

*Stanisław Konopacki**

Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga

Istnieją trzy główne źródła neofunkcjonalizmu. Po pierwsze, jak sugeruje sama nazwa, kierunek ten wywodzi się z funkcjonalizmu, którego głównym reprezentantem był David Mitrany.¹ Po wtóre, szereg tez neofunkcjonalizmu znajduje, jak się powszechnie sądzi, potwierdzenie w udanym eksperymencie utworzenia w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Po trzecie, neofunkcjonalizm stanowi rozwinięcie, czy raczej nawiązanie do koncepcji i aparatury pojęciowej amerykańskiej politologii z lat 50. i 60.² Z kolei, sam David Mitrany nadawał neofunkcjonalizmowi etykietę “federalistycznego funkcjonalizmu”, dla podkreślenia jego podobieństwa do dwóch wspomnianych w nazwie teorii.³

W teorii funkcjonalizmu – przypomnijmy – wskazywano na pewien element zgody, na istniejący w społeczeństwie konsensus. Stabilność politycznej struktury wynikała z homogeniczności społeczeństwa. W neofunkcjonalizmie natomiast, stabilności systemu politycznego upatruje się w skutecznym rozstrzygnięciu konfliktów istniejących w społeczeństwie mającym charakter heterogeniczny, pluralistyczny. O ile w funkcjonalizmie proces integracji pojmuje się jako budowanie konsensusu (*consens-building*), to w teorii neofunkcjonalistycznej integracja rozumiana jest jako właściwe i efektywne wykorzystanie sprzecznych elementów istniejących w społeczeństwie.⁴

* Dr **Stanisław Konopacki** – Instytut Europejski w Łodzi.

¹ Por. artykuł tego samego autora w poprzednim numerze “*Studiów Europejskich*”. (przyp. red.)

² Ch.Pentland, *International Theory and European Integration*, London 1973, s.100.

³ R.J.Harrison, *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, London 1974, s.76.

⁴ P.Taylor, *International Co-operation Today. The European and the Universal Pattern*, London 1971, s.64, 65.

1. Założenia teorii

Punktem wyjścia neofunkcjonalizmu było odrzucenie metafizycznej wizji, wedle której państwo pojmowane jest na kształt monolitu, nieodróżnionego całości. Była to, zdaniem przedstawicieli tej teorii, istotna przeszkoda przy wyjaśnianiu procesu integracji. Neofunkcjonalizm natomiast, nawiązując do liberalnej myśli politycznej – podkreślającej znaczenie interesu i konfliktu w społeczeństwie pluralistycznym – kładł nacisk na konieczność pogodzenia interesów i konfliktów grupowych z ideą “wspólnego dobra” systemu jako całości. Instytucja państwa postrzegana była zatem jako zespół interesów czy problemów, z których część posiada istotne znaczenie dla procesu integracji. Zamiast traktować państwo w sensie holistycznym (jak to czynili funkcjoniści), neofunkjoniści utożsamiali je z instytucją rządu, elitami politycznymi, grupami nacisku.⁵

Zdaniem najwybitniejszego przedstawiciela tej teorii, Ernsta Haasa, grupy nacisku oraz elity występujące jako struktury społeczne, artykułują swoje interesy i realizują je w działalności politycznej.⁶ Należy od razu podkreślić, iż nie chodzi tutaj o zgodność co do istnienia tzw. dobra wspólnego czy wspólnego interesu. Medium, środkiem umożliwiającym porozumienie się rywalizujących ze sobą elit jest przede wszystkim zgoda co do **procedur** utrzymania porządku społecznego oraz **metod** rozstrzygania sporów. W przeciwieństwie do funkcjonalizmu podkreśla się tutaj istnienie zgody co do środków realizacji dobra społecznego, a nie co do treści praw i istoty problemów oraz potrzeb.⁷

Jak zauważa Haas, “współpraca między różnymi grupami interesu” jest rezultatem zbiegu odmiennych oczekiwań i interesów, nie zaś wyrazem spontanicznego podporządkowania się mitowi wspólnego dobra.⁸ Nowożytnie państwo jest raczej takim rodzajem *Gemeinschaft*, które wygląda i funkcjonuje jak *Gesellschaft*.⁹ Haas ma tutaj na myśli fakt, iż nowożytnie państwo narodowe nie funkcjonuje dzięki wspólnej koncepcji dobra ogólnego, mogącej być spoiwem społeczeństwa. Istnieje ono raczej na kształt olbrzymiej maszyny

⁵ Ch.Pentland, op.cit., s.122.

⁶ E.B.Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964, s.37.

⁷ Tamże, s.39. Grupy realizują swoje interesy w ramach uzgodnionych procedur, co jest kluczowym elementem procesu integracyjnego. Cechą charakterystyczną powstającej wspólnoty politycznej jest pokojowa forma zmian konkurujących grup reprezentujących sprzeczne roszczenia. Por. E.B.Haas, *International Integration: The European & The Universal Process w: International Stability*, ed. D.Hekuis, C.G.McLintock, A.L Burns, Wiley 1964, s.230.

⁸ Tamże, s.8.

⁹ Haas nawiązuje tutaj do teorii Tonniesa i jego koncepcji wspólnoty powiązanej ideą nadrzędnego dobra wspólnego.

biurokratycznej,¹⁰ w której kontakty społeczne są powierzchowne i sformalizowane. Jest to sytuacja całkowicie odmienna w stosunku do tej, jaką przedstawiał w swojej teorii Mitrany, który uznawał *“rolę prawa będącego źródłem normatywnych procedur rozstrzygnięcia sporów dotyczących dobra społecznego”*.¹¹

2. Rola grup nacisku

Istota koncepcji neofunkcjonalistycznej sprowadza się do tezy, iż proces integracji jest rezultatem nie tyle potrzeb funkcjonalnych (czy technologicznej zmiany), co przede wszystkim interakcji sił politycznych: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Grupy te realizując własne, partykularne interesy często dochodzą w tym celu do porozumienia.¹² Wszelkie żądania, potrzeby artykułowane są przez lobby polityczne, partie, elity itd., będące nośnikami określonych wartości i ideologii.¹³ W pewnych warunkach wszakże, konflikt, ścieranie się partykularnych interesów zostaje rozwiązany w taki sposób, że rywalizujące ze sobą strony powierzają swe sprawy jak również kompetencje wspólnym organizacjom, zwiększając tym samym ważność oraz zakres wspólnie podejmowanych decyzji.¹⁴ W miarę jak nowo powstałe instytucje centralne przejmują na siebie coraz więcej spraw i obowiązków, następuje proces przeniesienia oczekiwań, a także lojalności grup nacisku, partii, elit itd. do nowego centrum podejmowania decyzji.¹⁵ Ich oczekiwania i żądania są jak gdyby kanalizowane na rzecz integracji,¹⁶ zaś instytucje centralne stają się w konsekwencji jej motorem, działając na rzecz powstawania wspólnoty politycznej.

Zdaniem Haasa, w procesie integracji grupy nacisku odgrywają większą rolę niż partie polityczne. Zwłaszcza grupy czy elity reprezentujące sektor gospodarczy są szczególnie dynamiczną siłą przemian politycznych w społeczeństwach pluralistycznych: *“Elity gospodarcze jako grupy najbardziej aktywne, stoją na czele sił domagających się respektowania wspólnych potrzeb”*.¹⁷ Elity, które zostały wciągnięte, uwikłane w proces integracji mogą nadać mu dodatkowy impet, przewyżając nawet ewentualny sprzeciw swych rządów narodowych.

¹⁰ E.B.Haas, op.cit., s.39.

¹¹ Tamże, s.38.

¹² Ch.Pentland, op.cit., s.100.

¹³ E.B.Haas, *The Uniting of Europe* (2nd edition), Stanford 1968, s.5.

¹⁴ Ch.Pentland, op.cit., s.100.

¹⁵ R.J.Harrison, op.cit., s.76.

¹⁶ P.Taylor, op.cit., s.65.

¹⁷ E.B.Haas, *Beyond the Nation State ...*, op.cit., s.46.

Naturalnie, jak utrzymuje Haas, istnieje możliwość współpracy w innych sektorach: edukacja, polityka społeczna, sprawy obronności itd. Ale to właśnie sektor gospodarczy jest ośrodkiem koncentrującym aktywność grup interesu.¹⁸ Funkcjonowanie tych grup działa jednocześnie na rzecz "solidarności", którą Robert Schuman uważał za tak istotny czynnik procesu integracji.¹⁹

W wyniku wzajemnego oddziaływania i nacisku grup interesu, ich lojalność zostanie przeniesiona niejako do nowego, centralnego ośrodka podejmowania decyzji. Instytucje centralne stają się przez to podstawowym motorem rozwoju wspólnot regionalnych. Zdaniem Haasa, proces tworzenia tych wspólnot (mających charakter międzynarodowy lub regionalny) jest podobny do procesu tworzenia wspólnot narodowych. Dlatego też rozwinięte demokracje przemysłowe są najlepszymi kandydatami do integracji.²⁰

Tworzenie wspólnoty w fazie wyjściowej nie jest uzależnione od masowego poparcia. Różne grupy interesu i elity wiążą z procesem integracji odmienne oczekiwania oraz nadzieje na osiągnięcie partykularnych korzyści. Według Haasa, dla logiki procesu integracyjnego ważniejsza jest zbieżność interesów niżeli ich zgodność. W tym kontekście Europejska Wspólnota Węgla i Stali była akceptowana przez wszystkich, ponieważ oferowała mnogość odmiennych korzyści dla różnych grup i elit.²¹

3. Integracja jako powstanie wspólnoty politycznej

Integracja wiąże się zatem – wedle ujęcia neofunkcjonalistycznego – z pojawieniem się wspólnoty politycznej, której instytucje posiadają prawodawstwo nadrzędne wobec państw narodowych.²² Powstanie takiej wspólnoty sprawia, iż grupy nacisku (elity) zaczynają poszukiwać rozwiązania swoich partykularnych problemów na szczeblu ponadnarodowym. Postawy i oczekiwania aktorów sceny politycznej zostają przeniesione na ten szczebel w wyniku zmieniających się żądań grup interesu i ich zaangażowania się w pracę ponadnarodowych instytucji.²³ Istotnym *novum* teorii neofunkcjonalizmu jest zwrócenie uwagi na znaczenie psychologicznego aspektu zachowania się elit w procesie integracji uwiecznionym powstaniem nowego systemu politycznego. Chodzi o to, że o ile w funkcjonalizmie

¹⁸ R.J.Harrison, *Neofunctionalism w: International Organisation. A Conceptual Approach*, ed. P.Taylor, A.J.Groom, London 1978, s.255.

¹⁹ R.Schuman w swej deklaracji z maja 1950 r. dotyczącej ustanowienia nowej wspólnoty powiedział: "Europa nie zostanie utworzona nagle, według jednego, ogólnego planu. Zostanie natomiast zbudowana przez konkretne osiągnięcia, które wytworzą wpierv *de facto* solidarność".

²⁰ R.J.Harrison, *Neofunctionalism*, op.cit., s.256.

²¹ E.B.Haas, *The Uniting of Europe*, op.cit., s.256.

²² Tamże, s.16.

²³ P.Taylor, *International Co-operation Today ...*, op.cit., s.67.

podkreśla się raczej znaczenie i rolę instytucji oraz formalnych struktur jako ram zachowania się elit, to w neofunkcjonalizmie zwraca się uwagę na zmiany postaw społecznych, traktowanych jako wyznacznik integracji.²⁴

Kolejnym problemem teorii neofunkcjonalizmu jest charakter (typ) powstałej wspólnoty politycznej w procesie integracji. Neofunkcjonalizm nie wypowiada się w sposób jednoznaczny co do ostatecznej formy powstałej struktury, zwracając raczej uwagę na sam proces,²⁵ pozostawiając tym samym kwestię instytucji za otwartą. Zdaniem Haasa, przeniesienie lojalności, oczekiwań, politycznej aktywności do nowego centrum podejmowania decyzji oznacza w gruncie rzeczy powstanie ponadnarodowego państwa, przypominającego swoją strukturą typ zachodniego państwa narodowego.²⁶

W późniejszych pracach Haas przywołuje swoją koncepcję integracji jako procesu prowadzącego do "wspólnoty politycznej". Wizja jej struktury jest wszakże przedstawiona dość ogólnie i niejednoznacznie: "*Wiele konstytucyjnych i strukturalnych powiązań daje się pogodzić z pojęciem wspólnoty politycznej. Wspólnota polityczna istnieje, kiedy istnieje możliwość pokojowych zmian wśród grup mających sprzeczne interesy*".²⁷ Jeszcze większa dwuznaczność dotycząca rozumienia powstałej wspólnoty politycznej pojawia się w pracy, w której Haas wraz z innymi badaczami stwierdza, iż unia polityczna "*zakłada takie rozwiązanie, w którym dotychczasowe państwa narodowe – w zakresie istotnych politycznie spraw – przestają działać jako autonomiczne podmioty podejmowania decyzji*".²⁸ Konstytucyjnym wyrazem takiej koncepcji mogło być: (a) jednolite państwo, (b) zasada podziału władzy, właściwa dla ówczesnej praktyki Wspólnot Europejskich lub (c) jakiś rodzaj konfederalnej struktury politycznej. Sformułowanie Haasa jest na tyle szerokie, że nie przesądza jednoznacznie o możliwym charakterze wspólnoty politycznej.

Z kolei w latach 60. Haas formułuje koncepcję wspólnoty politycznej, która oscyluje wokół pojęcia ponadnarodowości (*supranationality*) i jest rodzajem całkowicie odrębnej struktury politycznej.²⁹ Taka ponadnarodowa wspólnota polityczna była regionalną (ale międzynarodową) odmianą państwa narodowego, które w dotychczasowych granicach nie jest w stanie dłużej realizować swych

²⁴ Tamże, s.67.

²⁵ D.Mutimer, *Theories of Political Integration w: European Integration, Theories and Approaches*, ed. H.J.Michelmann, P.Soldatos, New York 1994, s.31.

²⁶ E.B.Haas, *The Uniting of Europe*, op.cit., s.16.

²⁷ E.B.Haas, *International Integration ...*, op.cit., s.94.

²⁸ E.B.Haas, P.C.Schmitter, *Economics and Differential Patterns of Political Integration w: International Political Communities: An Anthology*, New York 1966, s.256.

²⁹ Ch.Pentland, op.cit., s.102.

powinności związanych z realizacją dobra społecznego.³⁰ W późniejszym okresie, w latach 70., stanowisko Haasa w kwestii struktury politycznej staje się jeszcze mniej jednoznaczne. Badania nad integracją zajmują się w tym okresie problemem *“jak i dlaczego państwa przestają być w pełni suwerenne; dlaczego łączą się ze sobą w taki sposób, że tracąc swe atrybuty suwerenności znajdują zarazem nowe metody rozwiązywania między sobą konfliktów”*.³¹ Taką nową formą rozwiązywania kwestii spornych byłoby *“państwo regionalne”* lub *“wspólnota regionalna”*.³²

4. Integracja jako proces podejmowania decyzji

Następca i uczeń Haasa, Leon Lindberg badał implikacje zastosowania modelu neofunkcjonalistycznego do oceny funkcjonowania EWG przyjmując inne, ostrożniejsze pojęcie integracji politycznej, rozumianej jako istnienie pewnych technik i procesów wspólnego podejmowania decyzji. Procedury tego rodzaju podejmowania decyzji obejmują istotną część procesu integracji i nie muszą koniecznie prowadzić do wspólnoty politycznej, definiowanej przez Haasa jako *“państwo regionalne”* czy *“regionalna wspólnota”*.³³ Zatem, zgodnie ze stanowiskiem Lindberga, wspólnota polityczna jest po prostu *“prawomocnym systemem rozwiązywania konfliktów w drodze wspólnego podejmowania decyzji”*.³⁴ Dzięki istnieniu politycznych instytucji, do których rządy krajowe cedują swoją władzę i poprzez które podejmują wspólne decyzje w drodze negocjacji. Rezultatem tak rozumianej integracji może być – jak wskazuje przykład Europy Zachodniej – mieszany system, w którym instytucje wspólnoty i rządy narodowe wzajemnie się uzupełniają.³⁵

Takie ujęcie przez Lindberga problemu integracji i wspólnoty politycznej wskazuje na odniesienie do teorii systemów. Teoria ta, koncentrując się na istocie procesów politycznych, dostarcza szerokiego spektrum narzędzi analitycznych i kategorii potrzebnych do analizy dowolnego systemu politycznego, bez potrzeby odwoływania się do koncepcji państwa narodowego.³⁶ W związku z tym Lindberg odrzuca taki model integracji, który miałby prowadzić do jakiejś formy ponadnarodowego państwa. Istotą integracji politycznej jest powstanie procesu

³⁰ E.B.Haas, *Technocracy, Pluralism and the New Europe w: A New Europe?*, ed. S.Granbard, Boston 1968, s.151, 159.

³¹ E.B.Haas, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, *“International Organisation”*, vol. 24, no. 4 1970, s.610.

³² Tamże, s.630-636.

³³ L.N.Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963, s.5.

³⁴ Tamże, s.VII.

³⁵ L.N.Lindberg, S.Scheingholt, *Europe's Would be Polity*, Englewood Cliffs 1970, s.24; 183-84.

³⁶ L.N.Lindberg, *The European Community as a Political System*, *“JCMS”*, vol. 5, no. 4, s.350.

kolektywnego podejmowania decyzji. Innymi słowy, chodzi o pojawienie się politycznych instytucji, do których rządy krajowe cedują swe kompetencje związane z podejmowaniem decyzji i poprzez które wspólnie decydują w toku negocjacji międzyrządowych.³⁷

W przeciwieństwie do teorii komunikacyjnej i funkcjonalistycznej – pojmujących politykę jako konkretny rodzaj aktywności (np. gospodarka, polityka zagraniczna, sprawy obronności itp.) – neofunkcjonalizm, przynajmniej w wersji Lindberga, pojmuje aktywność polityczną dość abstrakcyjnie. Jak stwierdza on w pracy poświęconej funkcjonowaniu EWG: „nie treść polityczna jest najważniejsza, tylko metoda i kontekst podejmowania decyzji”.³⁸ W swych późniejszych pracach Lindberg określał system polityczny nie jako zespół instytucji, tylko jako „system interakcji w dowolnym społeczeństwie, w ramach którego podejmuje się i wprowadza w życie mające moc prawną decyzje”.³⁹ Granice takiego systemu nie są określone ani geograficznie, ani instytucjonalnie – tylko **behawioralnie**. Takie rozumienie problemu jest odzwierciedleniem rozróżnienia: „polityki substancji” od „polityki procesu”. Lindberg jest rzecznikiem tej ostatniej.⁴⁰ Myśl ta znajduje również potwierdzenie w późniejszych poglądach Haasa, kiedy stwierdzał, iż „historia tworzenia jedności europejskiej wskazuje, iż związek między polityką i gospodarką jest w jakiś sposób niejasny”.⁴¹

Problem podejmowania decyzji jest istotną cechą charakteryzującą neofunkcjonalizm, a zarazem miarą zaawansowania integracji. Haas wyróżnia trzy sposoby (*modes*) podejmowania decyzji; każdy z nich będąc wskaźnikiem zaawansowania tworzenia się wspólnoty politycznej jest zarazem momentem przejścia do etapu następnego:⁴²

- technika znajdowania najmniejszego wspólnego mianownika: strony (elity, grupy) mające sprzeczne interesy usiłują znaleźć obszar problemów, gdzie porozumienie, konsensus wydaje się możliwy;
- technika określenia różnicy (*splitting the difference*): strony określają obszar porozumienia i obszar braku zgody, po czym wykluczają z obszaru negocjacji zakres zagadnień, w którym istnieją między nimi wyraźne różnice;
- technika poszukiwania obszaru wspólnego interesu: strony znajdują wspólny obszar i odkładają sprawy ich różniące, oczekując, iż wcześniej osiągnięty

³⁷ L.N.Lindberg, *Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement*, „*International Organisation*”, vol. 24, no. 4 1970, s.652.

³⁸ L.N.Lindberg, *The Political Dynamics ...*, op.cit., s.278.

³⁹ L.N.Lindberg, *The European Community as ...*, op.cit., s.346.

⁴⁰ Ch.Pentland, op.cit., s.109.

⁴¹ E.B. Haas, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*, „*JCMS*”, vol. 5, no. 4 1967, s.315.

⁴² E.B.Haas, *International Integration ...*, op.cit., s.231.

konsensus zwiększy szanse porozumienia w dłuższym horyzoncie czasowym, zaś taka korzystna zmiana “warunków” może mieć pozytywny wpływ na znalezienie porozumienia.

Opisany przez Haasa tryb podejmowania decyzji ukazuje ważność i znaczenie zarówno elit, jak i formalnych procedur w neofunkcjonalistycznej analizie procesu integracji. Jego zdaniem, “*drugi i trzeci modus podejmowania decyzji mają największy wpływ na proces tworzenia wspólnoty politycznej*”.⁴³ Proces tworzenia mechanizmów podejmowania decyzji posiada w ujęciu neofunkcjonalistycznym swoistą dynamikę wewnętrzną określaną mianem “*spill-over*”.⁴⁴

Mechanizm ten, uruchamiając proces poszukiwania porozumienia między mającymi sprzeczne interesy stronami (grupami nacisku), wiedzie ostatecznie do powstania wspólnoty politycznej.⁴⁵ Nie należy wszakże rozumieć go jako automatycznego procesu rozszerzania się integracji na coraz to nowe obszary funkcjonalne i na coraz to wyższy poziom wspólnego podejmowania decyzji. Pojęcie to zakłada: po pierwsze, istnienie funkcjonalnych obszarów (potrzeb, problemów) mogących być punktem wyjścia dla procesu integracji. Po drugie zaś, wiąże się ściśle z postawami i oczekiwaniami aktorów sceny politycznej, których zachowanie ma pierwszorzędne znaczenie dla przebiegu procesu integracji. Mechanizm “*spill-over*” wywołany jest zazwyczaj przez aktorów pozytywnie patrzących na dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji i skłonnych przez to zaspokoić żądania i oczekiwania grup interesu przez pogłębienie tego procesu. Z powodu zmiany oczekiwań może nastąpić dalsza integracja obszarów funkcjonalnych. Pojęcie “*spill-over*” zawiera tedy koncepcję subtelnej relacji pomiędzy funkcjonalnymi obszarami a oczekiwaniami i interesami aktorów sceny politycznej.⁴⁶

W późniejszym okresie rozwoju teorii, neofunkcjoniści wycofali się z uniwersalistycznego i deterministycznego rozumienia “*spill-over*”, koncentrując się bardziej na społeczno-gospodarczych i politycznych okolicznościach warunkujących jego zaistnienie.⁴⁷ W nowszym ujęciu pojęcie to nie zakłada linearności, bezkolizyjności i nieuchronności procesu integracyjnego. Jest to raczej hipoteza pozwalająca określić prawdopodobieństwo integracji w przypadku

⁴³ Tamże, s.233.

⁴⁴ Patrz wspomniany artykuł mego autorstwa na temat teorii funkcjonalistycznej w “*Studiach Europejskich*”, nr 2 1998.

⁴⁵ P. Taylor, op.cit., s.69.

⁴⁶ Tamże, s.70.

⁴⁷ E.B.Haas, *The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford 1958, s.327-31.

zaistnienia odpowiednich okoliczności.⁴⁸ Co więcej, w jeszcze późniejszym okresie neofunkcjonalisci uważali pojęcie „*spill-over*” za jeden z pięciu możliwych mechanizmów integracji. Wyróżniali ponadto takie kategorie jak: „*forward linkage*” (przypominające pierwotne „*spill-over*”), „*out-put failure*” (jako załamanie się „*spill-over*”), „*spill-back*” (cofnięcie się integracji co do zakresu i stopnia) oraz „*systems transformation*” (jakościowo zupełnie nowy proces, w którym dawne porozumienia przybrały całkowicie nowy kształt w nowych warunkach negocjacji między konkurującymi stronami).⁴⁹

Do warunków najbardziej sprzyjających zaistnieniu mechanizmu „*spill-over*” (lub „*forward linkage*”) należą: międzynarodowy system odznaczający się rozbudowaną elitą biurokratyczną, obecność złożonych i powiązanych ze sobą struktur społeczno-ekonomicznych, stabilność kulturowa i ideologiczna, skłonność do działania na rzecz długofalowych planów i projektów.⁵⁰ Z nich wszystkich najważniejszym czynnikiem jest istnienie struktury, sieci powiązań między elitami, która zazwyczaj posiada charakter zinstytucjonalizowany. (Integracja zakłada bowiem istnienie choćby niewielkiej podstawy strukturalnej.) Po wtóre, jest ona przede wszystkim dziełem grup interesu i elit działających w celu realizacji własnych partykularnych interesów w systemie wspólnoty.⁵¹

Neofunkcjonalizm miał ogromny wpływ na opis i wyjaśnienie procesu integracji europejskiej, zwłaszcza od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Haas wiąże sukcesy integracji europejskiej tego okresu z faktem, iż decyzje Rady Ministrów oparte były na ciągłym kompromisie ścierających się stron będących w stałym kontakcie z ekspertami i ponadnarodowymi organizacjami zrzeszającymi różnorodne grupy interesów.⁵² Optymizm neofunkcjonalistów dotyczył perspektyw integracji europejskiej wiążącej się w tym czasie ze znoszeniem barier ekonomicznych w całej gospodarce europejskiej. Decyzje przyspieszenia procesu znoszenia tariff celnych, rozwoju gospodarczego, rozrastania się koalicji biznesu i interesów politycznych – inicjowane i stymulowane przez Komisję – wydawały się znakomitą ilustracją „metody wspólnotowej”.⁵³

Potwierdzeniem teorii neofunkcjonalizmu była działalność Komisji w sferze propozycji z 1960 r. dotyczących ustanowienia wspólnych tariff celnych wobec krajów EFTA. Pociągnęło to również za sobą wypracowanie jednolitej pozycji Wspólnoty w odniesieniu do zewnętrznej wymiany handlowej w ramach GATT

⁴⁸ Ch.Pentland, op.cit., s.119.

⁴⁹ L.Lindberg, S.Scheingholt, op.cit., s.134-139.

⁵⁰ Ch.Pentland, op.cit., s.120.

⁵¹ Tamże, s.120.

⁵² E.B.Haas, *International Integration ...*, op.cit., s.236.

⁵³ R.J.Harrison, *Europe in Question*, op.cit., s.136.

oraz konieczność dalszej redukcji cel wewnątrznych. Przykładem decydującej roli Komisji było znalezienie kompromisu między niskimi opłatami celnymi obowiązującymi w Niemczech i krajach Beneluksu a wysokimi taryfami we Francji i Włoszech. W takich sytuacjach Komisja *“inicjowała obrady, interweniowała w sprawach proceduralnych i merytorycznych, prezentowała swój punkt widzenia. Z pewnością można powiedzieć, że bez interwencji Komisji porozumienie nie zostałoby osiągnięte”*.⁵⁴

Powstanie Wspólnej Polityki Rolnej wydawało się kolejnym sukcesem metody neofunkcjonalistycznej.⁵⁵ Polityka ta była rozszerzeniem unii celnej na sektor rolnictwa, oznaczając usunięcie barier w handlu artykułami rolniczymi pomiędzy państwami ówczesnej “Szóstki” i ustanowienie wspólnego systemu kontyngentów i stabilności cen. Wreszcie plany utworzenia unii gospodarczej, walutowej i politycznej w sposób neofunkcjonalistyczny zakładają powołanie wspólnych instytucji centralnych, w ramach których będzie można prowadzić politykę wspólnego planowania, harmonizowania polityk narodowych i wspierania zmian strukturalnych, niezbędnych dla dobra całej Wspólnoty.⁵⁶

5. Krytyka podejścia neofunkcjonalistycznego:

1. Zdaniem niektórych badaczy, jakby wbrew teorii, tak ważne dla procesu integracji grupy (jak partie czy grupy nacisku) nie stają się coraz bardziej aktywne zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i w organizacjach międzynarodowych.⁵⁷

2. Początkowe sukcesy integracji nie przyczyniły się w dostatecznym stopniu do urzeczywistnienia planów unii gospodarczej, walutowej i politycznej. Okoliczności ratyfikacji Traktatu z Maastricht i kryzys integracji europejskiej po 1989 r. są tego najlepszym dowodem.

3. Neofunkcjonalizm, przeceniając znaczenie elit i grup interesu, nie docenił roli rządów narodowych w procesie podejmowania decyzji; decyzji często sprzecznych z punktu widzenia ogólnego interesu rywalizujących ze sobą stron.

4. Centralne instytucje wspólnotowe, jak np. Komisja, nie są w stanie dostatecznie szybko i zdecydowanie zareagować na pojawiające się problemy wymagające natychmiastowych interwencji i rozstrzygnięć.

5. Wbrew oczekiwaniom Haasa, sugerującego wzrost roli i uznania dla instytucji centralnych – co miało wynikać z logiki integracji (*“spill-over”*) i przenoszenia coraz większej liczby spraw na centralny szczebel podejmowania decyzji – państwa członkowskie coraz częściej wykazują rezerwę i nieufność

⁵⁴ L.Lindberg, *The Political Dynamics ...*, op.cit., s.192-202.

⁵⁵ R.J.Harrison, op.cit., s.138.

⁵⁶ Ch.Pentland, op.cit., s.139.

⁵⁷ R.J.Harrison, op.cit., s.89.

wobec ponadnarodowych instytucji (początkowo Włochy, kraje Beneluksu, następnie Wielka Brytania; ostatnio również Norwegia i Austria).

6. Obecna w neofunkcjonalizmie teoria konfliktu korzysta w dużej mierze z założeń amerykańskiej politologii, zakorzenionej w tradycji liberalnej, pluralistycznej teorii politycznej.⁵⁸ Nie wiadomo zatem, czy takie założenia można wprost przenosić do rzeczywistości powojennej Europy.

7. Przypadek Wspólnej Polityki Rolnej, pochłaniającej rocznie około 60% budżetu wspólnotowego (w postaci różnego rodzaju subsydiów, opłat wyrównawczych itd.), działa raczej przeciwko dalszej integracji, a nie na jej korzyść. Beneficjantom tej polityki trudno się bowiem rozstać z raz uzyskanymi przywilejami, co jest konieczne z punktu widzenia osiągnięcia dalszej integracji.

8. Neofunkcjoniści w latach 50. i 60. wyrażali często przekonanie, że nieodwracalny i nieuchronny jest proces przejścia od negatywnej integracji gospodarczej do unii politycznej. W okresie, kiedy takie przekonania stają się coraz bardziej wątpliwe, właściwe będzie przytoczenie słów Raymonda Arona, który twierdził, iż: *“nadzieja na to, że europejska federacja wyłoni się w sposób stopniowy i nieodwracalny ze wspólnego rynku oparta jest na wielkiej iluzji naszych czasów, że gospodarka i technologia unieważnią fakt suwerenności politycznej”*.⁵⁹

9. Rozumowanie Haasa i innych neofunkcjonalistów dotyczące nieuchronności integracji w Europie oparte było na przekonaniu, iż *“instytucja państwa narodowego znajduje się w Europie w pełnym odwrocie”*.⁶⁰ Nasilające się

w ostatnich latach tendencje nacjonalistyczne w różnych częściach naszego kontynentu świadczą o błędności tego stanowiska.

10. Zdaniem innych krytyków, słabość teorii neofunkcjonalistycznej bierze się z mylnego rozumienia politycznego aspektu integracji. Wynika on mianowicie z wiary, że jeżeli Unia Europejska spełnia pewne funkcje tradycyjnie realizowane przez państwa narodowe oraz działa na polu politycznym stosując procedury negocjacji i rozstrzygania konfliktów, to tym samym staje się ponadnarodową strukturą. Chociaż wspólnoty polityczne mogą być silną strukturą polityczną, to jednak nie można uznać, iż byłyby w stanie istotnie ograniczyć suwerenność państw narodowych.⁶¹

⁵⁸ Ch.Pentland, op.cit., s.110.

⁵⁹ Cytowane za Ch.Pentland, op.cit., s.142.

⁶⁰ E.B.Haas, *International Integration ...*, op.cit., s.93.

⁶¹ Ch.Pentland, op.cit., s.144.