NUPI)** oraz **Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN)** i finansowany ze środków **Polsko-Norweskiego Funduszu Badawczego** w ramach **Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG**. Jego celami były zidentyfikowanie wyzwań w obszarze rządzenia na poziomach narodowym i europejskim oraz poprawa skuteczności rządzenia poprzez zastosowanie innowacyjnego, wielodyscyplinarnego podejścia. Zespół badawczy zoperacjonalizował koncepcję rządzenia i zastosował ją do określenia krajowych i unijnych ram rządzenia, by następnie ocenić ich skuteczność w rozwiązywaniu istotnych z punktu widzenia problemów w trzech sferach: **bezpieczeństwa, energii i migracji**. U podstaw zainicjowania projektu GoodGov legło przekonanie, że dla średnich krajów europejskich, takich jak Polska i Norwegia, ścisła współpraca stanowi efektywny sposób doskonalenia praktyki rządzenia na poziomie narodowym (a także rządzenia w UE).

Zainspirowany **eksperymentalnym podejściem do rządzenia**, projekt GoodGov miał na celu udzielenie odpowiedzi na cztery pytania:

- W jakim stopniu rządzenie w Polsce i Norwegii w trzech kluczowych obszarach polityki (bezpieczeństwo, energia, migracja) ma charakter proaktywny, a w jakim reaktywny?
- W jakim stopniu rządzenie eksperymentalne, tj. uczenie się i ewaluacja postępu w rządzeniu, mogłoby poprawić istniejącą sytuację?
- Czego Polska i Norwegia mogą się nauczyć od siebie nawzajem?
- W jaki sposób kraje te mogą koordynować polityki w sferach bezpieczeństwa, energii i migracji na szczeblu europejskim?

Prace prowadzone w ramach projektu zaowocowały nie tylko wzmocnieniem stosunków między obydwoma krajami w omawianych dziedzinach, lecz także powstaniem profesjonalnej, międzynarodowej, ponad dwudziestoosobowej grupy ekspertów (załącznik 1). Realizację projektu nadzorował Komitet Doradczy, złożony z wybitnych specjalistów. Zorganizowano szereg seminariów w Warszawie i w Oslo oraz warsztaty dobrego rządzenia dla pracowników polskiej administracji publicznej (w Warszawie). Projekt rozpoczął się we wrześniu 2013 r., a kończy opublikowaniem niniejszego raportu i konferencją w Brukseli w połowie roku 2016.

2.1.1. Dlaczego Polska i Norwegia?

Polskę i Norwegię można zaliczyć do krajów średnich, które „skazane są na współpracę”, jeśli chcą wzmocnić swoją międzynarodową pozycję w ponadpaństwowych gremiach, jak np. UE i NATO. Mimo że ich ograniczone potencjały gospodarcze, społeczne i wojskowe nie pozwalają na odgrywanie wiodącej roli w tych instytucjach, ostatnio ich polityczna rola wzrasta.

Współpraca głównych instytucji analitycznych obu krajów – PISM i NUPI – pozwoliła na lepsze zrozumienie stosunków polsko-norweskich. Jej celami były nie tylko zbadanie stanu

rządzenia na poziomie narodowym i ponadnarodowym, lecz także przyczynienie się do poprawy jego jakości.

2.1.2. *Dlaczego rządzenie eksperymentalne?*

Koncepcja rządzenia stanowi klucz do zrozumienia, w jaki sposób sprawowana jest władza (na poziomie narodowym i międzynarodowym), jak wpływa to na życie obywateli i interesariuszy (*stakeholders*) oraz jakie rozwiązania są stosowane w przypadku problemów związanych z realizowaną polityką.

Dla potrzeb niniejszej analizy zespół badawczy GoodGov przyjął definicję rządzenia na szczeblu narodowym, zaproponowaną przez Worldwide Governance Indicators (WGI): „na rządzenie składa się zbiór tradycji i instytucji, poprzez które sprawuje się władzę w kraju. Obejmuje ono proces wyboru, monitorowania i zmiany rządów, zdolność rządu do formułowania i wprowadzania w życie polityki, a także udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi”².

Dla zrozumienia, jak funkcjonuje system rządzenia i jakie skutki niesie ze sobą w danym kontekście historycznym i geograficznym, zasadnicze znaczenie ma wskazanie najważniejszych instytucji rządzenia – rozumianych tu jako sformalizowane organy polityczne i decyzyjne, za których pośrednictwem sprawowana jest władza – kluczowych podmiotów, tzn. tych, które aktywnie uczestniczą w praktyce rządzenia, oraz reguł i norm, regulujących stosunki między podmiotami i instytucjami, rozumianych jako sposoby rozwiązywania problemów rządzenia społecznie akceptowane bądź nieakceptowane.

Rządzenie można rozumieć zarówno jako statyczne ramy, złożone z instytucji, aktorów i relacji między nimi, jak i dynamiczny proces, w którym instytucje i aktorzy oddziałują na siebie zgodnie z ustalonymi regułami w celu dostarczania dóbr i usług publicznych.

Ponieważ chodziło o zbadanie i porównanie nie tylko stanu rządzenia na szczeblu narodowym w Polsce i w Norwegii, lecz i sposobu, w jaki oba kraje mogą osiągać swoje cele związane z rządzeniem w szerszych ramach europejskich, należało także przyjrzeć się rządzeniu europejskiemu. Z tego badania wynika, że zależnie od sposobu rozumienia rządzenie w UE można uważać za proces podejmowania decyzji poprzez agregację interesów i ich transformację oraz za otwartą metodę koordynacji (*Open Method of Coordination, OMC*), znaną także jako rządzenie eksperymentalne³.

Eksperymentalne podejście do rządzenia szczególnie dobrze się sprawdza w niejednorodnych środowiskach decyzyjnych, charakteryzujących się wysokim stopniem wzajemnej zależności, takich jak Unia Europejska. Praktyka rządzenia eksperymentalnego opiera się na założeniu, że w pełnym cyklu decyzyjnym występują cztery elementy procesu formułowania polityki oraz zmiany jej celów i środków⁴:

1. Ustalenie ramowych celów i mierników ich osiągnięcia w procesie, w którym uczestniczą jednostki „centralne” i „lokalne” w porozumieniu z zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

² *Ibidem*.

³ B. Eberlein, D. Kerwer, *New governance in the European Union: a theoretical perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2014, nr 42 (1), s. 121–141.

⁴ Więcej na temat tego podejścia do rządzenia w: Ch. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance*, w: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford 2012; C. Sabel, J. Zeitlin (red.), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford University Press, Oxford 2010.

2. Przyznanie jednostkom lokalnym swobody w dążeniu do realizacji celów w ich własny sposób.

3. Zobowiązanie jednostek lokalnych do regularnego składania sprawozdań z działalności i uczestniczenia w procesie oceny „przez równych sobie” (*peer review*), w którym osiągnięte przez daną jednostkę wyniki porównuje się z wynikami innych, stosujących dla ich osiągnięcia odmienne środki.

4. Regularne korygowanie celów, mierników i procedur decyzyjnych przez coraz szerszy krąg podmiotów w odpowiedzi na problemy i możliwości ujawnione w procesie oceny⁵.

Rządzenie eksperymentalne sprawdza się najlepiej w określonych warunkach. Jednym z nich jest stosunkowo wysoki poziom strategicznej niepewności, który pozwala jednostkom lokalnym, stojącym wobec podobnych problemów, wyciągać naukę z innych rozwiązań. Innym warunkiem jest poliarchiczny podział władzy, w którym żaden podmiot nie może narzucić swojego rozwiązania bez uwzględnienia poglądów pozostałych podmiotów, co motywuje do jego wspólnego ustalania. Wreszcie, rządzenie eksperymentalne może zastąpić bardziej klasyczne sposoby rządzenia, takie jak proces podejmowania decyzji przez agregację lub transformację interesów, ale jedynie wówczas, gdy podmioty polityczne zgodziły się ustanowić system pozwalający na funkcjonowanie efektywnego cyklu wyznaczania, wdrażania i oceny celów.

2.1.3. Dlaczego te trzy obszary?

Dla Polski i Norwegii rządzenie w sferze **bezpieczeństwa narodowego** ma kluczowe znaczenie. Oba kraje należą do Sojuszu Północnoatlantyckiego i są zainteresowane poprawą współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa między NATO a UE oraz wzmocnieniem partnerstwa transatlantyckiego. W zakresie bezpieczeństwa interesy obu państw przeważnie się pokrywają. W tej dziedzinie istnieje możliwość uczenia się, jak poprawić jakość rządzenia na poziomie narodowym oraz lepiej koordynować polityki bezpieczeństwa na szczeblach regionalnym, europejskim i transatlantyckim.

Badania w dziedzinie **energii** rozpoczęto w 2012 r. – w okresie nadziei ożywionych poszukiwaniem gazu łupkowego w Polsce. W tym czasie w Polsce istniał polityczny konsens, że wykorzystanie tych zasobów mogłoby stanowić panaceum na uniezależnienie kraju od importu gazu, a tym samym zmniejszyć pochodzące ze Wschodu tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego. Badano więc, w jakim stopniu Polska mogłaby powtórzyć norweski przepis na sukces dzięki zrównoważonemu zarządzaniu zasobami gazu łupkowego i dochodami z jego eksploatacji. Ponadto projekt miał na celu lepsze zrozumienie związku między UE a dwoma kluczowymi dostawcami gazu i ropy naftowej do Unii – Norwegią i Rosją, z których ta pierwsza należy do unijnego systemu regulacyjnego, a druga jest źródłem poważnych obaw.

O poddaniu analizie kwestii **migracji** zdecydowała gwałtownie zmieniająca się sytuacja zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. W ostatnich latach Norwegia stała się jednym z głównych w Europie krajów przyjmujących migrantów, a jej system rządzenia musiał zostać przystosowany do nowych realiów – niemalże 15% ludności kraju stanowią obcokrajowcy (Polacy 2%). Polska, z której ciągle jeszcze więcej osób emigruje niż przyjeżdża, potrzebuje bardziej aktywnej i skutecznej polityki migracyjnej, więc doświadczenia Norwegii w tej dziedzinie mogą mieć dla niej istotne znaczenie. Ważne dla analiz projektu było też osadzenie polityki migracyjnej obu krajów w szerszym, europejskim kontekście przepisów schengenkich.

⁵ Zob. Ch. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance...*, *op. cit.*

2.2. Metodologia GoodGov

Projekt podzielono na pięć powiązanych pakietów prac (Work Packages, WP), w których uczestniczyli badacze polscy i norwescy. W rezultacie powstały publikacje prezentujące kluczowe problemy i ustalenia (wszystkie są dostępne na stronach internetowych PISM i GoodGov, zob. też załącznik 2).

Zespół badaczy opierał się na dostępnych dokumentach urzędowych i oświadczeniach oraz rozmowach z wybranymi osobami. Zorganizował również szereg seminariów, warsztatów i konferencji (załącznik 3) w celu omówienia prac nad projektem i przedstawienia ustaleń szerszej publiczności.

W **pierwszym pakiecie** skoncentrowano się na stanie rządu w Polsce i Norwegii (w kontekstach narodowym i europejskim) oraz w trzech obszarach polityki narodowej: bezpieczeństwa, energii i migracji. Jako narzędzie do zbadania stopnia skuteczności rządu w Polsce i Norwegii w porównaniu z rządem na poziomie UE zastosowano dynamiczną teorię integracji europejskiej. Ten pakiet stworzył, oparty na teorii, fundament badań, prowadzonych w ramach kolejnych pakietów i w znacznej mierze wyznaczył ramy dla projektu i jego wniosków.

Na drugim etapie projekt podzielono na trzy dodatkowe pakiety prac, dotyczące konkretnych tematów, związanych z praktyką rządu w obszarach bezpieczeństwo, energia i migracje. W tabeli 1 przedstawiono schematyczny przegląd tych centralnych kwestii. W kolejnym rozdziale zaprezentowano główne wnioski i zalecenia dla polityki, płynące z tych badań tematycznych.

Tabela. Zagadnienia analizowane w projekcie GoodGov

Pakiet 2: Bezpieczeństwo narodowe	Pakiet 3: Energia	Pakiet 4: Migracja
Dobre praktyki w reformie sektora bezpieczeństwa	Jak uniknąć klątwy surowcowej w zmieniającym się środowisku europejskim: wewnętrzne i zewnętrzne kanały rządu	Wspólna polityka migracyjna UE: ramy i praktyka, uzupełnienie zasad swobodnego przemieszczania się
Potrzeba regionalnego szczebla rządu bezpieczeństwa	Rosja jako czynnik zewnętrzny dla tworzenia europejskiej, polskiej i norweskiej polityki energetycznej	UE/EOG i migracje sąsiedzkie – jak uzupełnić zasady zarządzania swobodą przemieszczania się
Synergia rządu w UE i NATO	Paradoks Norwegii jako stabilnego dostawcy dla UE	Nowe diaspory w UE/EOG z perspektywy państw wysyłających i przyjmujących

Piąty i ostatni pakiet miał na celu podsumowanie projektu, sformułowanie ogólnych wniosków na temat systemów rządu, wskazanie „lekcji do przerobienia” w przyszłości i wykorzystanie dorobku projektu do wzmocnienia przyszłej współpracy polsko-norweskiej. Zgodnie z tym niniejszy raport końcowy stanowi podsumowanie wszystkich działań z okresu ostatnich trzech lat.

3. Wnioski GoodGov

3.1. Porównywanie porównywalnego

W obszarze rządzenia Polska i Norwegia musiały stawiać czoło odmiennym wyzwaniom, a zatem podejmować środki, indywidualne i wspólne, które miały zredukować wrażliwość ich systemów rządzenia na niekorzystny wpływ rozwoju sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Z rankingu WGI wynika, że rządzenie norweskie – reakcje na polityczne wyzwania – jest skuteczniejsze niż polskie, to zaś oznacza – przynajmniej w teorii – że istnieje możliwość transferu wiedzy i dobrych praktyk rządzenia między Norwegią a Polską. Przeprowadzona analiza wskazała także na potrzebę ściślejszej współpracy obu krajów w rozwiązywaniu interesujących ich kwestii bezpieczeństwa, energetycznych i migracyjnych w stosunkach dwustronnych i na szczeblu unijnym.

3.1.1. Problemy strukturalne

Analiza dowiodła także, że oba kraje, podejmując próbę rozwiązania niektórych z tych kwestii, muszą się liczyć z pewnymi strukturalnymi problemami, przede wszystkim z takich powodów, jak:

Niezgodność krajowych struktur i kultur rządzenia. Kluczowe pytanie projektu GoodGov dotyczyło możliwości i sposobów poprawy polskiego systemu rządzenia, aby dostosować ten system do standardów norweskich i międzynarodowych⁶.

Powodzenie transferu wiedzy i know-how z zakresu rządzenia wymaga jednak uwzględnienia lokalnego kontekstu politycznego, historycznego i społecznego. Odnosi się to również do potencjalnego transferu między Polską a Norwegią oraz między UE a jej państwami członkowskimi wiedzy na temat rządzenia. Zgodnie z eksperymentalnym podejściem do rządzenia istotne jest, aby podejmując wyzwania związane z rządzeniem, zachęcać do wyciągania nauki z różnorodności środowisk. W tym celu należy zapewnić równość wszystkich uczestników procesu poszukiwania dobrych praktyk, a także oddolne, a nie odgórne podejście do uczenia się, rozpoznawania i wdrażania dobrych praktyk rządzenia. Celem jest rozwiązanie kwestii deficytu legitymacji Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia transferu istotnej wiedzy z zakresu rządzenia najkorzystniejsza jest nie sformalizowana współpraca przedstawicieli interesów sektorowych lub ich rządów, lecz mniej formalna współpraca profesjonalistów (a nie reprezentantów rządów lub sektorów). Nie są oni nauczani przez innych, ale sami się uczą, jak podnosić jakość rządzenia. W tym kontekście ważny jest stopień zaangażowania politycznego kierownictwa, które promując międzynarodową wymianę wiedzy z zakresu rządzenia, sprawia, że pracownicy służby cywilnej i właściwe instytucje uznają rangę tego zagadnienia i rezerwują czas oraz środki, aby je zgłębić.

Tylko częściowa zbieżność interesów Polski i Norwegii. W sferze bezpieczeństwa interesy obu państw są zbieżne, ponieważ oba należą do tego samego sojuszu wojskowego, polegają na wsparciu NATO w razie kryzysu, a także popierają powrót sojuszu do jego tradycyjnych, podstawowych zadań, zwłaszcza że Rosja coraz częściej nie respektuje podstawowych zasad współpracy w zakresie bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie.

⁶ O.J. Sending, *Governance in Norway and Poland: Can Unequal Partners Learn Anything from Each Other?*, „GOODGOV Strategic File” 2014, nr 12, http://GoodGov.pism.pl/files/?id_plik=17703.

W dziedzinie energii tylko część interesów Polski i Norwegii się uzupełnia. Norwegia jest ważnym dostawcą energii do UE, a uzależnienie Polski od importu energii rośnie i dostawy norweskiego gazu (m.in. przez Gazociąg Bałtycki) mogłyby pomóc Polsce reagować na niektóre zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego, wynikające z zależności od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Z kolei sprzeczność interesów energetycznych wynika z tego, że Polska jest zainteresowana bezpieczeństwem dostaw energii i ich ekonomiczną dostępnością, natomiast Norwegia – przede wszystkim bezpieczeństwem popytu i wyższymi cenami jej towarów energetycznych.

Interesy Polski i Norwegii są komplementarne częściowo również w obszarze migracji. Jak dotąd, z Polski emigruje najwięcej osób w Europie, podczas gdy Norwegia jest jednym z głównych krajów przyjmujących imigrantów (w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Fakt, że Polacy w Norwegii stanowią obecnie blisko 2% populacji, spowodował, że kwestie migracyjne, a w szczególności migracja obywateli polskich do Norwegii, znalazły się na stosunkowo wysokim miejscu na politycznej agendzie dwustronnej i europejskiej.

Różne stosunki z Unią Europejską. Będąc pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, Polska ma bezpośredni dostęp do wszystkich unijnych organów politycznych i decyzyjnych, co pozwala jej wpływać na politykę unijną. Norwegia natomiast jest związana z UE porozumieniem o utworzeniu EOG, przyznającym jej dostęp do rynku Unii, lecz bardzo ograniczony wpływ na unijne procesy tworzenia i wdrażania polityki.

Unia nie jest zatem forum, na którym oba kraje mogą występować jako równi partnerzy i współpracować w poszukiwaniu rozwiązań wspólnych problemów. Jest natomiast głównym źródłem prawnych ram rządzenia dla obu państw.

Projekt wykazał, że chociaż we wszystkich trzech obszarach rządzenia występują warunki konieczne do rządzenia eksperymentalnego (takie jak niepewność strategiczna i poliarchiczny podział władzy), ten rodzaj rządzenia w najlepszym razie współistnieje z innymi formami. Wydaje się, że rządzenie eksperymentalne napotyka trudności w warunkach hierarchicznego sposobu prowadzenia polityki, nadmiernego upolitycznienia kwestii lub niewłączenia wszystkich zainteresowanych w proces rządzenia. Wydaje się także, że ma ona mniejsze szanse „przebicia się” do tych obszarów, w których zapewnienie wdrażania i stanu pewności prawnej wymaga ściślejszych regulacji. Ponadto, choć niepewność może uruchomić podejście eksperymentalne z właściwym mu cyklem uczenia się, raczej nie zdarzy się to w sytuacji kryzysowej, kiedy konieczne jest szybkie podjęcie decyzji i działań⁷.

3.1.2. Zmieniające się okoliczności

Projekt GoodGov realizowano od roku 2013 do początku roku 2016. Był to okres kryzysów i nowych wyzwań w stosunkach międzynarodowych, co miało bezpośredni wpływ na badane obszary polityki.

Na Ukrainie doszło do zniszczenia fundamentów dotychczasowego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Państwa członkowskie i sama UE nie od razu zareagowały odpowiednio na wyłaniające się zagrożenie dla bezpieczeństwa, jednak w sytuacji, która postawiła Europę w obliczu nowej wojny u jej granic, nie było miejsca na eksperymentowanie. To nie UE, lecz jej dwa najsilniejsze państwa członkowskie – Niemcy i Francja – objęły przewodnictwo w negocjowaniu w Mińsku porozumienia, choć nie wszystkie kraje członkowskie UE były z tego zadowolone.

⁷ Więcej na temat tego szczególnego aspektu rządzenia eksperymentalnego w: J. Zeitlin, *EU Experimentalist Governance in Times of Crisis*, w: B. Laffan (red.), *Europe's Union in Crisis: Tested and Contested*, „West European Politics” 2016.

Kryzys ukraiński i niestabilność na Bliskim Wschodzie – przede wszystkim wojna w Syrii i powstanie tzw. Państwa Islamskiego – sprawiły, że dobre rządzenie w obszarze energii zajęło wysokie miejsce w politycznej agendzie państw członkowskich i samej Unii. W odpowiedzi na te kryzysy wysunięto propozycję powołania unii energetycznej, która jest obecnie wdrażana. Jest to przykład rządzenia eksperymentalnego, w którym państwa członkowskie (w tym przypadku przede wszystkim Polska) zgłaszają określone rozwiązania, poddawane następnie szczegółowym analizom i przekształcane we wspólną politykę Unii. W przypadku niektórych kwestii, takich jak dostawy rosyjskiego gazu dla i przez terytorium Ukrainy, nie było jednak miejsca na uruchomienie eksperymentalnego cyklu uczenia się: zamiast tego zastosowano doraźne formy rządzenia. Niespełna dwa lata od wybuchu kryzysu ukraińskiego wydaje się, że UE ponownie stoi w obliczu strukturalnego problemu rządzenia w sektorze energii. Przykładem jest projekt gazociągu Nord Stream 2, którego realizacja może stać w sprzeczności z europejską zasadą solidarności.

Eksperymentalne podejście do rządzenia dało mierne rezultaty w sytuacji najgłębszego kryzysu migracyjnego w historii Unii Europejskiej. Choć kraje członkowskie UE odbyły kilka rund negocjacji, nie zdołały wypracować i wdrożyć właściwej polityki ochrony zewnętrznych granic unijnych. W tym czasie do Europy dotarło setki tysięcy uchodźców. Kryzys migracyjny wyraźnie ukazał ograniczenia podejścia eksperymentalnego.

Wymienione przykłady niepowodzeń w obszarze rządzenia zasługują jednak na uwagę. Kraje, wyciągnąwszy z nich wnioski, będą mogły sprawniej poradzić sobie z podobnymi problemami w przyszłości. Rządzenie eksperymentalne, oparte na uczeniu się oraz redefinicji celów i środków, może pomóc w poszukiwaniu odpowiedzi na przynajmniej niektóre nowe wyzwania. To podejście ma jednak wyraźne ograniczenia wówczas, gdy mamy do czynienia z sytuacjami kryzysowymi, wymagającymi szybkiej rewizji celów i środków.

Skuteczne rządzenie może utrudniać kilka innych unijnych kwestii strukturalnych. Należą do nich brak zgody państw członkowskich w sprawie interpretacji niektórych postanowień traktatu lizbońskiego, ustalających podział pracy między instytucje unijne a rządy narodowe, oraz brak politycznego konsensu co do przyszłego kierunku integracji europejskiej (niektóre kraje domagają się bardziej scentralizowanego podejścia, inne usiłują zatrzymać – a nawet odwrócić – tempo i ścieżkę „coraz ściślejszej unii”). Oprócz szeregu wyzwań zewnętrznych Unia musi się zajmować się także problemami wewnętrznymi, takimi jak Brexit, który, jeśli do niego dojdzie, może wpłynąć destrukcyjnie na integrację oraz sprzyjać nasilaniu się eurosceptycyzmu i ksenofobii wśród coraz szerszych warstw unijnego elektoratu.

3.2. Bezpieczeństwo: uczmy się od siebie nawzajem, ale czy możemy od Unii Europejskiej?

Osią badań rządzenia w obszarze bezpieczeństwa w Polsce i Norwegii były trzy studia przypadku: 1) zaangażowanie obu krajów w reformę sektora bezpieczeństwa w Afganistanie po 2001 r.; 2) ich podejście do mechanizmów regionalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony, tj. Nordyckiej Współpracy Obronnej (Nordic Defence Cooperation, NORDEF) i Grupy Wyszehradzkiej (V4); 3) słabości współpracy między UE a NATO i ich wpływ na polską i norweską politykę bezpieczeństwa. Po wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na początku 2014 r. zakres projektu poszerzono o analizę reakcji Polski i Norwegii na coraz bardziej prowokacyjną politykę Rosji wobec Sojuszu, a zwłaszcza wzrost jej aktywności wojskowej przy jego granicach⁸.

⁸ Kwestię tę omówiono w raporcie podsumowującym drugi pakiet prac. Zob. M. Terlikowski (red.), *The Security Policy of Poland and Norway in the National, Regional and European Dimensions*, PISM Report, wrzesień 2015.

3.2.1. Lekcje dla Polski i Norwegii

Polska i Norwegia mogą się wiele nauczyć od siebie nawzajem w rządzeniu w sferze bezpieczeństwa w Europie. Na pierwszy plan wysuwa się zachowanie równowagi między odstraszeniem a dialogiem w stosunkach z Rosją. Oba państwa są położone na flance NATO (bezpośrednio graniczą z Rosją) i oba wypracowały własne odpowiedzi na strategiczną niepewność, wynikającą z asymetrii ich własnych potencjałów wojskowych oraz potężnego potencjału wschodniego sąsiada. Oba uważają członkostwo w NATO i ścisłą współpracę wojskową z USA – łącznie z rozmieszczeniem na ich terytoriach amerykańskich jednostek wojskowych i sprzętu oraz współpracę z USA w przemyśle obronnym – za sposób odstraszenia Rosji od podjęcia przeciwko nim militarnych działań. Jednocześnie Polska i Norwegia angażują się we współpracę z Rosją, zwłaszcza w wymiarze międzyludzkim, np. wprowadziły system bezwizowego ruchu przygranicznego z sąsiadującymi obwodami Rosji (odpowiednio Murmańskiem i Kaliningradem). Norwegia ma bogaty dorobek kooperacji z Rosją w działaniach poszukiwawczo-ratunkowych na pełnym morzu, ochronie środowiska morskiego oraz zabezpieczaniu zezłomowanych radzieckich okrętów wojennych. Polska z kolei podjęła szereg inicjatyw promujących dialog między społeczeństwami polskim i rosyjskim⁹.

Podejścia Polski i Norwegii do Rosji mają także drugi wymiar. Norwegia od dawna stosuje „samoograniczenia” w polityce obronnej: w okresie zimnej wojny uważała je za ważny instrument zmniejszania ryzyka wybuchu konfliktu ze Związkiem Radzieckim (czy to wskutek przypadku, czy też nieporozumienia). Następstwem tego podejścia były ograniczenia, dotyczące stacjonowania wojsk i prowadzenia ćwiczeń wojskowych (także z udziałem jednostek innych członków NATO) w pobliżu granicy norwesko-radzieckiej¹⁰. Równocześnie w tajnych bazach na terytorium Norwegii rozmieszczono sprzęt wojskowy USA oraz NATO, który miał służyć szybkemu reagowaniu Sojuszu w razie agresji radzieckiej. Te doświadczenia – zachowywanie równowagi między odstraszeniem a przejrzystością działalności wojskowej – mogą stanowić cenny wkład w toczące się obecnie debaty o charakterze dostosowania skali sił i środków (*force posture*) NATO na wschodniej flance w odpowiedzi na rosnące zagrożenie ze strony Rosji.

Na szczeblu regionalnym rządzenia w dziedzinie bezpieczeństwa cenne lekcje płyną także z przykładów Nordyckiej Współpracy Obronnej (NORDEF) i Grupy Wyszehradzkiej. Obie struktury współpracy mają na koncie niepowodzenia najbardziej ambitnych inicjatyw, zmierzających do wspólnych zakupów uzbrojenia lub stworzenia wspólnych jednostek wojskowych. Do najgłośniejszych porażek NORDEF należy sprawa pozyskania systemu artyleryjskiego „Archer”, a w przypadku V4 pomysł wspólnego opracowania i produkcji mobilnego radaru obrony powietrznej (MADR). Nordycka Grupa Bojowa Unii Europejskiej, powołana przez NORDEF z myślą stworzenia wspólnych zdolności wojskowych, pełniła co prawda dyżur w systemie UE w 2008 r. i w 2011 r., lecz ostatecznie okazało się, że w swoim pierwotnym kształcie była nie do utrzymania w długim terminie. Nowe wspólne siły państw nordyckich – Nordycko-Bałtycki Batalion Zadaniowy (Nordic-Baltic Battalion Task Force, BTF) – w 2016 r. znajdujące się dopiero na etapie planowania będą liczyć zaledwie połowę składu poprzedniej jednostki¹¹. Z kolei Grupa Wyszehradzka potrzebowała kilku lat intensywnych wysiłków, aby utworzyć Grupę Bojową UE, która ostatecznie osiągnęła gotowość dopiero w 2016 r. Jej przyszłość, jako fundamentu współpracy wyszehradzkiej w budowie wspólnych jednostek wojskowych, jest jednak niepewna.

⁹ W tym przypadku główną rolę odgrywa Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, powołane dla promowania inicjatyw i angażowania rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego i środowisk naukowych. Więcej na www.cprdip.org.pl.

¹⁰ Więcej w: M. Terlikowski (red.), *op. cit.*, s. 7–8.

¹¹ G. O'Dwyer, *Nordic-Baltic Collaboration Boosts Logistics Demands*, „Defense News”, 31 stycznia 2016 r.

W tym sensie NORDEFECO i V4 ilustrują bariery dla zacieśnionej współpracy regionalnej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że ograniczenia budżetów obronnych zmuszają państwa UE do poszukiwania dróg kooperatywnego rozwijania zdolności wojskowych, nadal państwa te natrafiają na trudne do przezwyciężenia przeszkody. Należy podkreślić, że to nie kwestia suwerenności, powszechnie uważana za największą przeszkodę w budowaniu wspólnych zdolności wojskowych, odgrywa główną rolę w hamowaniu takiej współpracy. Niezmiernie istotne są także czynniki techniczne: odmienne krajowe przepisy prawa, regulujące proces formułowania wymagań techniczno-taktycznych na broń i systemy wsparcia; różniące się od siebie wieloletnie ramy finansowe dotyczące zakupów uzbrojenia; ograniczenia wymiany z zagranicą informacji niejawnych, nawet między członkami NATO, czy wreszcie interesy krajowego przemysłu obronnego. Wszystkie te wyzwania okazały się na tyle poważne, że wymusiły zmniejszenie ambicji wszystkich regionalnych ugrupowań współpracy obronnej i wojskowej, powstających od sześciu lat w Europie w odpowiedzi na cięcia budżetów obronnych.

Z doświadczeń NORDEFECO i V4 wynikają także inne wnioski. Współpraca krajów nordyckich rozwija się nie najgorzej w takich dziedzinach, jak: szkolenie, edukacja wojskowa, wymiana dobrych praktyk, bezpieczeństwo cyberprzestrzeni i logistyka. Tymczasem działania V4 w tym zakresie pozostają nadal w tyle. Flagowymi projektami NORDEFECO są: program lotniczych ćwiczeń transgranicznych (samoloty z różnych państw spotykają się w wojskowej przestrzeni powietrznej jednego z nich bez konieczności przebazowania) i projekt NORTAT (wzajemnie udostępnianie samolotów transportowych i ich załóg)¹². Kraje nordyckie przyznają, że efektywna współpraca na poziomie technicznym, tj. między strukturami wojskowymi, jest możliwa dzięki długiej historii wspólnych przedsięwzięć nordyckich związanych z obronnością oraz permissywnemu środowisku administracyjnemu (zarówno cywilnemu, jak i wojskowemu). Mechanizm NORDEFECO powstał z połączenia trzech innych, bardziej wyspecjalizowanych formatów współpracy¹³. W ten sposób rozwijała się powoli kultura współpracy wojskowej, torując drogę skutecznym wspólnym przedsięwzięciom, których – co ciekawe – nie blokuje fakt zróżnicowanego statusu członków NORDEFECO wobec NATO.

Na tym tle widać utrzymujące się nadal problemy Grupy Wyszehradzkiej, która zaledwie kilka lat temu podjęła działania nastawione na zacieśnioną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Wzorując się na NORDEFECO, Grupa Wyszehradzka powinna dążyć do budowy podstaw współpracy, tj. koncentrować się na przedsięwzięciach generujących wartość dodaną w znaczeniu nie politycznym, lecz wojskowym, nawet jeśli są one mniej widoczne i nie składają się automatycznie na inne obszary współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony. W podejmowanych projektach V4 powinna być elastyczna (traktować doświadczenia inicjatyw dwu- i trójstronnych jako lekcje na potrzeby szerszych przedsięwzięć), a w programach, których liderem jest NATO, takich jak Plan działań na rzecz gotowości (Readiness Action Plan, RAP), czy też w inicjatywie rozmieszczenia nowych wielonarodowych jednostek wojskowych w krajach wschodniej flanki (Enhanced Forward Presence, EFP) dostrzegać sposób na ułatwienie współpracy wyszehradzkiej (np. poprzez ćwiczenia sprawdzające zreformowaną sojuszniczą strukturę sił i dowodzenia). Wreszcie V4 powinna w pełni wykorzystywać struktury polityczne i eksperckie, ustanowione w 2014 r., takie jak koordynujący współpracę polityczną format złożony z sekretarzy stanu, dyrektorów politycznych lub dyrektorów do spraw uzbrojenia w resortach obrony państw wyszehradzkich i wspierająca ją grupa planistów wojskowych (V4 Planning Group). Struktury te mogłyby przyjąć na siebie rolę swoistych promotorów kooperatywnego podejścia do rozwijania zdolności wojskowych przez państwa wyszehradzkie¹⁴.

¹² P. Rieker, M. Terlikowski, *The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFECO and the V4*, „PISM Policy Paper” 2015, nr 25 (127), s. 5–6.

¹³ *Ibidem*, s. 3.

¹⁴ M. Terlikowski (red.), *op. cit.*, s. 19–20.

Innym źródłem wiedzy o skuteczności rządzenia na szczeblu narodowym w obszarze polityki bezpieczeństwa jest podejście Polski i Norwegii do reformy sektora bezpieczeństwa w Afganistanie. W tej materii nasuwają się dwa podstawowe spostrzeżenia: Norwegia zademonstrowała, że potrafi regularnie oceniać swoje zaangażowanie w Afganistanie, formułować zalecenia dotyczące poprawy efektywności i wprowadzać je w życie; podkreślenia wymaga też wyjątkowa wielkość jej komponentu cywilnego w ogólnej skali aktywności w Afganistanie. Norwegia przeszła w Afganistanie długą drogę: od typowego dla niej rozdziału struktur wojskowych i cywilnych (często określanego jako „model norweski”) do wspólnego, cywilno-wojskowego podejścia (*whole government approach*), koniecznego ze względu na niezwykle niski poziom bezpieczeństwa w Afganistanie. Co więcej, na projekty cywilne w Afganistanie zwracała co najmniej tyle samo uwagi co na wojskowe. Norwegia udowodniła, że jest w stanie mobilizować i rozmieszczać ekspertów cywilnych ramię w ramię z personelem wojskowym. Świadczy o tym zwłaszcza skala wysiłku, związanego z projektami rozwojowymi i szkoleniem Afgańskiej Policji Narodowej (ANP), w którym główną rolę odgrywał specjalny instrument NORAF (Norwegian Police Support to Afghan Authorities Project, Wsparcie Policji Norweskiej dla Władz Afganistanu)¹⁵.

Doświadczenia Norwegii kontrastują z profilem zaangażowania Polski w Afganistanie, opartym przede wszystkim na polskim kontyngencie wojskowym w ramach operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF). Szkolenie policji afgańskiej prowadzili wojskowi, a także polscy oficerowie Żandarmerii Wojskowej (wykorzystując Centrum Szkolenia Policji w Ghazni)¹⁶. Co więcej, projekty rozwojowe, z definicji zorientowane na potrzeby cywilne i obejmujące m.in. roboty infrastrukturalne, takie jak budowa dróg i wiercenie studni, również realizowali głównie polscy wojskowi w ramach kierowanego przez USA Zespołu Odbudowy Prowincji (Provincial Reconstruction Team, PRT) w Ghazni. Polska, inaczej niż Norwegia, miała problemy ze znalezieniem narzędzi prawnych i administracyjnych, które umożliwiłyby oddelegowanie specjalistów cywilnych do realizacji projektów z zakresu reformy sektora bezpieczeństwa. W rezultacie cywile – przeważnie oficerowie policji – nie stanowili znaczącej części polskiej obecności w Afganistanie. W tym kontekście Polska może się od Norwegii wiele nauczyć w zakresie koordynacji cywilno-wojskowej i kultury współpracy pozwalającej uzyskiwać efekty synergii mimo oczywistych różnic w metodach działania struktur wojskowych i cywilnych. Oczywiście Norwegia może opierać się na swojej długiej praktyce zaangażowania w pomoc rozwojową, jak też na potencjale swoich organizacji pozarządowych i instytucji państwowych, które zdobywają doświadczenie poprzez działania w różnych krajach i w odmiennych uwarunkowaniach. Norweski przykład może mieć szczególne znaczenie dla Polski, która będzie proszona o wniesienie znacznego wkładu wojskowego w przyszłe operacje stabilizacyjne NATO i Unii Europejskiej, nawet jeśli obecnie w żadnej z tych organizacji nie ma woli politycznej, aby angażować się w misje przypominające operację afgańską.

3.2.2. Czy Unia Europejska jest aktorem w rządzeniu w dziedzinie bezpieczeństwa?

Analizy polskiego i norweskiego sposobu rządzenia w sferze polityki bezpieczeństwa na szczeblach europejskim, regionalnym i narodowym dają podstawy do sformułowania krytycznej oceny rangi i roli Unii Europejskiej jako podmiotu w tej sferze. Obserwując zaangażowanie Polski i Norwegii w reformę sektora bezpieczeństwa w Afganistanie oraz ich podejście do – odpowiednio – NORDEFKO i Grupy Wyszehradzkiej jako formatów regionalnej współpracy w dziedzinie obronności, a także ewolucję ich polityk w sferze bezpieczeństwa po wybuchu konfliktu

¹⁵ Więcej w: W. Lorenz, M.A. Piotrowski, *Norwegian and Polish Security Sector Reform Experiences from Afghanistan*, „PISM Strategic File” 2015, nr 1 (64), s. 5–7.

¹⁶ *Ibidem*, s. 6–7.

rosyjsko-ukraińskiego, trudno dostrzec efekty polityk europejskich, mimo istnienia unijnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

W zaangażowaniu Polski i Norwegii w reformę sektora bezpieczeństwa w Afganistanie wyraźny priorytet miały struktury współpracy, których liderami były USA i NATO. Wojskowe cele kontyngentów polskiego i norweskiego mieściły się ściśle w określonej przez USA szerszej strategii działań w tym kraju. Unii Europejskiej nigdy nie uważano za kluczowego aktora w Afganistanie, mimo że udzieliła ona ogromnej pomocy rozwojowej i rozmieściła tam specjalnie utworzoną w ramach WPBiO misję policyjną (EUPOL), do której wkłady wniosły również Polska i Norwegia. To samo można powiedzieć o regionalnej współpracy obronnej – NORDEFKO i V4 mają zaskakująco niewiele powiązań z WPBiO, choć można je uznać za „wyspy współpracy”, jak niegdyś określano tego rodzaju struktury regionalne¹⁷. Trzeba przyznać, że oba ugrupowania skorzystały na uczestnictwie w unijnym systemie grup bojowych: część wspólnych zdolności wojskowych NORDEFKO oparto w pewnym stopniu na Nordyckiej Grupie Bojowej, a Grupa Bojowa V4, która pełniła dyżur bojowy w pierwszym półroczu 2016 r., stanowi jedyny jak dotąd wymierny efekt współpracy Grupy Wyszehradzkiej i ma pewne szanse stać się podstawą przyszłej współpracy państw wyszehradzkich w rozwijaniu dalszych wspólnych zdolności wojskowych. Mimo to obie regionalne struktury współpracy cechują się bardzo ograniczoną perspektywą europejską w tym sensie, że nie odnoszą się do zidentyfikowanych przez UE luk w zdolnościach wojskowych, które mają być przedmiotem skoordynowanych działań w ramach programów kooperatywnego rozwoju zdolności (*pooling and sharing*), czy innych projektów realizowanych przy wsparciu Europejskiej Agencji Obrony. Wreszcie, reakcje Polski i Norwegii na konflikt rosyjsko-ukraiński, a następnie na prowokacyjną aktywność wojskową Rosji wobec Zachodu, jeszcze bardziej uaczniają słabość czynnika europejskiego w polskim i norweskim systemie rządzenia w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Zarówno polska, jak i norweska reakcja na drastyczne pogorszenie europejskiego środowiska bezpieczeństwa skupiła się w całości (rozpatrując jej wymiar międzynarodowy) na NATO i odbudowie amerykańskiej obecności wojskowej w Europie (spowodowaniu, by Stany Zjednoczone ponownie zwróciły strategiczną uwagę na kwestie bezpieczeństwa Europy). Polska i Norwegia, uznając sankcje nałożone przez UE na Rosję za główne narzędzie odstraszenia Rosji od eskalacji konfliktu na Ukrainie, a także zmuszenia kontrolowanych przez Rosję separatystów w Donbasie do przestrzegania porozumienia z Mińska, nie uważają jednak, by sankcje te wystarczały do powstrzymania Rosji od kolejnych pogwałceń pozimnowojennego ładu politycznego i prawnomiędzynarodowego w Europie. Obydwa państwa są zdania, że jedynym skutecznym środkiem odstraszenia jest wzmocnienie zdolności NATO do obrony terytoriów jego państw członkowskich i większa militarna obecność USA w Europie.

Trudno oczekiwać, by unijna polityka w tak wrażliwym obszarze, jakim jest rządzenie w dziedzinie bezpieczeństwa, znacząco wpływała na Norwegię, niebędącą członkiem Unii. Jednocześnie Norwegia ma jednak szczególne związki z WPBiO: na mocy umowy administracyjnej z Europejską Agencją Obrony uczestniczy w unijnych programach współpracy w rozwijaniu zdolności wojskowych, prowadzonych, nadzorowanych lub zarządzanych przez Agencję, a na mocy innego porozumienia ramowego może wносить do operacji WPBiO wkład w postaci wojska i cywilnych specjalistów. Co więcej, Norwegia, jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jest związana nowymi przepisami Komisji Europejskiej w sprawie procedur pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego transferów (dyrektywy 2009/81/WE i 2009/43/WE). To wszystko nie sprawia jednak, że UE istotnie oddziałuje na norweski sposób rządzenia w obszarze polityki bezpieczeństwa.

Sytuacja Polski, mimo członkostwa w UE, nie jest zasadniczo inna. Choć Polska uczestniczyła w większości operacji wojskowych WPBiO, w tym w niedawnej misji w Republice

¹⁷ Ten termin spopularyzował Th. Valasek w artykule *Surviving Austerity—The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, „CER”, maj 2011.

Środkowej Afryki (EUFOR RCA), i wniosła wkład wojskowy do trzech Grup Bojowych UE (w latach 2010, 2013 i 2016), WPBiO ma dla jej sposobu rządzenia w dziedzinie bezpieczeństwa znaczenie drugorzędne w stosunku do NATO i relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Unia Europejska odgrywa pomocniczą rolę jako „druga polisa ubezpieczeniowa”, a konflikt rosyjsko-ukraiński jeszcze hierarchię tę utrwalił¹⁸.

Powyższe spostrzeżenia dotyczą bezpośrednio problemu malejącego znaczenia WPBiO i w konsekwencji słabości UE jako czynnego uczestnika procesu rządzenia w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w Europie. Przeprowadzone w ramach projektu badania pośrednio wskazują, że jedną z głównych przyczyn tej słabości są źle określone i w konsekwencji sparaliżowane relacje między UE a NATO. Ze względu na podwójne weto turecko-cypryjskie, choć nie tylko, formalna komunikacja pomiędzy UE a NATO jest zaledwie namiastką tego, czym mogłaby się stać, zważywszy na uzupełniające się potencjały obu organizacji, mimo że 90% ich członków stanowią te same państwa. Utrudniało to współpracę w prowadzonych równolegle przez UE i NATO operacjach (m.in. w Afganistanie i Kosowie), koordynację rozwoju zdolności wojskowych, wymianę informacji wywiadowczych i omawianie rozwoju zagrożeń, w tym konfliktu na Ukrainie¹⁹. Podstawową przyczyną paraliżu na linii UE–NATO jest brak wspólnej koncepcji rządzenia w obszarze bezpieczeństwa europejskiego na szczeblu instytucjonalnym. Ilustruje go dobrze sytuacja innych organizacji, nie tylko UE. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w wymiarze bezpieczeństwa nie zdołała osiągnąć widocznych rezultatów od szczytu w Istambule w 1999 r. Sojusz Północnoatlantycki odszedł niemal całkowicie od swojej podstawowej misji obrony terytorialnej i dopiero po wybuchu kryzysu na Ukrainie w 2014 r. przystąpił do – jak na razie skromnych – działań dostosowawczych, które mają dać odpór prowokacyjnej postawie Rosji, a zwłaszcza zmniejszyć jej przewagę wojskową na wschodniej flance. Wspólne problemy instytucji europejskich wypływają jednak wprost z braku wspólnej percepcji zagrożeń państw Europy, które ponadto postrzegają środowisko bezpieczeństwa przez pryzmat bardzo odmiennych koncepcji tego, czym jest bezpieczeństwo i w jaki sposób należy je zapewniać. Jeśli ta sytuacja nie ulegnie zmianie, rządzenie w dziedzinie bezpieczeństwa na szczeblu europejskim pozostanie relatywnie słabe, a jednym z najpoważniejszych tego negatywnych efektów będzie ograniczenie roli WPBiO, a przede wszystkim UE jako aktora strategicznego.

3.3. Energia: kręta droga do poprawy jakości rządzenia

W trzecim pakiecie prac przeanalizowano kwestie zarządzania energią w szerszych unijnych ramach. Wynika to z europeizacji problemów energetycznych i stałego wzmacniania unijnej polityki energetycznej, która dla Polski stanowi podstawowy punkt odniesienia, podczas gdy Norwegia musi ją uwzględniać z uwagi na jej ścisłe powiązania energetyczne z UE.

3.3.1. Potencjalna komplementarność

Norwegia jest znaczącym światowym eksporterem ropy naftowej i gazu ziemnego, natomiast Polska jest silnie uzależniona od importu obu surowców. Interesy i priorytety obu państw w obszarze energetyki nie są więc w pełni zbieżne. Mimo to istnieją znaczne możliwości wymiany wiedzy między obydwoma krajami w celu poprawy koordynacji polityk energetycznych i lepszego zrozumienia rozwoju sytuacji na światowym rynku energii. Dla obu państw decyzje

¹⁸ Szerzej zob. www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2016_roku.

¹⁹ N. Græger, J. Todd, *Still a 'Strategic' EU–NATO Partnership? Bridging Governance Challenges through Practical Cooperation*, „PISM Policy Paper” 2015, nr 21 (123), s. 5–6.

i działania UE w dziedzinie energii są bardzo istotne, lecz każde z nich postrzega sytuację przez inny pryzmat – jako importer netto i jako eksporter netto gazu ziemnego.

Polska, mając świadomość słabości swojej polityki energetycznej (najwięcej ropy i gazu importuje z Rosji), skupia się na poprawie solidarności europejskiej i dywersyfikacji nie tylko szlaków dostaw, lecz przede wszystkim dostawców, wskazuje na brak projektów infrastrukturalnych i egoistyczne postępowanie niektórych państw unijnych, podkreśla także wrażliwość systemów energetycznych Europy Środkowej i Wschodniej oraz nawołuje do realizacji założeń unii energetycznej. W planach rządu polskiego leży budowa Gazociągu Bałtyckiego między Polską a Danią, który miałby umożliwić import gazu z Norwegii. Wreszcie, Polska jako potencjalny kraj wydobywania gazu łupkowego (mimo że plany wydobywania tego surowca zostały ostatnio wstrzymane), mogłaby wdrożyć niektóre norweskie instytucjonalne rozwiązania w sferze zarządzania eksploatacją tego surowca.

W ciągu ostatnich czterech dekad Norwegia zmieniła się ze „zwykłego” zachodniego importera węglowodorów w kluczowego gracza regionalnego i światowego. Niemniej jednak i ona musi radzić sobie z szeregiem wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych. Wydaje się, że norweskie rządzenie w obszarze energii jest znacznie lepiej skoordynowane niż polskie. Większość słabości polityki energetycznej Norwegii ma charakter strukturalny, co wynika z roli tego kraju jako ważnego regionalnego i światowego podmiotu sektora energii. Jej interesy jako producenta i eksportera nie zawsze są zgodne z interesami UE, która wykorzystuje swoją siłę rynkową do poprawy warunków importu. Co więcej, Norwegia, starając się odróżnić biznes od polityki, nie uważa, że unia energetyczna może fundamentalnie zmienić jej stosunki z Unią Europejską. Należy jednak spodziewać się wzrostu znaczenia Norwegii jako dostawcy energii na wewnętrzny rynek unijny. Jeśli większość członków UE będzie dążyć do zmniejszenia zależności energetycznej od Rosji oraz stopniowo przechodzić na niskoemisyjny model rozwoju gospodarczego (poprzez zwiększenie zużycia gazu), wpływ Norwegii na kształtowanie unijnej polityki bezpieczeństwa energetycznego będzie wzrastał.

W wyniku kryzysu ukraińskiego Norwegia, jako największy w Europie (po Rosji) dostawca gazu ziemnego, stała się uprzywilejowanym partnerem Unii. Współpraca między UE a Norwacją oraz Polską i Norwacją wydaje się ugruntowana i zapewne będzie się dalej rozwijać. Niemniej w kategoriach praktycznych rozwiązań wiele jest jeszcze do zrobienia na poziomie rządzenia w obszarze energii.

3.3.2. Słabości rządzenia a Unia Energetyczna

Unijny system rządzenia w obszarze energii jest wrażliwy, a ostatnie wydarzenia zarówno zewnętrzne (kryzys ukraiński), jak i wewnętrzne (debata na temat klimatycznych ambicji UE po zawarciu w Paryżu globalnego porozumienia o ochronie klimatu) pokazują, że wewnątrz UE istnieją podziały osłabiające skuteczność europejskiej polityki energetycznej. W badanym okresie (w latach 2013–2016) szczególnie widoczne były dwie poważne słabości rządzenia. Pierwsza z nich to sprzeczność między podejściem państw członkowskich a podejściem UE do formułowania polityki energetycznej. Mimo znacznych różnic między bilansami energetycznymi państw członkowskich oraz ich poziomami świadomości dotyczącymi konieczności działań na rzecz klimatu, polityka energetyczna UE opiera się na zasadzie solidarności (art. 194 TfUE), podczas gdy narzędzia polityki klimatycznej stosowane są jako „uniwersalne”. Państwom członkowskim pozostawia się swobodę wyboru nośników energii i metod osiągnięcia pożądanych celów. W konsekwencji często dochodzi do konfliktu interesów między unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi, a także między członkami UE, co widać w dyskusjach na temat celów klimatycznych oraz w kontekście planów budowy gazociągu Nord Stream 2.

Drugim problemem jest bardzo słaby wymiar zewnętrzny unijnej polityki energetycznej²⁰. Najsilniejsze instrumenty, jakimi dysponuje Unia w relacjach z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza z dostawcami gazu, zawarte są w jej prawie o konkurencji. Ich skuteczność pozostaje jednak dyskusyjna i zależy od gotowości drugiej strony do przyjęcia unijnych reguł. Po okresie sprzeciwu norweskie spółki gazowe dostosowały się do reguł UE, natomiast rosyjski Gazprom stanowczo odmawia podporządkowania się europejskiemu reżimowi regulacyjnemu²¹. Rosja przestrzega surowce energetyczne, zwłaszcza gaz, jako narzędzia polityki umożliwiające projekcję jej siły za swoją granicą²². Zdolność UE do reagowania na tego rodzaju postępowanie jest słaba, a posiadane narzędzia skutecznego przeciwdziałania są nieliczne.

Wobec tych słabości zasadne wydaje się postawienie pytań, czy europejski sposób rządzenia można poprawić oraz jak należy to zrobić. Choć teorii eksperymentalnej nie da się zastosować bezwarunkowo do scharakteryzowania unijnego rządzenia w obszarze energii, w którym ważny jest nadzór regulacyjny, może ona posłużyć do wyjaśnienia procesu opisywanego jako „eksperymentalny cykl rządzenia”²³. Składają się na niego: tworzenie polityki, interakcje między zainteresowanymi podmiotami i innymi domenami politycznymi oraz formułowanie celów. Nie potrafi ona natomiast uzasadnić (ani zaproponować na nie remedium) ograniczeń skuteczności instrumentów, słabości związanych z podziałem kompetencji ani konfliktów, choć te można próbować rozwiązać, przynajmniej częściowo, poprzez skuteczną zmianę definicji wspólnych celów i środków.

Niemniej mechanizmy, jakimi posłużyli się w 2015 r. ówczesny polski premier Donald Tusk i polski rząd w zabiegach o stworzenie unii energetycznej, odzwierciedlają idee rządzenia eksperymentalnego. Inicjatywa ta dała współpracy europejskiej nowy zastrzyk energii i pomogła zwrócić uwagę opinii publicznej na kwestię bezpieczeństwa dostaw gazu. Później, także zgodnie z eksperymentalnym cyklem rządzenia, projekt unii energetycznej podjęto na szczęblu UE; stał się flagowym projektem Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera i uruchomił proces całościowego przeglądu unijnych regulacji energetycznych. Choć wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, budowa unii energetycznej może wpłynąć korzystnie na już zidentyfikowane słabości w obszarze rządzenia. Inicjatywa ta niewątpliwie usankcjonowała kompetencje UE w obszarze energii, dynamizując pracę unijnych instytucji. Choć nie doprowadziła do zmian w zapisanym w traktatach podziale kompetencji, w praktyce zwiększyła uprawnienia Komisji Europejskiej i wzmocniła jej polityczną rolę w dziedzinie energetyki. Propozycja unii energetycznej opiera się na pięciu filarach: bezpieczeństwie dostaw i solidarności, integracji europejskich rynków energii, efektywności energetycznej, budowie gospodarki niskoemisyjnej oraz badaniach, rozwoju i konkurencyjności. Unia energetyczna nie ma zatem jednego celu, gdyż prawdopodobnie nie zadowoliliby on wszystkich państw członkowskich.

Niemniej mimo znacznych środków finansowych przeznaczonych na realizację strategii unii energetycznej (zob. sprawozdanie „Stan Unii Energetycznej”) finansowanie transformacji energetycznej pozostaje poważnym problemem unijnej polityki energetycznej. Do czasu zatwierdzenia następnego budżetu UE uprawnienia regulacyjne Komisji Europejskiej pozostaną najsilniejszym narzędziem w jej instrumentarium i powinny być wykorzystywane w relacjach z podmiotami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Chociaż UE nie uzyska samowystarczalności,

²⁰ J.M. Godzimirski, L. Puka, M. Stormowska, *Has the EU Learnt from the Ukraine Crisis? Changes to Security, Energy and Migration Governance*, PISM Report, luty 2015, http://GoodGov.pism.pl/files/?id_plik=19206.

²¹ A. Gawlikowska-Fyk, Z. Nowak, L. Puka, *The EU Gas Game: Time to Redefine the Rules? Case Studies of Russia and Norway and Lessons for the EU, Norway and Poland*, PISM Report, sierpień 2015, http://GoodGov.pism.pl/files/?id_plik=20243.

²² J.M. Godzimirski, L. Puka, M. Stormowska, *op. cit.*

²³ Więcej na temat warunków i ograniczeń rządzenia eksperymentalnego w: L. Puka, R. Parkes (red.), J. Godzimirski, A. Gostyńska, P. Rieker, M. Stormowska, *Linking National and European Governance: Lessons for Poland and Norway*, „PISM Strategic File” 2014, nr 17, <http://GoodGov.pism.pl/publications/PISM-Strategic-Files-17-53>.

np. w stosunkach gazowych z Rosją, powinna podejmować próby ograniczenia szkód wynikających ze stosowania „wielkiej rosyjskiej strategii gazowej” i w długim okresie przekształcić tę wzajemną zależność na korzystniejszą dla siebie. Planując dostawy energii dla obywateli UE, Unia powinna „mieć nadzieję na najlepsze, ale być przygotowana na najgorsze”. W tym przypadku najlepszą strategią jest rozwijanie wewnętrznego rynku energii, poprawa infrastruktury i przyjęcie mechanizmów zarządzania kryzysowego.

3.3.3. Jak rządzą importerzy, a jak dostawcy?

Polska: stroma droga ku poprawie rządzenia

Polska, mając znaczące zasoby węgla kamiennego i węgla brunatnego oraz system energetyczny oparty na tych surowcach, sceptycznie odnosi się do unijnej polityki klimatycznej. Zakłada, że najlepszym sposobem zapewnienia konkurencyjności gospodarki jest wykorzystywanie dostępnych w kraju surowców energetycznych. Na podejście do rządzenia w dziedzinie energetyki silnie wpływają historia i uwarunkowania społeczne, w tym potężne lobby górnicze. Mimo znacznego uzależnienia od importu surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu, rządzenie w obszarze energii jest niezbyt skuteczne. Zmorą planowania polityki jest niska efektywność, utrzymująca się preferencja dla *status quo*, słaba koordynacja międzysektorowa i niedostateczne inwestycje w modernizację infrastruktury energetycznej i rozwijanie rynku²⁴. Kolejnym problemem jest niezadawalające dostosowanie systemu do współpracy ze środowiskiem biznesu, o czym świadczą m.in. nieudane poszukiwania gazu łupkowego²⁵.

Aby poprawić sposób rządzenia w obszarze energetyki na szczeblu narodowym, Polska powinna zwiększyć wysiłki na rzecz dywersyfikacji bilansu energetycznego, zgodnie z unijnymi wymogami. Jej polityka energetyczna powinna się stać bardziej racjonalna, w czym pomogłoby określenie jasnej i zrozumiałej hierarchii krótko-, średnio- i długookresowych celów. Państwo powinno skuteczniej koordynować swoje działania, m.in. poprzez nowo utworzone Ministerstwo Energetyki. Pod tym względem Norwegia może służyć jako wzór w utrzymaniu znacznego rządowego uczestnictwa, kontroli i nadzoru w ramach unijnych regulacji rynkowych i nieinterwencyjnego wspierania przedsiębiorczości. Z modelu norweskiego Polska może czerpać wiedzę o współpracy publiczno-prywatnej oraz wzmacnianiu kompetencji, zaangażowania i kontroli rządu, czy także o tym, jak istotne są wizja oraz polityka rozwoju gospodarczego i społecznego związane z sektorem wydobywczym. Nawet gdy państwo poprzez kontrolowane spółki pozostaje przemysłowym graczem, powinno przodować w negocjacjach, uczestniczyć w procesach adaptacji i wdrażania umów międzynarodowych oraz odpowiadać na koniunkturę rynkową²⁶.

Norwegia: poprawa rządzenia na etapie planowania

Norwegia koordynuje politykę energetyczną znacznie lepiej niż Polska, a większość słabości tej polityki ma charakter strukturalny i wynika z roli tego kraju jako ważnego regionalnego i światowego podmiotu sektora energii. Co więcej, norweskie doświadczenie w organizowaniu państwowocentrycznego systemu „rządzenia sektorem węglowodorów” jest modelem dla innych krajów rozwijających sektor wydobywczy. Wewnętrzne działania na rzecz rozwijania infrastruktury mają jednak na celu jedynie ograniczanie lokalnego ryzyka poprzez zwiększenie elastyczności systemu i zagęszczanie wewnętrznych połączeń energetycznych. Główną zewnętrzną słabością

²⁴ J.M. Godzimirski, K. Kasianiuk (red.), *Polish and Norwegian Governance: Closing the Gaps*, PISM Report, lipiec 2014, http://GoodGov.pism.pl/files/?id_plik=17889.

²⁵ L. Puka, O.G. Austvik, A. Gawlikowska-Fyk, *Norwegian Energy Policy in the Changing EU Environment: What Poland Can Learn for Developing Its Shale Gas Industry*, „PISM Strategic File” 2015, nr 4.

²⁶ *Ibidem*.

jest fakt, że krajowa gospodarka Norwegii, która eksportuje 95% wydobycia gazu i ponad 80% ropy naftowej, narażona jest na ekstremalne trendy na rynku energii, takie jak niestabilność cen i zewnętrzne regulacje rynków, przy ograniczonym dostępie do unijnych instytucji decyzyjnych i politycznych.

Mimo pogorszenia koniunktury w sektorze ropy naftowej i gazu Norwegia powinna wzmacniać współpracę energetyczną z UE – obecnie największym odbiorcą jej surowców energetycznych. Unia będzie potrzebować zrównoważonych dostaw ropy i gazu, a Norwegia może być ich dostawcą. Jednocześnie poprzez ścisłą współpracę z UE Norwegia może się przyczynić w znacznym stopniu do rozwoju technologii przechwytywania oraz składowania dwutlenku węgla i innych zaawansowanych rozwiązań technologicznych. Norwegia mogłaby się specjalizować w tych technologiach w erze po ropie naftowej. Powinna też popierać rozwój wewnętrznego rynku energii UE, w tym działań regulacyjnych, zapewniających uczciwą konkurencję.

Jak dotąd, Polska i Norwegia nie wypracowały ścisłych powiązań w dziedzinie energetyki – stąd stosunkowo niski poziom ich wymiany handlowej w tym sektorze. Ta sytuacja ma się jednak zmienić, nowy polski rząd bowiem wyraża zainteresowanie importem gazu z norweskiego szelfu kontynentalnego. Realizacja tego zamierzenia będzie wymagać nie tylko rozwiązań kontraktualnych, ale także poparcia politycznego Norwegii i UE, dla której gazociąg może stanowić realizację założeń unii energetycznej.

3.4. Migracja: czy stanowi zagrożenie dla Unii Europejskiej?

W czwartym pakiecie prac skoncentrowano się na rządzeniu w obszarze migracji. Wyniki zaprezentowano w kilku publikacjach. W tej części przedstawiono główne wnioski, płynące z analiz oraz najnowszych wydarzeń związanych z migracją.

3.4.1. *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*

Badania ujawniły nasilanie się wzajemnych powiązań między unijną polityką migracyjną a mobilnością wewnątrz Unii. Niepokoi przede wszystkim niezdolność UE i niektórych państw członkowskich do skutecznego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii (strefy Schengen). Skala nielegalnej migracji z kilku ostatnich lat zaskoczyła UE, wymuszając doraźne rozwiązania, które zamiast poprawić sytuację na granicach, przyczyniają się do zwiększenia chaosu i presji na sposób rządzenia migracją na poziomach unijnym i narodowych. Unia nie miała i nie ma skutecznych instrumentów, woli politycznej ani wyobraźni, które pozwoliłyby stawić czoło temu rosnącemu wyzwaniu, a rządy państw członkowskich wysyłają na zewnątrz różne sygnały. Węgry krytykowane za nieludzką politykę wobec migrantów, a władze Niemiec obwiniano o to, że wystosowały do uchodźców syryjskich „otwarte zaproszenie”, uchylając formalne ramy unijnej polityki azylowej. Bezpośrednim skutkiem takiego stanu rzeczy było nie złagodzenie, lecz zwiększenie presji na zewnętrzne i wewnętrzne granice UE oraz wzrost wewnątrzunijnych kontrowersji na temat podziału ciężaru kosztów migracji.

Pod koniec 2015 r. nie pytano już o polityczną wolę przyjmowania uchodźców i migrantów. Zamiast tego w państwach, w których większość migrantów kończyła wędrówkę, dyskusję zdominowało pytanie o zdolność UE i poszczególnych krajów do sprostania sytuacji. Władze Niemiec i Szwecji zdały sobie sprawę, że polityka otwartych drzwi jest nierealna, i zaapelowały do innych członków Unii o solidarność w rozwiązaniu problemu migracji, uważając ją za wspólny europejski problem moralny i praktyczny. Apel nie spotkał się z pozytywną reakcją pozostałych państw członkowskich, a sytuację pogorszyła nieefektywność prac nad relokacją

uzgodnionej liczby uchodźców (oficjalnie jedynie kilkaset z 160 tys. uchodźców zostało rozdzielonych wśród państw członkowskich UE).

Kryzys migracyjny ujawnił liczne słabości polityki migracyjnej członków UE i samej Unii oraz sposobów rządzenia. Podważył również reputację UE, przyczynił się do wzrostu napięć wewnątrz Unii i w jej stosunkach z krajami sąsiadującymi, a także osłabił wewnątrzunijną spójność. Stało się tak m.in. za sprawą trzech tradycyjnych i poniekąd sprzecznych celów polityki migracyjnej:

- zarządzania imigracją osób o szczególnych kwalifikacjach, których UE może potrzebować do rozwiązywania problemów wynikających z sytuacji na rynku pracy i demografii;
- łączenia rodzin;
- ochrony potrzebujących.

Punkt trzeci ma szczególnie znaczenie, ponieważ UE postrzega się jako organizację zbudowaną na silnych fundamentach liberalnych i demokratycznych, do których należy promowanie powszechnych praw człowieka. Z tego względu nie mogła nie zgodzić się na przyjęcie szukających ochrony uchodźców, nawet jeśli przybywali tak licznie. To, co w roku 2014, gdy do Europy dotarła pierwsza fala migrantów, stanowiło zobowiązanie moralne, w 2015 r. stało się kwestią polityczną. Od tego momentu kryzys migracyjny stał się próbą solidarności unijnej i zdolności do sprostanienia ogromnemu kryzysowi humanitarnemu.

3.4.2. Migracja a bezpieczeństwo

Nasilający się kryzys migracyjny na południu UE był jedną z przyczyn wzrostu zainteresowania społeczeństw UE kwestiami migracyjnymi. Już w 2014 r. podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego wzrosło poparcie dla kilku antymigracyjnych i eurosceptycznych partii oraz głoszonych przez nie populistycznych, antyeuropejskich i często ksenofobicznych programów. Zmusiło to partie głównego nurtu do przyjęcia bardziej krytycznej postawy wobec migracji, w tym mobilności wewnątrz Unii. Problem migracji znalazł się w centrum uwagi, stając się wysoce sporną kwestią na poziomie zarówno narodowym, jak i unijnym.

Kryzys wywołany masowym napływem uchodźców może więc mieć bezpośrednie konsekwencje dla polityk i praktyk w sferze mobilności. Przyjęcie uchodźców oznacza dla państwa konieczność ich integracji z rynkiem pracy, aby nie obciążali oni narodowych programów świadczeń socjalnych. To z kolei może zmienić sytuację innych grup, np. mobilnych obywateli Unii, co przyczynia się do wzrostu napięcia na krajowych rynkach pracy, jak też na rynku unijnym, podsycając populizm i ksenofobię, które już wcześniej nasilały się w całej Europie.

Kryzys migracyjny może się odbić także na sytuacji innych wewnętrznych migrantów w UE, w tym obywateli polskich. W Norwegii, gdzie osiadło ponad 100 tys. Polaków, pojawiły się głosy nawołujące do uchylecia unijnych ram mobilności i skupienia się na integracji ponad 30 tys. uchodźców, przybyłych w 2015 r.²⁷ Jeszcze przed obecnym kryzysem wyrażano obawy, że wewnątrzunijna migracja siły roboczej może zagrozić dotychczasowemu norweskiemu modelowi państwa opiekuńczego oraz integracji zewnętrznych migrantów i nisko wykwalifikowanej siły roboczej na krajowych rynkach pracy. Na przykład Elin Ørjasæter odniosła się w swoim artykule bezpośrednio do polskich migrantów zarobkowych w Norwegii, zarzucając im, że odbierają pracę Norwegom: „silny, pracowity Polak przyczynia się do wypychania z rynku pracy słabszych

²⁷ Zob. np. J.E. Dølvik, *Tilbudssjokket*, „Klassekampen”, 24 października 2015 r., www.klassekampen.no/article/20151024/PLUSS/151029859.

Norwegów [...] ma lepsze wyniki niż pracownicy Afrykańscy, przybyli z zamiarem ubiegania się o azyl, skutkiem czego ci ostatni nigdy nie znajdą zatrudnienia”²⁸.

Różne formy migracji, bez względu na sposób ich regulacji w UE, często przedstawia się w debatach publicznych i politycznych jako zagrożenie dla społecznej harmonii, czyli tego, co przyjęło się określać jako „nasz sposób życia”²⁹. Fakt, że większość migrantów docierających do Europy podczas obecnego kryzysu pochodzi z Bliskiego Wschodu i że przeważają wśród nich stosunkowo młodzi mężczyźni, muzułmanie, silnie przyczynia się do żądania gwarancji bezpieczeństwa. Może to mieć związek z postrzeganiem problemów ze społecznościami muzułmańskimi w Europie i z kwestią „niedopasowania kulturowego” jako czynnika utrudniającego integrację przybyszów, kojarzonych w debacie europejskiej – bezpośrednio lub pośrednio – z fundamentalizmem islamskim.

Kryzys migracyjny obnażył słabe punkty w unijnych i narodowych metodach rządzenia w obszarze migracji, co więcej, jest często uznawany za egzystencjalne zagrożenie dla całego projektu integracji europejskiej. Podważył wewnętrzną spójność UE i zdemaskował niezdolność Unii do stawiania czoła kryzysom czy to humanitarnym, czy wywołanym dążeniem ludzi do szukania lepszych możliwości w Europie – w bliskim sąsiedztwie. Ponadto wpływa nie tylko na unijne polityki migracyjne i zarządzania granicami, lecz także polityki zagraniczną i bezpieczeństwa oraz spójności wewnętrznej.

3.4.3. Polska, Norwegia i Wschód

Drugi główny temat badań na temat migracji obejmował doświadczenia Polski i Norwegii z małego ruchu przygranicznego z Rosją oraz migracji i wzrostu wschodnioeuropejskich diaspor w obu krajach, a także – w przypadku Norwegii – szczególnego, związanego z gender wymiaru migracji. Od momentu rozpoczęcia projektu zwiększyło się znaczenie pytań o zarządzanie granicami i Rosję jako sąsiada. W jednej z analiz³⁰ autorzy zbadali sposób, w jaki oba państwa zarządzają stosunkami transgranicznymi z Rosją, oraz zjawisko osiedlania się w nich coraz większych grup osób z państw wschodnioeuropejskich. Wspólne granice z Rosją stawiają władze w Oslo i Warszawie wobec nowych wyzwań, m.in. w sferze migracji i zarządzania granicami.

Mimo głosów wzywających władze polskie do zamknięcia granicy dla mieszkańców Kaliningradu, co miałyby zapobiec podejmowaniu przez Rosję operacji hybrydowych przeciwko Polsce, mały ruch przygraniczny odbywa się normalnie. W Norwegii także rozważano zamknięcie granicy z Rosją, lecz w zupełnie innym kontekście. Jesienią 2015 r. ponad 5500 uchodźców i nielegalnych migrantów przekroczyło bez przeszkód granicę rosyjsko-norweską z zamiarem ubiegania się o azyl. To niespodziewane zdarzenie całkowicie zaskoczyło norweskie struktury zarządzania migracją; niektórzy decydenci wystąpili nawet z projektem zamknięcia granicy. Norwegia zareagowała na to wyzwanie na Dalekiej Północy z pewnym opóźnieniem, lecz skutecznie. Wprowadzenie pośpiesznie przygotowanych przepisów i procedur zahamowało do grudnia 2015 r. napływ migrantów z Rosji.

²⁸ E. Ørjasæter, *Norden blir som Italia. Der er 25 prosent av barnefamilene fattige*, „Aftenposten”, 26 listopada 2014 r., www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Elin-Orjasater-Norden-blir-som-Italia-Der-er-25-prosent-av-barnefamilene-fattige-7801483.html.

²⁹ Więcej na ten temat w: B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998, s. 119–121; O. Wæver i in. (red.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London 1993; W. van der Brug i in. (red.), *The Politicisation of Migration*, Routledge, Abingdon and New York 2015.

³⁰ K. Dudzińska, J.M. Godzimirski, R. Parkes, *Border and Migration Management in the East: The Cases of Norway and Poland*, „PISM Policy Paper” 2015, nr 31 (133), www.pism.pl/files/?id_plik=20566.

Podobna sytuacja może wystąpić na innych granicach Rosji (a może także innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR) z UE lub państwami strefy Schengen. Na przykład Finlandia, mając najdłuższą granicę lądową z Rosją, jest najbardziej narażonym na podobne wyzwania krajem w Europie i już obecnie stoi wobec podobnych problemów.

Do jesieni 2015 r., kiedy migranci zaczęli wykorzystywać granicę rosyjsko-norweską jako drogę dostępu do UE, znacznie mniej obawiano się o wschodnie granice Wspólnoty niż o południowe. W 2013 r. zaledwie 1,2% zgłoszonych przez państwa członkowskie przypadków nielegalnego przekroczenia granicy miało miejsce na liczących 6 tys. km zewnętrznych wschodnich granicach UE, a w 2014 r. sytuacja uległa wręcz poprawie i wskaźnik ten wyniósł 0,5%.

Uwrażliwienie na obecność i wzrost legalnych oraz nielegalnych grup obcokrajowców znacznie nasiliło się po operacjach rosyjskich na Ukrainie, uzasadnianych głównie względami ochrony ludności rosyjskojęzycznej. Z jednej z przeprowadzonych analiz wynika, że w sensie liczebności diaspora rosyjska nie stanowi poważnego problemu ani w Polsce, ani w Norwegii. Niemniej jednak sama obecność obywateli rosyjskich (czy byłych obywateli rosyjskich lub osób posiadających podwójne obywatelstwo) może rodzić pewne praktyczne i polityczne wyzwania w sytuacji, gdy relacje polsko-rosyjskie i norwesko-rosyjskie są napięte z powodu kryzysu ukraińskiego, a propaganda rosyjska wykorzystuje wszelkie okazje, by winą za to obciążyć Zachód.

W 2015 r. w Norwegii mieszkało 16 803 etnicznych Rosjan, w tym 11 515 obywateli rosyjskich, przy czym kobiety stanowiły 65%. Tak wysoki odsetek kobiet w populacji Rosjan zamieszkałych w Norwegii należy przypisać, przynajmniej częściowo, głębokiemu kryzysowi politycznemu, gospodarczemu i społecznemu w Rosji w latach 90. XX wieku. W tym okresie wiele Rosjank zdecydowało się na małżeństwo z Norwegiem i wyjazd z ojczyzny. Choć liczne są doniesienia o złym traktowaniu Rosjank przez małżonków, to jednak nie ich sytuacja, lecz los dzieci Rosjank zamieszkałych w Norwegii stał się główną kością niezgody w kontekście migracyjnym. W 2014 r. rosyjski „rzecznik praw” dziecka Paweł Astachow oskarżył Norwegię o 55 przypadków instytucjonalnego znęcania się (*institutional abuse*) nad Rosjankami i ich dziećmi. Media rosyjskie poświęcały wiele uwagi norweskiej agencji ochrony dzieci (Barnevernet) ze szkodą dla wizerunku Norwegii w Rosji i dla stosunków dwustronnych³¹. Podobne oskarżenia wysuwano także wobec Polski, w której mieszka niewiele Rosjank z dziećmi.

Te wydarzenia wyraźnie pokazują, że obecność jakiegokolwiek diaspory może rodzić wyzwania, ale i stwarza pewne możliwości³². Na podstawie badań GoodGov można stwierdzić, że przypadku mniejszości polskiej w Norwegii przeważają możliwości. Polacy w Norwegii wypełniają ważne nisze na norweskim rynku pracy i stosunkowo dobrze integrują się ze społeczeństwem. Dzięki temu, że oba kraje zarządzają polityką migracyjną w szerszych ramach UE/EOG i należą do tego samego sojuszu wojskowego oraz że masowy napływ polskich migrantów zarobkowych do Norwegii przypadł na okres stosunkowo pomyślnego rozwoju gospodarczego Norwegii, imigracja z Polski nie przerodziła się w sporną kwestię w norweskiej debacie politycznej i w stosunkach dwustronnych z Polską. Występujące jednak ostatnio symptomy tego, co uważa się za początek długookresowej dekonjunkury w gospodarce norweskiej, w połączeniu z koniecznością integracji ogromnych rzesz zewnętrznych migrantów przybyłych do Norwegii w 2015 r. i spodziewanej kolejnej ich fali w następnych latach, mogą spowodować zmianę obecnej sytuacji. Ponadto fakt, że niektórzy członkowie UE, m.in. Wielka Brytania, domagają się kompleksowej rewizji unijnych regulacji dotyczących mobilności w obrębie UE, może wynieść tę kwestię na wyższe miejsce w agendzie politycznej Norwegii, wywołując przy tym pewne napięcia.

³¹ NRK, „*Russisk kritikk mot norsk barnevern*”, 15 listopada 2014 r., www.nrk.no/urix/russisk-kritikk-mot-norsk-barnevern-1.12045438.

³² Zob. np. J.M. Godzimirski, *Diasporaer og norsk utenrikspolitikk*, „Internasjonal politikk” 2011, nr 69 (4), s. 579–615, www.idunn.no/file/pdf/51619247/art01.pdf.

Dla Polski, w której cudzoziemcy stanowią zaledwie 0,3% mieszkańców, kwestia migracji nie jest aż tak istotna. Niemniej jednak perspektywa przyjmowania uchodźców z dotkniętego kryzysem Bliskiego Wschodu już wywołuje kontrowersje, powodując napięcia między obecnymi władzami a ich unijnymi partnerami. W polskiej debacie szczególnie widoczna jest kwestia diaspory ukraińskiej. W Polsce Ukraińcy są postrzegani do pewnego stopnia tak samo jak w Norwegii Polacy – jako przybysze, którzy z jednej strony zabierają miejsca pracy, z drugiej wypełniają pewne nisze i dobrze integrują się ze społeczeństwem. Polska, w której sytuacja demograficzna zagraża rynkowi pracy, musi prowadzić bardziej aktywną politykę przyciągania imigrantów, a Ukraińcy są uważani za najbardziej obiecującą grupę. Otwarcie polskiego rynku pracy dla Ukraińców bywa przedstawiane jako jeden z najważniejszych wkładów w rozwiązywanie wyzwań migracyjnych i społecznych, narastających na unijnych granicach.

Badania GoodGov ujawniły też, że europejski krajobraz migracyjny zmienia się dynamicznie i że ani narodowe, ani unijne struktury rządzenia nie były przygotowane do odpowiedniej reakcji. Europa weszła w rok 2016 z obawą, że u jej granic może stanąć nowa fala migrantów, podczas gdy wiele krajów nadal walczy ze skutkami boomu migracyjnego z 2015 r. W całej Europie – a także poza nią – rośnie sceptycyzm wobec migrantów i metod, jakimi UE i rządy narodowe usiłują rozwiązać ten problem. Kryzys migracyjny przedstawia się jako egzystencjalne zagrożenie dla fundamentalnych zasad, na których opiera się cały projekt integracji europejskiej. To, w jaki sposób rządy narodowe i UE poradzą sobie z tym wyzwaniem, może mieć kluczowe znaczenie dla projektu, który zapewnił pokój w Europie od co najmniej trzech pokoleń. Jakość takiego rozwiązania może mieć bezpośrednie i pośrednie implikacje, wykraczające daleko poza kwestię migracji, a także rzutować na polityki bezpieczeństwa i zagraniczną UE oraz jej poszczególnych członków, stosunki między unijnymi partnerami oraz relacje Europy ze światem zewnętrznym i przyszłość integracji UE.

3.5. Wnioski z warsztatów

Podczas warsztatów, zorganizowanych przez zespół badawczy projektu GoodGov, przeprowadzono trzy symulacje – wszystkie w Polsce w pierwszej połowie 2015 r. Każdą zaprojektowano indywidualnie pod kątem potrzeb projektu, przewidując po jednym ćwiczeniu na badany obszar polityki (rządzenie w dziedzinach bezpieczeństwa, energii i migracji). Miało to pozwolić na odniesienie się do potrzeb uczestników, uwzględniając realia w krajach ich pochodzenia i aktualną sytuację w danej dziedzinie. W ten sposób analitycy zyskiwali możliwość zaprojektowania i potraktowania symulacji jako naturalnego doświadczenia.

Postawiono sobie trzy cele. Pierwszym było zaprojektowanie warsztatów w taki sposób, by sam cel i dotychczasowe ustalenia badawcze projektu GoodGov były jasne dla wszystkich uczestników. Uważano, że pomoże to sporządzić mapę wyzwań związanych z rządzeniem na szczeblach narodowym i europejskim oraz zwiększyć skuteczność rządzenia. Po wtóre, członkowie zespołu badawczego chcieli zapewnić efektywną komunikację między uczestnikami warsztatów a ekspertami biorącymi udział w projekcie. Po trzecie, chodziło o zrozumienie zjawisk i procesów badanych w ramach projektu oraz pomoc w ocenie wniosków formułowanych w jego trakcie³³. Tak pomyślane warsztaty miały stanowić dwukierunkowy proces uczenia się³⁴.

³³ R. Garris, R. Ahlers, J.E. Driskell, *Games, Motivation, and Learning: A Research and Practice Model*, „Simulation & Gaming” 2002, nr 4, s. 441–467, <http://sag.sagepub.com/content/33/4/441.full.pdf+html>; W.C. Kriz, *Creating Effective Learning Environments and Learning Organizations through Gaming Simulation Design*, „Simulation & Gaming” 2003, nr 4, s. 495–511.

³⁴ Jac. L.A. Geurts, C. Joldersma, *Methodology for Participatory Policy Analysis*, „Complex Societal Problems” 2001, nr 2, str. 300–310, www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2012/02/geurts-joldersma_2001.pdf.

Mając to wszystko na względzie, członkowie zespołu badawczego zamierzali nie tylko angażować uczestników warsztatów w dyskusję, lecz także przedstawić im dotychczasowe wnioski z badania. Taka formuła pozwoliła przeprowadzić z uczestnikami ćwiczenie „uczenia się przez działanie”, w którym poglądy kształtują się poprzez pracę indywidualną i w grupie³⁵. Symulacje, stwarzające bezpośrednią okazję do połączenia wiedzy z konkretnym działaniem i ewaluacją, wydawały się najwłaściwszym rozwiązaniem dla osiągnięcia tego celu.

Osią symulacji była jedna z kluczowych tez, leżąca u podstaw projektu GoodGov i potwierdzona wynikami badań, że w przypadku każdego kraju jakość rządzenia w znacznym stopniu decyduje o możliwości adaptacji rządzenia do niestabilnego, międzynarodowego środowiska – stąd konieczność zachowywania równowagi między przewidywalnością a zdolnością reagowania na nieprzewidziane okoliczności. Badania dotyczące Polski wydają się potwierdzać prawdziwość tego twierdzenia. Polska mogłaby lepiej radzić sobie z zagrożeniami i lepiej zarządzać możliwościami, gdyby instytucje publiczne, w tym ministerstwa i agendy władzy wykonawczej, współpracowały skuteczniej, a cele państwa wyraźniej komunikowano uczestniczącym w procesach decyzyjnych podmiotom publicznym. Z tego względu pierwszorzędne znaczenie ma doskonalenie jakości koordynacji między podmiotami w różnych wymiarach rządzenia. Koncepcję tę wdrożono bezpośrednio jako główną część symulacji.

Reguły i mechanizmy ćwiczeń były zgodne z wnioskami analityków uczestniczących w projekcie. Ważne było, aby wykazać, że współpraca w sprawach praktycznych (niekiedy technicznych) oraz wzajemne uznawanie równości i profesjonalizmu sprzyja transferowi wiedzy o rządzeniu. Ustalono, że warsztaty powinny się odbywać w nieformalnym otoczeniu, w atmosferze ogólnego przekonania, że różnorodne doświadczenia uczestników są ważne i wszyscy mogą wyciągnąć z nich korzyści. Choć każda symulacja koncentrowała się na jednym obszarze badanym w ramach projektu, w zamiarach moderatorów nie leżało prowokowanie dyskusji o specyficznych problemach – te pozostawiono ekspertom, którzy mieli możliwość przedstawienia własnych poglądów na źródła słabości rządzenia w danym kraju. Celem było uniknięcie „schematu nauczania” i stworzenie środowiska uczenia się od siebie nawzajem. Dlatego też moderatorzy uznali wykorzystanie różnorodności uczestników i koncepcji niepewności za potencjalnie bardziej owocne. Symulacje miały pomóc w omawianiu ogólnych kwestii rządzenia, zwłaszcza jego luk i słabości. Zgodnie z tym wszystkie trzy ćwiczenia miały na celu wymianę doświadczeń i lepsze zrozumienie polskich problemów rządzenia w następujących kwestiach:

- W jaki sposób najlepiej tworzyć i koordynować politykę między różnymi aktorami i zainteresowanymi podmiotami (*stakeholders*) zarówno w ujęciu horyzontalnym (w obrębie państwa, między ministerstwami i innymi organami władzy wykonawczej), jak i wertykalnym (polską, polsko-norweską, unijną, transatlantycką)?
- Jak prowadzić politykę, gdy cele strategiczne mogą być postrzegane jako niejasne i/lub gdy występuje konflikt celów i/lub gdy brak odpowiednich narzędzi wdrażania i/lub gdy warunki w środowisku są wysoce niepewne i dynamiczne?

Celem **symulacji dotyczącej kwestii bezpieczeństwa** („Jak stworzyć wielowymiarową wizję udziału w operacjach zarządzania kryzysowego”) było sformułowanie koncepcji zaangażowania Polski w misji wojskowej UE na Ukrainie, ewentualnie z udziałem aktorów niewojskowych i pozarządowych. Symulację zainspirowały rzeczywiste zdarzenia. Po symulacji nastąpiły analiza i porównanie misji UE, NATO, polskich i norweskich³⁶.

Symulacja dotycząca energetyki („Jak tworzyć politykę państwa w dziedzinie energii”) miała na celu optymalizację procesu formułowania narzędzi służących redukcji emisji dwutlenku

³⁵ W.C. Kriz, *A Systemic-Constructivist Approach to the Facilitation and Debriefing of Simulations and Games*, „Simulation & Gaming” 2010, nr 5, s. 663–680, <http://sag.sagepub.com/content/41/5/663.full.pdf+html>.

³⁶ Więcej w: N. Græger, J. Todd, *op. cit.*

węgla w Polsce. Cel był zgodny z analizowanymi w pakiecie trzecim związkami między uzależnieniem od paliw kopalnych i ich importu a wolą i zdolnością do angażowania się w politykę klimatyczną.

Symulacja dotycząca migracji („Jak współpracować z polską diasporą w warunkach swobodnego przemieszczania się”) miała dwa cele: po pierwsze, analizę wrażliwych z perspektywy Polski i Norwegii kwestii, m.in. migrujących rodzin; po drugie, zbadanie, w jaki sposób kraje mogą skutecznie zarządzać migracją, aby lepiej przygotować się do ewentualnych wyzwań w stosunkach dwustronnych i wynikających z napięć na linii Wschód–Zachód i Południe–Północ.

W podsumowaniu wszystkie cele symulacji zostały podporządkowane kwestiom rządzenia, badanym w ramach projektu, i miały być przedmiotem dalszych dyskusji i prezentacji. Symulacje udowodniły, że wiele wniosków wynikających z projektu jest uprawnionych także w odniesieniu do prawdziwych sytuacji. Uczestnicy uznali, że w pewnych przypadkach symulowane doświadczenia jedynie umocniły ich osobiste obserwacje na temat kwestii związanych z rządzeniem.

Symulacje były także pomocne jako dwukierunkowy proces uczenia się. Uczestnicy mogli zaznajomić się z praktycznymi problemami z rządem, podczas gdy zespół projektowy mógł skonfrontować poczynione ustalenia z opiniami uczestników warsztatów, mających różną wiedzę i doświadczenia oraz reprezentujących różne organizacje.

4. Nadchodzące wyzwania

4.1. Polska

Na początku 2016 r. polską elitę polityczną absorbowała nie kwestia relacji z Rosją, których pogorszenia spodziewano się po zmianie w wyniku wyborów rządu, lecz zupełnie inny zbiór wyzwań. Aktualna debata koncentruje się na polityce wewnętrznej i rządzeniu (np. na reformach instytucjonalnych, a nawet konstytucyjnych) i na stosunkach państwa z Unią. O Rosji nie było wzmianki w exposé nowego rządu, wygłoszonym 18 listopada 2015 r. przez premier Beatę Szydło.

W obszarze **bezpieczeństwa** nowy rząd przyznaje priorytet zwiększeniu obecności sojuszników z NATO (w tym przede wszystkim jednostek wojskowych USA) na terytorium Polski i w całym regionie wschodniej flanki, co ma wzmocnić bezpieczeństwo regionalne i współpracę polityczną z państwami tzw. Międzymorza. Rząd ma nadzieję, że doprowadzi to także do wzmocnienia pozycji Polski i całego regionu, a zarazem zwiększy rzeczywiste zdolności polskich sił zbrojnych w wyniku wyposażenia ich w najnowocześniejszą broń, wzrostu ich liczebności i reorganizacji ich struktur.

Kwestie dotyczące **bezpieczeństwa** zostały omówione szczegółowo w rządowym exposé³⁷. Słowo „bezpieczeństwo” padło dziesięć razy, choć nie zawsze w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego czy narodowego. Rząd obiecał dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli naszego kraju i określił bezpieczeństwo Polek i Polaków jako rzecz nadrzędną. W końcowej części wystąpienia premier Szydło odniosła się szerzej do spraw bezpieczeństwa, oświadczając, że nowy rząd będzie się kierować trzema priorytetami: „Po pierwsze, bezpieczeństwo rozumiane klasycznie, gdy konflikt zbrojny, choć dziś zamrożony, toczy się u granic naszego kraju. Po drugie, bezpieczeństwo gospodarcze. Szczególnie w sferze energetycznej, a także informatycznej. Po trzecie, wreszcie uzyskanie właściwego statusu i pozycji państwa na arenie międzynarodowej”.

Odnosząc się do problemu **energii**, premier obiecała lepszą koordynację krajowej polityki energetycznej, czemu ma służyć powołanie Ministerstwa Energetyki, i ustosunkowała się do energii w kategoriach bezpieczeństwa. Podkreśliła, że bezpieczeństwo energetyczne oznacza zachowanie polskiego węgla – łącznie z węglem brunatnym – jako źródła energii, i poświęciła szczególną uwagę bezpieczeństwu dostaw ropy naftowej i gazu, które ma się poprawić dzięki otwarciu pierwszego polskiego gazoportu w Świnoujściu i ewentualnej budowie drugiego gazoportu w Trójmieście.

O kwestii **migracji** premier Szydło wspomniała zaledwie trzy razy. Wydaje się, że w nowej agendzie politycznej dominuje obawa o skutki emigracji dla kraju. Nowy rząd jest zainteresowany zatrzymaniem odpływu Polaków poprzez politykę, która ma sprawić, że zwłaszcza młodzi obywatele będą „chcieli i mogli znaleźć swoje życiowe szanse w naszym kraju” i nie wybiorą emigracji do innych krajów europejskich z przyczyn ekonomicznych. Nowy rząd chce także utrzymywać kontakty z Polonią, przy czym chodzi m.in. o „lepsze wykorzystanie intelektualnego i ekonomicznego potencjału” tej społeczności. Obiecuje także chronić Polaków mieszkających za granicą, „zabiegać o ich właściwe traktowanie, a w razie niebezpieczeństwa ewakuować do kraju”. Nowa premier przedstawiła także oficjalny pogląd na kryzys migracyjny w Europie, nawiązując w tym kontekście do toczącej się debaty o solidarności europejskiej. Jej zdaniem kryzys

³⁷ Zob. www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html.

wywołały pewne państwa, które usiłują eksportować problemy, jakie same na siebie ściągnęły, do innych krajów, w tym do Polski.

Znaczna część exposé była poświęcona zamierzonej przez nowy rząd głębokiej reorganizacji państwa polskiego, która ma pobudzić bardziej zrównoważony rozwój, podnieść jakość **rządzenia** i jakość życia w Polsce oraz pomóc krajowi uniknąć pułapki średniego rozwoju. Premier Szydło zapowiedziała także reformy rządu w wielu sektorach poprzez reorganizację niektórych ministerstw, takich jak Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Skarbu, a także utworzenie nowych ministerstw: Rozwoju, Energetyki, Infrastruktury, Cyfryzacji i Gospodarki Morskiej.

Naczelną ideą polityki rządu Polski jest stworzenie nowego impulsu do rozwoju gospodarczego kraju. Rząd uważa, że można to osiągnąć jedynie pod warunkiem zapewnienia Polakom lepszych możliwości gospodarczych i społecznych (np. poprzez świadczenia społeczne dla rodzin mających dzieci). Kierunek zapowiedzianych zmian budzi jednak zaniepokojenie nie tylko opozycji w Polsce, lecz i zewnętrznych obserwatorów.

Aby móc wdrożyć zapowiedziane polityki, rząd potrzebuje nie tylko ambitnego programu, lecz także zdolności do przyjęcia stanowczego i zrównoważonego podejścia, które nie zrazi ani własnego elektoratu, ani partnerów zagranicznych. Nowy rząd oświadczył, że ceni „to wszystko, co przynosi nam przynależność do Unii Europejskiej” i obiecał „dążyć do zwiększenia efektywności działania Unii”. Jest zatem sprawą niezmiernie wagi, by działania rządu przyczyniały się do zmniejszania – a nie do zwiększania – napięcia zarówno w kraju, jak i w całej Unii. Nowy rząd powinien także wykorzystywać dostępne kanały i fora do rozpraszania ewentualnych wątpliwości partnerów europejskich co do jego długofalowych zamierzeń oraz sprawić, by lepiej zrozumieli, do czego zmierza.

Jedną z odpowiedzi na obawy UE, a także promocję polskiego podejścia może być wykorzystywanie eksperymentalnych ram w sprawach Unii, co pozwoliłoby na wymianę poglądów i korektę postaw poprzez czterostopniowy proces. Takie kooperatywne podejście najlepiej służyłoby interesom Polski i Unii. Jest ono czasochłonne, wymaga wysiłku, jest – co oczywiste – znacznie mniej spektakularne i można je uznać za trudniejsze, lecz w ostatecznym rachunku skorzystają na nim i Polska, i Unia. Jeśli bowiem obniży się poziom napięcia w ich wzajemnych stosunkach i uda się znaleźć płaszczyznę porozumienia, zarówno Polska, jak i UE będą miały lepsze szanse skutecznego rozwiązywania najbardziej palących kwestii i wspólnych problemów. Polska jako pełnoprawny członek UE ma przywilej zasiadania przy wszystkich ważnych stołach, przy których zapadają decyzje, i stosowania eksperymentalnych ram do promowania swoich poglądów i interesów. Natomiast Norwegia jest w trudniejszej sytuacji. Quasi-członkostwo w UE daje jej zaledwie pośredni dostęp do procesów i organów decyzyjnych oraz ogranicza możliwość korzystania z eksperymentalnych ram dla potrzeb polityki. To jednak nie powinno powstrzymać obu krajów przed koordynowaniem ich europejskich polityk, gdy uznają to za korzystne, ani zacieśnianiem, w miarę potrzeby, stosunków dwustronnych.

4.2. Norwegia

Na początku 2016 r. **Norwegia** stanęła wobec sytuacji, którą można by nazwać „dylematem polityki”, a wszystkie elementy badane w ramach projektu GoodGov (bezpieczeństwo, energia i migracja) wydają się ze sobą ściśle powiązane. Kwestię masowej **migracji** postrzega się coraz częściej w kategoriach **bezpieczeństwa** i nazywa „zagrożeniem dla naszego sposobu życia” oraz wyzwaniem dla narodowych struktur rządu, nieprzygotowanych do radzenia sobie z tak masowym napływem. Tym, co dodatkowo komplikuje norweską debatę o migracji i przyczynia się do postrzegania obecnego kryzysu w kategoriach bezpieczeństwa, jest fakt, że pod

koniec 2015 r. większość ubiegających się o azyl przybywała z terytorium Rosji (w październiku i listopadzie ponad 1000 osób tygodniowo). To skłoniło część obserwatorów norweskich do twierdzenia, że jest to element taktyki rosyjskiej wojny hybrydowej³⁸ lub co najmniej sposób na ukaranie Norwegii za popieranie nałożonych na Rosję sankcji³⁹.

W dodatku próby radzenia sobie z wyzwaniem migracyjnym są stosunkowo kosztowne – zresztą nie tylko w Norwegii. Jeden z czołowych norweskich ekspertów wojskowych Hågen Karlsen⁴⁰ oszacował, że w nadchodzących dziesięcioleciach mogą one pochłonąć aż 400 mld koron. Inne źródła oceniają dodatkowy koszt uporania się z najnowszą falą migracji na 9,5 mld koron w 2016 r.⁴¹, czyli – dla porównania – 20% całości planowanych wydatków na obronę (49,1 mld koron⁴²). Środki te, pierwotnie przeznaczone na inne cele – na przykład pomoc rozwojową – trzeba było przesunąć na sprostanie nowemu i niespodziewanemu wyzwaniu migracyjnemu. Masowy napływ migrantów uważa się za problem nie tylko społeczny, ale i ekonomiczny. W tym samym momencie Norwegia musi radzić sobie ze spadkiem cen ropy naftowej, który spowodował kryzys **energetyczny** niekorzystnie wpływający na jej gospodarkę i społeczeństwo. Zważywszy że do niedawna blisko 50% norweskich przychodów z eksportu pochodziło ze sprzedaży produktów naftowych, a udział sektora naftowego we wpływach do budżetu państwa na 2016 r. szacowano na 18,8%, średnia cena ropy naftowej, wynosząca 440 koron (około 50 dol.) za baryłkę, oznacza, że drastyczny spadek cen ropy, w połączeniu ze spadkiem produkcji w stosunku do szczytowego poziomu z 2001 r., będzie bardzo odczuwalny dla gospodarki, przez co istotnie będzie wpływać na politykę. W 2015 r. wpływy z eksportu ropy naftowej wyniosły 342 mld koron. Szacuje się, że w 2016 r. osiągną one zaledwie 233,1 mld koron, i to pod warunkiem, że średnia cena utrzyma się na poziomie około 50 dol. przez cały rok.

Spadek cen ropy i konieczność przeznaczania, teraz i w przyszłości, dodatkowych środków na reagowanie na kryzys migracyjny mogą zachwiać planami inwestycji w krajowy sektor obronny, zaproponowanymi w niedawno opublikowanych zaleceniach norweskiego ministra obrony⁴³. Profesor J. Haaland Matlary, ekspert w dziedzinie stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa narodowego, sformułował ten problem w dość dramatyczny sposób, pytając, czy słuszne jest, by dawać pierwszeństwo wydatkom związanym z migracją przed wydatkami na obronę i czy niska cena ropy naftowej oznacza, że Norwegia musi obniżyć poziom obronności⁴⁴.

Norweska minister obrony Ine Marie Eriksen Søreide w swoim dorocznym wystąpieniu powiedziała, że krajowy sektor wojskowy musi stawić czoło nowym realiom gospodarczym i dostosować się do zmieniających się warunków ekonomicznych. W stosunkowo krótkim przemówieniu czynniki ekonomiczne wymieniła 37 razy i podkreśliła, że rozwój sytuacji w sektorze obrony należy widzieć w szerszym kontekście. „Chcemy silnego potencjału obronnego, ale potrzebujemy także odpowiedzialnej polityki gospodarczej”⁴⁵. Chociaż w wywiadzie dla CNN minister Søreide ostrzegła przed zagrożeniem ze strony Rosji, mówiąc, że po aneksji Krymu nie ma

³⁸ G. Hågen Karlsen, *Strategispill på Storskog*, „Dagens Næringsliv”, 9 listopada 2015 r., www.dn.no/eninger/debatt/2015/11/09/2149/Flyktningkrisen/strategispill-p-storskog.

³⁹ P.A. Aale, *Putin straffer Norge*, „Aftenposten”, 23 października 2015 r., www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Putin-straffer-Norge-med-asylsokere-8214587.html.

⁴⁰ G. Hågen Karlsen, *op. cit.*

⁴¹ K. Skard, T. Gjerstad, *Asylstrømmen koster 9,5 milliarder i 2016*, „Dagens Næringsliv”, 28 października 2015 r., www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/10/28/1448/Statsbudsjettet/asylstrømmen-koster-95-milliarder-i-2016.

⁴² Forsvarsbudsjettet 2016, www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Forsvarsbudsjettet-2016/#artikkel.

⁴³ *Forsvarssjefens militære fagråd – Et forsvar i endring*, <https://forsvaret.no/fmr>.

⁴⁴ J.H. Matlary, *Trusselen mot Forsvaret*, 19 stycznia 2016 r., www.dn.no/meninger/debatt/2016/01/19/2143/Kronikk/trusselen-mot-forsvaret.

⁴⁵ I.E. Søreide, *Nyttårsforedraget, Oslo Militære Samfund*, 11 stycznia 2016 r., www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-ny-langtidsplan-for-forsvarssektoren-vart-utgangspunkt-og-vare-valg/id2470039.

powrotu do dawnych stosunków z Rosją⁴⁶, wśród norweskich ekspertów i w społeczności wywiadu⁴⁷ przeważa przekonanie, że atak Rosji na państwo należące do NATO – m.in. na Norwegię – jest dość mało prawdopodobny w najbliższych miesiącach i latach⁴⁸. Tę optymistyczną ocenę zakwestionowali jednak ostatnio niektórzy analitycy norwescy, wskazując, że projekt reformy norweskich sił zbrojnych, przedstawiony przez szefa obrony, nie uwzględnia niedawnych wydarzeń ani po stronie Rosji, ani w NATO. Zgodnie z tym poglądem zdolności wojskowe Rosji wzrastają drastycznie w ostatnich latach i państwo to może mieć strategiczny interes w uzyskaniu kontroli nad co najmniej częścią terytorium Norwegii w razie konfliktu z Zachodem. Jednocześnie maleją wola i zdolność NATO do projekcji siły i udzielenia Norwegii pomocy w razie kryzysu w stosunkach z Rosją. Norwegia, mając na uwadze te czynniki, powinna reformować swoje siły zbrojne⁴⁹.

Jednocześnie spadek cen ropy naftowej i pogłębiający się kryzys gospodarczy w Rosji mogą doprowadzić do ograniczenia przez nią wydatków wojskowych. Z punktu widzenia Norwegii i innych sąsiadów Rosji – członków NATO lub UE – taki rozwój sytuacji byłby korzystny, między innymi dlatego, że oddaliłby w czasie konieczność wypróbowania jakości gwarancji bezpieczeństwa ze strony Sojuszu. Ma to szczególne znaczenie dla członków NATO położonych na jego granicach, tych, które mają wspólną granicę z Rosją, jak Norwegia, Polska i trzy państwa bałtyckie. To one są najbardziej narażone z powodów geograficznych i strategicznych.

⁴⁶ Zob. M. Krever, *Norway: We are faced with a different Russia*, 26 lutego 2015 r., <http://edition.cnn.com/2015/02/25/world/amanpour-norway-ine-eriksen-soreide>.

⁴⁷ Norwegian Intelligence Service, „Annual Assessment 2015”, http://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Focus2015-ENG_hele_lav_19.05.pdf. W dokumencie czytamy: „Mimo znacznych zmian w polityce wojskowej i bezpieczeństwa w 2014 r. NIS nadal utrzymuje, że w obecnej sytuacji Rosja nie stanowi zagrożenia militarnego dla Norwegii. Zagrożenia wynikają z połączenia zdolności i intencji, a chociaż zdolności Rosji wzrastają, obecnie trudno wyobrazić sobie racjonalne powody do militarnej akcji Rosji przeciwko Norwegii w krótkim i średnim okresie”.

⁴⁸ Zob. np. L. Rowe, *Norsk russlandsdebatt er påfallende lite forankret i virkeligheten*, „Aftenposten”, 16 grudnia 2015 r., www.aftenposten.no/meninger/debatt/Norsk-russlandsdebatt-er-pafallende-lite-forankret-ivirkeligheten-Lars-Rowe-8286960.html.

⁴⁹ Więcej na ten temat w: S. Ulriksen, *En kommentar til Forsvarsjefens fagmilitære råd (1): NATO's evne og vilje*, „NUPI Policy Brief” 2015, nr 28, <http://hdl.handle.net/11250/2367853>; S. Ulriksen, *En kommentar til Forsvarsjefens fagmilitære råd (2): Strategi og struktur*, „NUPI Policy Brief” 2015, nr 29, <http://hdl.handle.net/11250/2374084>.

5. Posłowie

Niniejszy raport przedstawia główne empiryczne, związane z rządzeniem, ustalenia projektu badawczego GoodGov. Projekt miał dwa cele: po pierwsze, zbadać szereg kwestii związanych z rządzeniem, w kontekstach narodowym, bilateralnym i europejskim; po wtóre, przyczynić się do poprawy jakości rządzenia i do podniesienia poziomu współpracy dwustronnej między Polską a Norwegią poprzez doprowadzenie do lepszego, opartego na badaniach, rozpoznania możliwości reagowania w istniejących ramach europejskich na słabości i wyzwania w obszarze rządzenia. Założono, że projekt pomoże decydentom w Polsce, Norwegii i UE identyfikować problemy występujące we współpracy między nimi i dostarczy praktycznych, opartych na badaniach, informacji o sposobach postępowania z wyzwaniami w sferze rządzenia.

Ponadto uznano, że projekt poprawi jakość współpracy badawczej między wiodącymi środowiskami eksperckimi w Polsce i Norwegii. Zdobyte doświadczenie może mieć znaczenie przy projektowaniu i uruchamianiu podobnych projektów w ramach kolejnej rundy przedsięwzięć badawczych EOG. Z tego względu ustalenia projektu mogą być istotne nie tylko dla zainteresowanych poszerzaniem wiedzy o badanych obszarach rządzenia, tj. bezpieczeństwie, energetyce i migracji w Polsce, Norwegii i UE, lecz także dla tych, którzy będą projektować ramy dalszej współpracy badawczej między Polską a Norwegią. W tym sensie pełna realizacja projektu może dać cenny wgląd w dziedzinę transnarodowych i międzynarodowych badań nad rządzeniem oraz pokrewnymi kwestiami.

6. Załączniki

6.1. Zespół badawczy GoodGov

PISM – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Jarosław Ćwiek-Karpowicz (energia)

Kinga Dudzińska-Raś (migracja)

Aleksandra Gawlikowska-Fyk (energia)

Agata Gostyńska-Jakubowska (rządzenie)

Alex Lazarowicz (migracja)

Wojciech Lorenz (bezpieczeństwo)

Zuzanna Nowak (energia, podsumowanie)

Roderick Parkes (rządzenie, migracja)

Marcin Andrzej Piotrowski (bezpieczeństwo)

Lidia Puka (rządzenie, energia, podsumowanie)

Marta Stormowska (rządzenie, migracja)

Marcin Terlikowski (bezpieczeństwo, podsumowanie)

NUPI – Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych

Ole Gunnar Austvik (energia)

Jakub M. Godzimirski (bezpieczeństwo, energia, migracja, podsumowanie)

Nina Græger (bezpieczeństwo)

Pernille Rieker (bezpieczeństwo)

Ole Jacob Sending (rządzenie)

Ulf Sverdrup (bezpieczeństwo)

John Todd (bezpieczeństwo)

ISP PAN – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk

Dominik Smyrgała (rządzenie)

Grzegorz Gałczyński (rządzenie)

Krzysztof Kasianiuk (rządzenie, bezpieczeństwo, podsumowanie)

Tomasz Paszewski (rządzenie, bezpieczeństwo)

6.2. Publikacje GoodGov

Rok	WP	Autorzy, tytuł	Kluczowe tematy
2014	1	Lidia Puka, Roderick Parkes (red.), Jakub Godzimirski, Agata Gostyńska, Pernille Rieker, Marta Stormowska, <i>Linking National and European Governance: Lessons for Poland and Norway</i> , „PISM Strategic File”, nr 17 (53)	rządzenie, UE, Norwegia Polska
2014	1	Jakub M. Godzimirski, Krzysztof Kasianiuk, Kinga Dudzińska, Grzegorz Gałczyński, Tomasz Paszewski, Dominik Smyrgała, <i>Polish and Norwegian Governance: Closing the Gaps</i> , PISM Report	rządzenie, rankingi, bezpieczeństwo, energia, migracja, Norwegia, Polska
2014	1	Dominik Smyrgała, <i>Energy Policy in Poland. State of Governance</i> , „GoodGov Project Working Paper”, DOI: 10.13140/2.1.4128.7041	energia, rządzenie, Polska
2014	1	Ole Jacob Sending, <i>Governance in Norway and Poland: Can Unequal Partners Learn Anything from Each Other?</i> , „PISM Strategic File”, nr 12 (48)	rządzenie, transfer wiedzy, sposoby rządzenia
2015	1	Jakub M. Godzimirski, Lidia Puka, Marta Stormowska, <i>Has the EU Learnt from the Ukraine Crisis? Changes to Security, Energy and Migration Governance</i> , PISM Report	UE, rządzenie, Polska, Norwegia, kryzys ukraiński, Rosja, rządzenie, bezpieczeństwo, energia, migracja
2014	2	Jakub M. Godzimirski, <i>Ukraina ved enda en korsvei</i> , „Hvor hender det?”, nr 5	bezpieczeństwo, kryzys ukraiński, Rosja
2015	2	Wojciech Lorenz, Marcin Andrzej Piotrowski, <i>Norwegian and Polish Security Sector Reform Experiences from Afghanistan?</i> „PISM Strategic File”, nr 1 (64)	bezpieczeństwo, Polska, Norwegia, NATO, Afganistan
2015	2	Nina Græger, John Todd, <i>Still a “Strategic” EU–NATO Partnership? Bridging Governance Challenges through Practical Cooperation</i> , „PISM Policy Paper”, nr 21 (123)	bezpieczeństwo, UE, NATO, Polska, Norwegia
2015	2	Pernille Rieker, Marcin Terlikowski, <i>The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFCO and the V4</i> , „PISM Policy Paper”, nr 25 (127)	bezpieczeństwo, współpraca regionalna
2015	2	Marcin Terlikowski, Jakub M. Godzimirski, Krzysztof Kasianiuk, Wojciech Lorenz, Tomasz Paszewski, Marcin A. Piotrowski, Pernille Rieker, Ulf Sverdrup, <i>The Security Policy of Poland and Norway in the National, Regional and European Dimensions</i> , PISM Report	bezpieczeństwo, Polska, Norwegia, Rosja, NATO
2014	3	Lidia Puka, <i>The Paradox of a Stable Supplier: Norway in the European Union’s Gas Strategy</i> , „PISM Bulletin”, nr 122 (717)	energia, Norwegia, gaz, UE
2015	3	Zuzanna Nowak, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Jakub Godzimirski, <i>The Power to Influence Europe? Russia’s Grand Gas Strategy</i> , „PISM Strategic File”, nr 6 (69)	energia, Rosja, Norwegia, gaz, UE Polska
2015	3	Zuzanna Nowak, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Jakub Godzimirski, <i>Macht aus der Pipeline. Russlands energiepolitik und die EU</i> , „Osteuropa”, nr 3, s. 151–161	energia, Rosja, Norwegia, gaz, Polska, UE
2015	3	Lidia Puka, Ole Gunnar Austvik, Aleksandra Gawlikowska-Fyk, <i>Norwegian Energy Policy in the Changing EU Environment: What Poland Can Learn for Developing Its Shale Gas Industry</i> , „PISM Strategic File”, nr 4 (67)	energia, Polska, Norwegia, gaz łupkowy, rządzenie

Rok	WP	Autorzy, tytuł	Kluczowe tematy
2015	3	Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Zuzanna Nowak, Lidia Puka, <i>The EU Gas Game: Time to Redefine the Rules? Case Studies of Russia and Norway and Lessons for the EU Norway and Poland</i> , PISM Report	energia, Polska, Norwegia, UE, Rosja, gaz
2015	4	Alex Lazarowicz, „Governance of the Free Movement of EU Citizens: Weathering the Storm of Politicisation”, „PISM Policy Paper”, nr 3 (105)	migracja, UE, mobilność, swobodne przemieszczanie się
2015	4	Marta Stormowska, <i>Mobile EU Citizens or Migrants? Assessing the Polish Diaspora in Norway</i> , „PISM Policy Paper”, nr 10 (112)	migracja, Polska, Norwegia
2015	4	Kinga Dudzińska, Jakub Godzimirski, Roderick Parkes, „Border and Migration Management in the East: The Cases of Norway and Poland”, „PISM Policy Paper” nr 31 (133)	migracja, kontrola na granicach, gender, mały ruch graniczny, Norwegia, Polska, Rosja, Ukraina
2015	4	Jakub M. Godzimirski, Marta Stormowska, Kinga Dudzińska, <i>New European Diasporas and Migration Governance: Poles in Norway</i> , PISM Report	migracja, Polska, Norwegia, kraj wysyłający, kraj przyjmujący
2015	4	Jakub M. Godzimirski, <i>Flyktningskrise i Europa – hva står på spill?, „Hvor hender det?”</i> , nr 20	migracja, UE, rządzenie, kryzys
2016	5	Tomasz Paszewski, <i>Can Poland defend itself?, „Survival”, nr 2, s. 117–134</i>	bezpieczeństwo, Polska, Rosja, NATO

6.3. Wydarzenia GoodGov

Data	Miejsce	Rodzaj	Tytuł
09.10.2013	Warszawa	Konferencja	Governing Together: Towards a Polish-Norwegian Approach to Transnational Challenges
19.05.2014	Warszawa	Seminarium eksperckie	Polish-Norwegian Expert Roundtable on Energy Governance
11.06.2014	Warszawa	Seminarium eksperckie	Polish-Norwegian Expert Roundtable on Security and Defence Governance
17.06.2014	Warszawa	Seminarium eksperckie	Polish-Norwegian Expert Roundtable on Migration Governance
06.11.2014	Oslo	Konferencja	The Ukrainian crisis as a challenge for national and European security, energy and migration governance? Insights from Norway and Poland
16.03.2015	Warszawa	Warsztaty	Jak tworzyć politykę państwa w dziedzinie surowców energetycznych?
27.04.2015	Warszawa	Warsztaty	Jak współpracować z polską diasporą w warunkach swobodnego przepływu osób?
08.06.2015	Warszawa	Warsztaty	Jak tworzyć wielowymiarową wizję zaangażowania w operacje zarządzania kryzysowego?



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najbardziej wpływowych instytutów badawczych zajmujących się sprawami międzynarodowymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.



Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN) został ufundowany we wrześniu 1990 roku jako całkowicie nowa instytucja w strukturze Polskiej Akademii Nauk. Badania prowadzone w ISP PAN skupione są na analizie zmian w społeczeństwach postkomunistycznych w ujęciu komparatystycznym. ISP PAN prowadzi badania z zakresu socjologii, historii, geopolityki i politologii, łącząc badania empiryczne i teoretyczne.



Norwegian Institute
of International
Affairs

Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUPI) od ponad 50 lat jest wiodącym centrum badań i analiz w zakresie międzynarodowej polityki i ekonomii, wymienianym w czołówce think tanków rządowych w rankingach międzynarodowych. Instytut prowadzi zarówno wieloletnie projekty badawcze, jak i krótkoterminowe przedsięwzięcia doradcze, a jego analitycy są autorami artykułów w międzynarodowych czasopismach recenzowanych.

GoodGov – „Rządzenie na szczeblu narodowym i europejskim: współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa” to projekt badawczy prowadzony przez PISM we współpracy z Norweskim Instytutem Spraw Międzynarodowych oraz Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

W niniejszym raporcie przedstawiono główne wnioski z projektu GoodGov. Ponadto zaprezentowano dorobek projektu, oceniono jego znaczenie dla polityki i wskazano ujawnione w trakcie badań luki w wiedzy, które powinny stać się przedmiotem kolejnych badań.

Publikacja powstała dzięki dofinansowaniu badań naukowych udzielonych w ramach programu Polsko-Norweska Współpraca Badawcza realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Umowy nr Pol-Nor/202499/39/2013.



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00, FAX (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL, WWW.PISM.PL

978-83-64895-81-4 pb
978-83-64895-82-1 pdf