

Anna Zielińska-Głębocka *

Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji

1. Jak badać dynamikę integracyjną – próba syntezy

Dynamika integracji europejskiej ma wiele wymiarów, które są przedmiotem badań teoretycznych oraz empirycznych i które tworzą specyfikę zjawisk zachodzących w Europie na tle procesów integracyjnych w świecie. Cztery aspekty tej dynamiki zasługują na szczególną uwagę, gdyż budzą najczęściej zainteresowania w teorii integracji. Są to:

- kształtowanie się struktury organizacji politycznej;
- motywy i główne siły napędowe integracji;
- charakter procesu pogłębiania integracji,
- mechanizm rozszerzania integracji na nowe państwa członkowskie.

Dyskusja na temat tworzenia się Wspólnoty/Unii Europejskiej jako pewnej **organizacji politycznej** w okresie prawie 50 lat powojennej historii toczy się wokół kilku kluczowych zagadnień, takich jak:

- czy organizacja wspólnej Europy powinna przypominać struktury klasycznego państwa narodowego, państwa federalnego, czy też luźnej konfederacji niezależnych państw;
- czy podstawą integracji jest budowa wspólnoty społeczno-psychologicznej opartej na poczuciu wspólnego interesu, europejskiej tożsamości i solidarności czy też tworzenie wspólnoty politycznej zakotwiczonej w formalnych ramach instytucjonalnych;
- jaki jest mechanizm tworzenia instytucji ponadnarodowych, w jaki sposób dokonuje się transfer kompetencji od władz narodowych do tych instytucji, jakie są zasady rządzące podziałem kompetencji (system hierarchiczny, zasada subsydiarności, elastyczny podział uprawnień);

* Prof. dr hab. **Anna Zielińska-Głębocka** – Katedra Jean Monnet, Wydział Ekonomii; Ośrodek Badań Integracji Europejskiej, Uniwersytet Gdański.

- czy instytucje ponadnarodowe otrzymują suwerenność w zakresie tworzenia prawa i realizacji procesu decyzyjnego czy też takich uprawnień nie mają;
- czy interpretacja procesów integracyjnych to domena przede wszystkim socjologii czy też teorii polityki.

Odpowiedzi na wyżej postawione pytania dostarczają różne nurty politologicznych teorii integracji, które będą omawiane w kolejnym punkcie.

Drugi aspekt dynamiki integracyjnej tworzą **motywy i siły napędowe integracji**. Chodzi tu przede wszystkim o to, czy motywy zjednoczeniowe mają głównie charakter polityczny czy ekonomiczny oraz w jaki sposób i czy w ogóle motywacja ta zmieniała się w trakcie rozwoju procesów integracyjnych. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej dominowały względy polityczne, takie jak: pragnienie bezpieczeństwa i pokoju, pragnienie wolności i swobody poruszania się, nadzieja na odrzucenie nacjonalizmów; ale już w latach 50. istotne okazały się względy ekonomiczne, a więc tworzenie wspólnego rynku, koordynacja polityk, integracja wymiany itd.

Problemem, który został podjęty przez teoretyków dotyczył również motorów czy też sił napędowych integracji. Dyskusja dotyczy przykładowo tego, czy integracja jest popierana głównie przez masy (całe społeczeństwa), czy też przez elity polityczne, gospodarcze i grupy interesu; jaką rolę odgrywają wybitne jednostki (politycy, działacze związkowi, profesjonaliści), czy istotniejsze są realne procesy gospodarcze i społeczne, czy też interwencje polityczne dokonywane przez władze narodowe i wspólnotowe? Problemy te są przedmiotem rozważań zarówno politologicznych, jak i ekonomicznych teorii integracji.

Trzecie zagadnienie dynamiki integracyjnej to mechanizm **pogłębiania integracji**, czyli obejmowania wspólnymi przedsięwzięciami kolejnych dziedzin życia. Podstawowe pytanie, jakie stawia sobie teoria integracji to takie: czy istnieje pewna logiczna sekwencja przechodzenia od jednej formy do drugiej, od jednego etapu do kolejnego i czy proces ten jest automatyczny, samonapędzający się? Wokół tego problemu koncentrują się rozważania funkcjonalistów, federalistów, oraz ekonomistów. Sprawa ta dotyczy także samego przebiegu procesów integracyjnych, tj. trajektorii, czyli ścieżki zmian oraz tzw. punktu końcowego, a więc etapu, do którego zmierza Europa. Czy etapem tym jest w sferze politycznej pełna unia państw, a w sferze gospodarczej unia ekonomiczna i walutowa, czy też nie można z góry przewidzieć ostatecznego wizerunku Europy?

Kolejnym problemem dyskutowanym w teorii integracji jest sprawa **poszerzania integracji**, a więc włączania do ugrupowania nowych państw, niekoniecznie znajdujących się na tym samym poziomie rozwoju. W tym kontekście pojawia się idea **zróznicowanej integracji**, czyli szukania takiego modelu integracji, który pozwoli krajom wiodącym, nazywanym krajami „jądra”

bądź „twardego rdzenia”, na realizację ich aspiracji integracyjnych, natomiast krajom słabszym lub mniej zaangażowanym w dynamikę integracyjną, na doganianie czy osiągnięcie wspólnych celów we własnym rytmie. Modele zróżnicowanej integracji pojawiają się zarówno w politologicznych, jak i w ekonomicznych teoriach integracji.

2. Szukanie modelu integracji w Unii Europejskiej

Od samego początku procesu zjednoczeniowego Europy po II wojnie światowej funkcjonowały różne wizje polityczne i różne modele integracji. Część działaczy ruchu europejskiego proponowała stworzenie „**europejskiego państwa federalnego**” jako punktu wyjścia do dalszej integracji, co oznaczałoby przyjęcie konstytucyjnie zagwarantowanego porządku politycznego, będącego przeniesieniem na skalę ponadnarodową wzorców liberalnej demokracji. Ten model proponował polityk włoski Altiero Spinelli, optujący za utworzeniem wspólnoty politycznej i europejskiej konstytucji już w latach 50. Z kolei **model stopniowego dochodzenia do rozwiązań federacyjnych** przez tworzenie realnych więzi między krajami i szukanie odpowiadających im systemów politycznych był lansowany przez Jeana Monneta, francuskiego komisarza do spraw planowania. Model ten znalazł poparcie wielu polityków włoskich, francuskich i niemieckich i stał się podstawą tworzenia Wspólnot Europejskich w latach 1951-1957. Wizja ewolucyjna została oparta na podejściu praktycznym, a więc na podporządkowaniu dynamiki integracyjnej pragmatycznym celom związanym z budową jedności europejskiej, rozumianej jako poczucie wspólnego interesu, europejskiej solidarności i tożsamości. Pragmatyka wskazywała, że największy potencjał współpracy istnieje w sferze gospodarczej, co znalazło odzwierciedlenie w decyzjach o utworzeniu wspólnot gospodarczych: EWWiS, EWG i Euratomu.

W ruchu europejskim nie brakowało również zwolenników bardziej umiarkowanej opcji budowy jedności europejskiej w formie związku państw opartego na **międzypaństwowej konfederacji**, a więc na utrzymaniu dużego zakresu autonomii i suwerenności narodowej oraz bardzo ograniczonej roli instytucji ponadnarodowych. Podstawowym instrumentem integracji w tym modelu miała być wymiana poglądów, negocjacje, przetargi międzyrządowe i luźniejsze formy współpracy i koordynacji zadań. Najbardziej rozwiniętą koncepcję **Europy państw** przedstawił w latach 60. prezydent Francji Charles de Gaulle, opowiadając się przeciwko dalszemu postępowi integracji i w obronie państwa narodowego, które w modelu ponadnarodowej integracji mogło jego zdaniem rozpląnąć się w „masie europejskiej”.¹ „Europa ojczyzn” miała

¹ A.Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.153.

zagwarantować utrzymanie narodowych systemów politycznych i prawo weta wobec inicjatyw integracyjnych zagrażających interesowi państwa. Tym tłumaczył de Gaulle i jego zwolennicy poparcie dla zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym Wspólnot Europejskich i odrzucenie głosowania większościowego za pomocą polityki „wolnego krzesła”, a więc nieuczestniczenia w pracach Rady Ministrów w okresie od lipca 1965 r. do stycznia 1966 r., czyli do zawarcia tzw. kompromisu luksemburskiego.² Kompromis ten zakładał, że w sprawach kontrowersyjnych należy szukać zgody, ale jeśli nie można jej osiągnąć, to kraj ma prawa weta. Spowodowało to rozszerzenie stosowania zasady jednomyślności i spowolnienie procesów decyzyjnych w organach Wspólnot (zwłaszcza w Radzie).

Koncepcja de Gaulle'a była ostro krytykowana. Doszukiwano się w niej przejawów francuskiego nacjonalizmu i chęci utrzymania przez Francję wiodącej roli w integrującej się Europie. Podkreślano również, że konfederacja nie zagwarantuje równorzędności mocarstw, a zasada jednomyślności (prawo weta) nie jest drogą do zapewnienia równości i niezależności państw członkowskich. Radykalne podejście de Gaulle'a zostało odrzucone przez jego następców, a zwolennicy idei konfederalnych złagodzili swoje podejście do integracji europejskiej.

W latach 70. zaczęto szukać możliwości włączenia myślenia konfederalnego do idei **praktycznej federacji opartej na stopniowym dochodzeniu do ściślejszych powiązań politycznych i prawnych**. Zaczęto postrzegać Wspólnotę jako rozwiązanie unikalne, łączące struktury federalne ze współpracą międzyrządową, a więc jako pewną **kooperatywną federację** czy hybrydową organizację polityczną tworzącą nie tylko formalne ponadnarodowe struktury i instytucje, ale również mniej sformalizowane związki polityczne między państwami narodowymi i ich władzami. Powstała nowa platforma współpracy międzyrządowej: w 1974 r. szefowie państw i rządów Wspólnoty Europejskiej podejmują decyzję o swych regularnych spotkaniach w ramach **Rady Europejskiej** (tzw. szczyty europejskie), a w 1985 r. pojawia się inicjatywa zwołania Konferencji Międzyrządowej na temat unii europejskiej. W latach 1990-91 odbywa się taka konferencja dotycząca głównie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Unii Politycznej, która to konferencja zostaje uwieńczona podpisaniem **Traktatu o Unii Europejskiej** w Maastricht. Natomiast w latach 1996-97 odbyła się Konferencja Międzyrządowa na temat reformy instytucjonalnej w obliczu rozszerzenia Unii, zakończona przyjęciem **Traktatu Amsterdamskiego**.

² Por. W.Weidenfeld, W.Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1995.

Traktat Amsterdamski potwierdza wypracowany w poprzednich latach model integracji oparty na idei praktycznej kooperatywnej federacji. Wzmocnione zostają przede wszystkim pierwiastki federacyjne, związane z:

- przeniesieniem na szczebel europejski podstawowych zasad demokracji, co znalazło odzwierciedlenie w brzmieniu artykułu F, p.1 „*Unia jest zbudowana na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, państwa prawa, a więc zasad, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich*”;
- potwierdzeniem znaczenia obywatelstwa Unii dla ochrony praw i interesów mieszkańców państw członkowskich;
- wprowadzeniem do europejskiego *acquis communautaire* Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników oraz porozumień z Schengen;
- rozszerzeniem kompetencji wspólnotowych w drugim i trzecim filarze, a także w sferze polityk pierwszego filara, takich jak polityka zatrudnienia, polityka socjalna czy też polityka ochrony środowiska.

Traktat Amsterdamski zwraca uwagę również na pierwiastki konfederacyjne wzmacniające rolę państw członkowskich w procesie integracji, co znalazło wyraz m.in. w:

- zapisie artykułu F, p.3, mówiącym że „*Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich*”;
- utrzymaniu formuły koordynacji działań państw członkowskich na forum organizacji i konferencji międzynarodowych w zakresie drugiego filaru;
- przyjęciu protokołu o roli parlamentów narodowych w Unii, przewidującego tryb informowania ich o przygotowywanych dokumentach na szczeblu wspólnotowym, a także szersze wykorzystanie konferencji komitetów do spraw europejskich (Conference of European Affairs Committees - COSAC) w procesie legislacyjnym UE;
- przyjęciu protokołu o zastosowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności wzmacniającego dotyczące ich postanowienia artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej.

3. Teoretyczne interpretacje integracji

Dyskusja polityczna na temat modelu integracji europejskiej znalazła swoje odzwierciedlenie w rozważaniach teoretycznych nauk politycznych i ekonomii. Wśród licznych interpretacji politologicznych szczególne znaczenie miały **teorie funkcjonalizmu i neofunkcjonalizmu** oraz współczesne interpretacje **współpracy międzyrządowej** i zjawiska tzw. **fuzji**. Teorie ekonomiczne to przede wszystkim koncepcja integracji rynków i polityk oraz stadiów/etapów integracji.

3.1. Teoria funkcjonalizmu

Kierunek funkcjonalizmu powstał w latach 40. naszego wieku, a jego głównym przedstawicielem był David Mitrany, który swoją koncepcję zawarł w pracy *A Working Peace System* z 1943 r. Przedmiotem zainteresowania Mitrany'ego był przede wszystkim proces międzynarodowej współpracy na rzecz bezpieczeństwa i pokoju, a więc tworzenie warunków do unikania niszczących konfliktów między krajami o pieniądze i dominację, których skutkiem są wojny.

Zdaniem Mitrany'ego realizacja tego celu wymaga budowania wspólnoty międzynarodowej, będącej wspólnotą bezpieczeństwa opartą na poszanowaniu pewnych wspólnych wartości i wierze w możliwość pokojowego rozwiązania problemów. Aby ten cel osiągnąć, trzeba uruchomić proces integracji międzynarodowej prowadzący do stopniowej erozji struktur niezależnego państwa narodowego i rozszerzania międzynarodowej działalności funkcjonalnej. Tak rozumiana koncepcja integracji została oparta na kilku założeniach:

- Potrzebne jest rozróżnienie integracji jako pewnego stanu i integracji jako procesu. Przedmiotem zainteresowania funkcjonalistów jest przede wszystkim proces, czyli budowanie strategii umożliwiającej stopniowe dochodzenie do celu.
- Dynamika integracji wymaga stopniowego uczenia się etosu współpracy między państwami – warunkującego wytworzenie się „poczucia my” (*we feeling*) w sferze interesów, tożsamości i poczucia suwerenności. Oznacza to, że europejska lojalność i tożsamość będą tworzyły się stopniowo dzięki praktyce współpracy i współdziałania; kolejne konkretne przedsięwzięcia integracyjne umożliwią wykształcenie się europejskiej solidarności. Szczególne znaczenie, zdaniem funkcjonalistów, ma poczucie wspólnoty psychologicznej w rozumieniu Karla Deutscha³ (czyli wspólnoty ludzi i grup społecznych), większe niż wspólnoty w formie instytucjonalno-prawnej.
- Proces integracyjny można opisać za pomocą tzw. zasady rozlewania się (*spill-over*), która oznacza, że zapoczątkowanie współpracy w jednej sferze tworzy zapotrzebowanie na współpracę w innych dziedzinach. Można w rezultacie mówić o pewnym samonapędzaniu się integracji; działania w kolejnych sferach dokonują się niejako samoczynnie, pod wpływem zjawisk integracyjnych w innych dziedzinach. Na filozofii funkcjonalnego *spill-over* oparł swoją wizję integracji Jean Monnet, który uważał, że stworzenie więzów integracyjnych w sektorze węgla i stali w ramach EWWiS umożliwi rozwój integracji w kolejnych sektorach. Ze względu na to, że potencjał współpracy jest największy w sferze gospodarki, to od niej

³ Por. S.Konopacki, *Komunikacyjna teoria integracji politycznej Karla Deutscha*, „*Studia Europejskie*”, nr 1/1998.

należy rozpocząć integrację europejską. Nacisk powinien być zatem położony na integrację ekonomiczną, na tworzenie stale pogłębiającej się sieci międzynarodowych powiązań na bazie dotychczasowej współpracy. Mitrany podkreślał, że elementy polityczne muszą być oddzielone od ekonomicznych sfer współpracy i powinny pojawić się jako funkcja samonapędzającej się integracji gospodarczej.

- Funkcjonalna kooperacja państw nie może być realizowana na podstawie tradycyjnych funkcji państwa narodowego. W zamian niezbędne jest stopniowe przekazywanie niektórych zadań suwerennego państwa na rzecz organizacji międzynarodowych. Proces ten nie może być jednak radykalny, istnieje potrzeba działania rozważnego, opartego na systematycznym budowaniu sieci instytucji ponadnarodowych zorganizowanych funkcjonalnie, a więc przejmujących od państwa coraz więcej sprawowanych przez nie funkcji. W wyniku zacieśniania się więzi międzypaństwowych dojdzie do pełnej integracji i stopniowego znikania atrybutów państwa narodowego.
- Transfer realnej władzy i suwerenności do instytucji międzynarodowych wymaga powstania społeczno-psychologicznej wspólnoty, a więc realnego poczucia więzi i solidarności tworzącego lojalność obywateli wobec tych instytucji. Lojalność oznacza przekonanie, że zorganizowane funkcjonalnie instytucje ponadnarodowe będą w stanie efektywnie zaspokoić potrzeby społeczno-ekonomiczne obywateli, realizując przydzielone im zadania. Transfer funkcji może być początkiem przekazywania suwerenności na poziom ponadnarodowy i tworzenia kompetencji instytucji międzynarodowych. Pojawia się w rezultacie sytuacja tzw. łączonej suwerenności (*sharing of sovereignty*), gdzie tylko część lojalności obywateli jest skierowana na instytucje narodowe, a znaczna część na instytucje ponadnarodowe.⁴
- Funkcjonalisci opowiadali się bardziej za współpracą globalną, ogólnosiwiatową niż za współpracą regionalną; proponowali tworzenie międzynarodowych instytucji czy agencji, które przejmowałyby funkcje państw narodowych; szczególne znaczenie przypisywali agendum Narodów Zjednoczonych. Generalnie jednak kładli nacisk na praktykę integracji, a nie na właściwości procesu instytucjonalizacji. Szczególnie istotne było dla nich szukanie porozumienia czy consensusu w społeczeństwach, które stawałyby się coraz bardziej jednolite oraz homogeniczne i które dzięki temu byłyby bardziej chętne do akceptowania idei wspólnego dobra.

3.2. Teoria neofunkcjonalizmu

Neofunkcjonalizm jest koncepcją, która rozwija i modyfikuje dorobek funkcjonalistów, ukierunkowując go na wyjaśnienie warunków integracji

⁴ Patrz szerzej P. Taylor, *The Limits of European Integration*, London 1983.

regionalnej. Do głównych przedstawicieli tego nurtu należą twórcy teorii Ernst Haas i Leon Lindberg oraz jej kontynuatorzy: S.Scheingold, J.Nye, D.Puchala i P.C.Schmitter. Haas zaprezentował swoje koncepcje w pracy z 1958 r. pt. *The Uniting of Europe* oraz w książce z 1964 r. *Beyond the Nation State*. Do podstawowych prac Lindberga i Scheingolda należą: *Europe's Would-Be Polity* z 1970 r. oraz *Regional Integration: Theory and Research* z 1971 r. Największy rozkwit teorii przypada na lata 1958-73, natomiast przełom lat 70. i 80. to jej kryzys związany z nawrotem nacjonalizmów oraz tzw. ciemną erą i dopiero po 1986 r. doktryna ta jest włączana do nowszych nurtów teorii integracji.

Neofunkcjonalizm przyjmuje następujące założenia:

- Potrzebna jest zwarta teoria integracji regionalnej opisująca i wyjaśniająca różne aspekty integracji zarówno ekonomicznej, jak i politycznej. Nie można rozgraniczać związków między tymi dwoma rodzajami integracji, tak jak zakładał to Mitrany, gdyż obie sfery są ze sobą połączone efektem „rozlewania się”. W odróżnieniu od tradycyjnego funkcjonalizmu, koncepcja ta uważa podejście globalne za niewłaściwe; według niej należy badać integrację regionalną jako specyficzny proces różniący się od takich problemów jak współpraca regionalna, regionalna organizacja czy regionalne systemy.
- Szczególne znaczenie dla integracji mają struktury instytucjonalne i transfer uprawnień decyzyjnych od rządów narodowych do instytucji ponadnarodowych. Proces integracji prowadzi do rozszerzania kompetencji organów wspólnotowych, powstaje europejski system polityczny, w którym część decyzji podejmuje ciała ponadnarodowe, a część władzy pozostaje w rękach rządów krajowych. Szczególne znaczenie ma kształtowanie się relacji między rządami narodowymi a organami wspólnotowymi (zwłaszcza Komisją Europejską), gdyż dochodzi tu do stałych interakcji i jeśli dynamika integracyjna stwarza problemy, które lepiej mogą być rozwiązane na szczeblu wspólnotowym, to następuje wzrost znaczenia działań wspólnych.
- W teorii integracji potrzebna jest teoria polityki, zajmująca się zachowaniem elit politycznych i administracyjnych związanych ze strukturami instytucjonalnymi Europy. W warunkach integracji wielu politycznych aktorów przesuwa swoją lojalność na instytucje ponadnarodowe, jednocześnie zmienia się nastawienie polityków i pracowników administracji, którzy są zachęceni do wypracowywania wspólnego stanowiska. Rośnie znaczenie **proceduralnego consensusu**, czyli szukania porozumienia w celu realizacji własnych interesów. Interesy polityczne nie muszą być z założenia zgodne, ale to co jest niezbędne, to ramy instytucjonalne dla szukania wspólnej platformy działania elit politycznych. Psychologia zachowania się tych elit w procesie integracyjnym jest źródłem nowego systemu politycznego, wymagającego specyficznego procesu decyzyjnego i połączenia instytucjonalnych struktur

na szczeblu narodowym i na szczeblu wspólnotowym. Haas wyróżnił trzy drogi szukania proceduralnego consensusu przez elity w procesie decyzyjnym: (1) technika szukania minimalnego wspólnego mianownika (partnerzy prowadzący negocjacje są ulokowani w tych sferach, gdzie możliwe jest natychmiastowe porozumienie i osiągnięcie wspólnego stanowiska), (2) technika zmniejszania skali różnic poprzez przetargi oraz określanie sfer zgodności i sfer rozbieżności wraz z podstawą takiego podziału, (3) technika rozszerzania zakresu wspólnego interesu przez podkreślanie tego co łączy, a nie tego, co dzieli.⁵

- Motorem rozwoju integracji nie są masy, lecz elity oraz grupy interesu, które działają na poziomie ponadnarodowym i które szukają ponadnarodowych rozwiązań swoich problemów, a także możliwości zgłaszania swoich potrzeb do ponadnarodowych instytucji. Oznacza to, że elity i grupy interesu przesuwają swoją lojalność i zainteresowanie na struktury ponadnarodowe, co osłabia rolę rządów narodowych. Do elit można zaliczyć członków partii politycznych, urzędników krajowych, a także pracowników biurokracji europejskiej, którzy kierują się własnymi partykularnymi interesami. Rozwój elit jest ściśle związany z integracją polityczną - im głębsza integracja, tym więcej instytucji i tym silniejsze elity. Obok elit politycznych ważne miejsce w integracji zajmują grupy interesu tworzone m.in. przez sektor gospodarczy, a więc grupy przedsiębiorców, stowarzyszenia zawodowe, związki zawodowe, federacje, itd.
- Rośnie znaczenie procesu *spill-over* jako wyjaśnienia źródła dynamiki integracyjnej. Neofunkcjonalizm próbuje w szerszym zakresie wyjaśnić mechanizm „rozlewania się”, tak więc wprowadza obok pojęcia ***spill-over funkcjonalnego*** zdefiniowanego przez tradycyjnych funkcjonalistów, pojęcie ***spill-over politycznego***. *Spill-over* funkcjonalny jest odbiciem rosnącego stopnia współzależności współczesnych gospodarek i potrzeb w zakresie koordynacji i harmonizacji polityk. „Rozlewanie się” funkcji publicznych to wymóg nowoczesnej gospodarki, w której efektywna realizacja zadań w jednej dziedzinie wymusza integrację kolejnych sektorów, a ze względu na możliwość powstania zakłóceń rynkowych prowadzi też do koordynacji polityk publicznych. *Spill-over* polityczny jest natomiast konsekwencją „rozlewania się” funkcji gospodarczych i może być zdefiniowany jako samonapędzający się proces tworzenia nowych instytucji wspólnych i nowych sfer integracji politycznej. Motorem tego procesu są elity europejskie, które wykazują inicjatywę decyzyjną i same mogą napędzać rozwój integracji. Rośnie rola ponadnarodowych autorytetów, takich jak

⁵ Tamże, s.8-10.

urzędnicy, sędziowie, parlamentarzyści, pracownicy Komisji Europejskiej, którzy stają się „inżynierami integracji”.

- Neofunkcjonalizm kładzie nacisk na układ instytucjonalny i organizację polityczną integracji europejskiej, a nie tylko na struktury społeczne i socjopsychologiczną wspólnotę, których rolę eksponował funkcjonalizm. W rezultacie neofunkcjonalizm jest bliższy teorii polityki, natomiast tradycyjny funkcjonalizm jest bliższy socjologii. Funkcjonalizm zwracał uwagę głównie na zmianę wartości obywatelskich w ramach społeczeństwa, podczas gdy neofunkcjonalizm podkreśla rolę politycznego, instytucjonalnego *spill-over* i procesu uczenia się biurokratów.

Teoria neofunkcjonalizmu znalazła szerokie zastosowanie w interpretacji integracji europejskiej, zwłaszcza w nurcie federacyjnym, łączącym sferę integracji gospodarczej z tworzeniem struktur politycznych na szczeblu ponadnarodowym. Dlatego też często identyfikuje się neofunkcjonalizm z federalizmem. Podkreśla on zasadę integracji stopniowej opartej na mechanizmie *spill-over*, ale jednocześnie tworzy elementy teorii polityki pozwalające na włączenie problemów instytucjonalnych do analizy integracji. Istotnym osiągnięciem neofunkcjonalistów jest także podkreślenie roli grup interesu, opinii publicznej, elit społecznych i politycznych oraz innych krajowych aktorów w przyspieszaniu dynamiki integracyjnej. Teoria ta pomimo swego bogactwa nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów integracji europejskiej, na co zwracają uwagę współcześni politolodzy próbujący wypełnić istniejącą w tym zakresie lukę teoretyczną.

3.3. Współczesne nurty w teoriach politologicznych

Współczesna teoria integracji próbuje uzupełnić i rozwinąć dorobek neofunkcjonalny o nowe sfery, spośród których dwie mają szczególne znaczenie: pierwsza dotyczy samej trajektorii rozwoju procesów integracyjnych, druga natomiast specyfiki współpracy międzyrządowej jako elementu europejskiej organizacji politycznej.

Trajektornia rozwoju integracji

Neofunkcjonalizm przyjmuje założenie, że proces integracji jest stopniowy, automatycznie napędzany przez mechanizm funkcjonalnego i politycznego „rozlewania się” (*spill-over*), co sugeruje liniowy postęp w kierunku wyższego stopnia integracji i większego wpływu czynników ponadnarodowych. Powstaje w rezultacie pytanie: czy postęp integracji, a więc jej pogłębianie na kolejne obszary jest obiektywną koniecznością, stałym ruchem w kierunku federacji, a jeśli tak, to czym można tłumaczyć okresowe kryzysy i zmiany w projektach integracyjnych dokonujące się w różnych okresach i w różnych okolicznościach? Współczesna teoria próbuje odpowiedzieć na te pytania, formułując różne

modele-trajektornie dynamiki integracyjnej.⁶ Model neofunkcjonalny/federalny przewiduje liniowy rozwój integracji w kierunku końcowego etapu, jakim jest federalna unia/związek państw, co oznacza, że pomija się możliwość zahamowania procesów integracyjnych czy też powstania cyklicznych zakłóceń. Przeciwnością tego modelu jest koncepcja tzw. nurtu realistycznego, która przewiduje, że dobrze rozwijająca się początkowo integracja w pewnym momencie załamie się pod wpływem konfliktów narodowych, prowadząc do dezintegracji i powrotu do tradycyjnego państwa narodowego. Trzeci model nazwany przez Wesselsa **teorią fuzji** odrzuca obie wizje, zwracając uwagę na następujące elementy:

- Rozwój integracji europejskiej nie był nigdy rozwojem liniowym opartym na automatycznym procesie „rozlewania się”, gdyż obok mechanizmu *spill-over* pojawiał się mechanizm tzw. *spill-back*, czyli odwracania, cofania się procesów integracyjnych oraz sytuacja „kręcenia się w kółko”, a więc pewnej stagnacji. W procesie integracyjnym stale występowały cykliczne zakłócenia, czyli przyspieszenia i hamowania dynamiki integracyjnej pod wpływem różnych czynników: gospodarczych, politycznych, narodowych i ponadnarodowych (przykład stanowią nieudane próby utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej w latach 50., niepowodzenie planu Wernera budowy unii walutowej na początku lat 70. czy trudności z ratyfikacją Traktatu z Maastricht).
- Trudno w chwili obecnej przewidzieć wyraźnie, jaki będzie etap końcowy integracji, dlatego lepiej zakładać, że jest on otwarty, co oznacza, iż Unia Europejska może dojść do bardzo różnych rozwiązań, np. do pełnej federacji, do niepełnej federacji, do tzw. kooperatywnej federacji łączącej unię państw z elementami konfederacyjnymi czy też do dominacji pierwiastka konfederacyjnego.
- W długim okresie proces integracji charakteryzuje się stałym strukturalnym wzrostem i zróżnicowaniem, którego główną cechą jest pewna fuzja, łączenie instrumentów publicznych z różnych poziomów władzy (regionów, państw, szczebla europejskiego), a także postępująca „europeizacja” narodowych podmiotów i instytucji w celu zaspokojenia rosnących potrzeb społeczeństw europejskich. „Europeizacja” ta gwarantuje rozwój nie tylko procesów integracyjnych, lecz również rozwój poszczególnych państw członkowskich, dlatego jest „*logicznym produktem fundamentalnych wyborów dokonywanych przez rządy narodowe*”,⁷ a nie rozwiązaniem narzuconym z zewnątrz.

⁶ Por. W.Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol. 35, no. 2/1997.

⁷ Tamże.

Współpraca międzyrządowa

Drugi nurt współczesnej myśli integracyjnej kładzie nacisk na pierwiastek konfederacyjny, związany z różnymi formami współpracy międzyrządowej. Nawiązuje do myśli neofunkjonalistów o znaczeniu międzynarodowych przetargów dla dynamiki integracyjnej, a więc do tezy, że system europejski wymaga stałych kompromisów i negocjacji między państwami lub też mediacji ze strony instytucji ponadnarodowych. Nacisk zostaje jednak położony na zjawisko pomijane przez funkcjonalizm, a związane z kształtowaniem się narodowych preferencji. Największy wkład do badań w tym nurcie ma Andrew Moravcsik, amerykański politolog, autor koncepcji „**liberalnej współpracy międzyrządowej**”.⁸

Jego zdaniem, teoria integracji nie może pominąć specyfiki i zróżnicowania narodowych preferencji, decydujących o stosunku poszczególnych krajów do integracji, a więc i o narodowym „popycie” na integrację. Każdy kraj posiada pewien system tworzenia narodowych preferencji, a także mechanizm zabezpieczania tych preferencji w procesie współpracy międzynarodowej. Narodowe interesy tworzą się oczywiście jako wynik działania różnych krajowych grup społecznych oraz politycznych i są artykułowane przez rząd krajowy wobec partnerów zewnętrznych w procesie negocjacji i współdziałania. Przygotowanie negocjacji wymaga uwzględnienia kosztów i korzyści międzynarodowej współzależności, a także czynników zewnętrznych wpływających na warunki realizacji narodowych priorytetów. Współpraca europejska oznacza stałą konfrontację własnych preferencji z preferencjami innych państw, dlatego więc ważnym zadaniem integracji jest tworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie międzyrządowych przetargów i koordynację narodowych działań. Proces międzyrządowej współpracy decyduje o tym, jaki jest stosunek poszczególnych państw do dynamiki integracyjnej, jak również określa warunki, w jakich rządy narodowe będą skłonne delegować swoje uprawnienia do ponadnarodowych instytucji. Moravcsik zwraca uwagę na konieczność włączenia problemu narodowych preferencji i międzyrządowych interakcji do badania ewolucji integracji europejskiej. Wprowadza więc silniej niż inne nurty pierwiastek konfederalny do federalnego myślenia o przyszłości Unii Europejskiej.

3.4. Teorie ekonomiczne

Teoria ekonomii traktuje integrację ekonomiczną jako proces zachodzący na dwóch płaszczyznach:⁹ **na płaszczyźnie rynków i na płaszczyźnie polityki.**

⁸ A.Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol.31, no.4/1993.

⁹ W.Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 1995.

Koncepcje te rozwijali tacy ekonomiści jak B.Balassa, J.Tinbergen, F.Machlup, T.Scitovsky, J.Viner, a współcześnie Willem Molle, Jacques Pelkmans, Richard Baldwin i inni. Integracja rynkowa dotyczy rynków dóbr i usług oraz rynków czynników produkcji, a więc pracy, kapitału, przedsiębiorczości i wiąże się przede wszystkim z międzynarodową wymianą, zagranicznymi inwestycjami i migracją pracowników.

Podstawą integracji rynków jest liberalizacja handlu i inwestycji, a więc usuwanie barier rynkowych ograniczających swobodę transferów, a także zabezpieczanie warunków swobodnej konkurencji na zintegrowanym obszarze. Do interpretacji tych zagadnień wykorzystywany jest przede wszystkim dorobek ekonomii w zakresie teorii handlu i polityki handlowej, teorii inwestycji zagranicznych czy makroekonomii gospodarki otwartej. Stworzone zostały również koncepcje pozwalające na badanie kosztów i korzyści integracji. Szczególne znaczenie w tym względzie ma teoria skutków unii celnej Jacoba Vinera (efekt kreacji handlu, czyli tworzenia nowych strumieni wymiany w wyniku bardziej efektywnej alokacji zasobów i lepszego podziału pracy oraz efekt przesunięcia handlu, czyli odwrócenia wymiany z bardziej efektywnych dostawców zewnętrznych na mniej wydajnych partnerów unii celnej).

Z kolei integracja na płaszczyźnie polityki dotyczy różnych form współdziałania rządów narodowych oraz instytucji ponadnarodowych przy realizacji zadań ze sfery polityki gospodarczej. Integracja polityki może przybierać różne formy – od informacji i konsultacji po koordynację, harmonizację i ujednoczenie. Stopień integracji polityk jest odmienny na różnych etapach procesu integracyjnego. Niższe stadia wymagają z reguły słabszej integracji polityk, wyższe etapy charakteryzują się silną integracją działań władz publicznych. Na niższych etapach mamy więc do czynienia z tym, co Tinbergen nazywa **integracją negatywną**, czyli głównie z usuwaniem przeszkód w swobodnym przepływie dóbr, usług i czynników produkcji (liberalizacja), natomiast na wyższych etapach dochodzi do **integracji pozytywnej**, czyli do **współpracy rządów przy korygowaniu zakłóceń tworzonych przez rynki**. Integracja pozytywna wymaga tworzenia nowych form instytucjonalnych warunkujących efektywne interwencje publiczne, co oznacza w wielu wypadkach konieczność przekazywania kompetencji rządów narodowych instytucjom ponadnarodowym lub też budowy nowych instytucji wyposażonych w specjalne uprawnienia. Pogłębianie integracji gospodarczej stanowi w rezultacie uzasadnienie dla rozwoju struktur ponadnarodowych i jest impulsem do tworzenia wspólnotowych systemów politycznych.

Do badania integracji polityki służy również bogaty dorobek ekonomii w zakresie zadań i narzędzi władz publicznych i integracji polityk w skali międzynarodowej. Szczególnym zagadnieniem, które w ostatnich latach uzyskało wysoką rangę w Unii Europejskiej jest problem optymalnego podziału

zadań między różne szczeble władzy publicznej w ramach poszczególnych krajów oraz pomiędzy państwami członkowskim a instytucjami wspólnotowymi. Unia wspiera stosowanie w tym względzie zasady subsydiarności, która zakłada, że decyzje powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu władzy, a więc jak najbliżej obywatela. Zasada subsydiarności została wpisana do Traktatu o Unii Europejskiej jako podstawa procesu decyzyjnego Wspólnoty. Określa to artykuł 3B, który stanowi, że: *„W zakresie, który nie podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie zrealizowane w odpowiedni sposób przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki tych działań, mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do zrealizowania celów określonych w niniejszym Traktacie”*.

Zasada subsydiarności ma istotne znaczenie dla praktycznych rozwiązań problemów integracyjnych, gdyż z jednej strony stoi na straży obowiązku ingerencji władz wspólnotowych w sytuacji, gdy poszczególne państwa nie są w stanie efektywnie działać (a więc sprzyja federalizacji działań), z drugiej strony gwarantuje rządów narodowym pewien zakres autonomii co do sposobu realizacji celów, a więc sprzyja elementom konfederacyjnym. Jest szeroko wykorzystywana w wielu europejskich politykach zarówno gospodarczych (polityka regionalna, przemysłowa, konkurencyjności), jak też pozaekonomicznych (polityka kulturalna, edukacyjna).

W sferze gospodarczej działa mechanizm funkcjonalnego *spill-over*, co oznacza, że efektywna realizacja zadań w jednym sektorze tworzy bodźce do integracji w kolejnych sferach. Nie można jednak wykluczyć działań zakłócających i utrudniających przechodzenie na wyższe etapy (na przykład trudności w realizacji programu rynku wewnętrznego). Niektóre działania mogą być wyraźnie inspirowane przez czynnik polityczny, czego przykładem jest plan Delorsa z 1989 r. budowy Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), ale są też sfery, gdzie oba czynniki ekonomiczny i polityczny wzajemnie się wzmacniają, jak np. pakiet stabilizacyjny na rzecz UGW i wprowadzenia waluty euro.

Standardowy nurt teorii integracji związany z efektami „rozlewania się” prezentuje model etapów integracji zaproponowany przez B. Balassę. Badacz ten opisał sekwencję, w jakiej kształtują się stadia (etapy) integracji i w jakiej następuje przechodzenie od czystej integracji rynkowej do integracji polityk gospodarczych (i dalej). Na podstawie teorii Balassy wyróżnia się we współczesnej literaturze przedmiotu następujące stadia: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię ekonomiczną, unię walutową, unię ekonomiczną i walutową, unię polityczną czy też pełną unię przewidywaną głównie przez

federalistów w formie całkowitej integracji gospodarek i pełnej unifikacji polityk.

3.5. Modele integracji zróżnicowanej

Dyskusja na temat integracji zróżnicowanej pojawiła się w teorii i praktyce funkcjonowania Unii Europejskiej jako rezultat pogłębiającej się różnorodności określanej w kategoriach poziomu rozwoju gospodarczego, dorobku kulturowego czy też narodowych preferencji w sferze politycznej i społecznej. Akceptacja zasady **Europy różnorodności** oznaczała, że Unia w miarę rozszerzania swojego składu członkowskiego będzie stawała się coraz bardziej heterogeniczna. Pojawiło się więc pytanie, w jaki sposób różnicująca się Europa podoła zadaniu „tworzenia coraz ściślejszej unii narodów”, solidarnej pracy na rzecz wspólnego dobra oraz godzenia jednolitości struktury instytucjonalnej i prawnej (*acquis communautaire*) z pogłębiającymi się różnicami. Próbę odpowiedzi na to pytanie dały rozwijające się w latach 90. koncepcje zróżnicowanej integracji, które sformułowały liczne propozycje różnicowania integracji w kategoriach czasu, przestrzeni i zakresu.¹⁰ Wśród tych propozycji (por. tabela 1) na szczególną uwagę zasługują:

1. model „wielu szybkości” (*multi-speed*),
2. model „zmiennej geometrii” (elastyczności),
3. model oparty na indywidualnych opcjach co do zakresu integracji (*opt-out*).

Model „wielu szybkości” opiera się na założeniu, że państwa członkowskie decydują się na realizację tych samych polityk i działań nie jednocześnie, lecz w odmiennym tempie. Oznacza to, że wszystkie kraje przyjmują wspólne cele wynikające z programów integracyjnych, a więc akceptują istniejące *acquis* i zgadzają się na jego rozwój. Jednocześnie jednak część z nich może i chce realizować te cele w szybszym tempie, podczas gdy pozostałe deklarują, iż dołączą do liderów w późniejszym terminie. Zwolnienie tempa przez drugą grupę może wynikać z opóźnień w dostosowaniu się do przyjętych wspólnych kryteriów lub też z własnych preferencji narodowych. Wielość szybkości nie narusza w rezultacie ani jednolitości europejskiego *acquis*, ani też zasady solidarnej pracy na rzecz wspólnego dobra, pomimo iż prowadzi do wykształcenia się grupy liderów, za którymi podążają pozostałe kraje. Model ten znalazł zastosowanie przy realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej, gdy w dniu 1 stycznia 1999 r. (przewidzianym w Traktacie o Unii Europejskiej jako termin rozpoczęcia trzeciego etapu), w grupie realizatorów unii (*ins*) znalazło się

¹⁰ Szczegółowy przegląd tych koncepcji można znaleźć w: A.C-G.Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol. 34, no. 2/1996 oraz P.Gillespie, *Models of Integration w: Constitution-Building in the European Union*, *Institute of European Affairs*, ed. B.Laffan, Dublin 1996.

11 krajów, natomiast cztery kraje (*outs*) pozostały poza, przy czym opóźnienie Grecji i Szwecji wynika z niespełnienia kryteriów z Maastricht, natomiast decyzja Wielkiej Brytanii i Danii – z ich własnych priorytetów. Jako przykład zasady „wielu szybkości” podaje się także różnorodność rozwiązań akcesyjnych, zwłaszcza dotyczących narzędzi przejściowych, które dają krajom przystępującym możliwość adaptacji *acquis* w dogodnych dla nich terminach (szybkościach).

Ze względu na generalną akceptację wspólnych zadań przez wszystkie państwa członkowskie, model „wielu szybkości” nie budzi takich kontrowersji jak **model „zmiennej geometrii”**, gdzie zróżnicowany sposób realizacji zadań integracyjnych daje mniejszy zakres solidarności. Podstawą „zmiennej geometrii”, występującej również w wersji „koncentrycznych kręgów”, „wzmocnionej współpracy (partnerstwa)” czy też „elastyczności” jest założenie zróżnicowania przestrzennego, pozwalającego niektórym bardziej zaawansowanym krajom na rozwijanie szerszej współpracy wykraczającej poza „normalny proces integracyjny”. Oznacza to tworzenie się grupy państw, które podejmują selektywną współpracę w określonych typach polityk, takich jak np. polityka technologiczna, przemysłowa, energetyczna.¹¹ Gillespie uważa, że idea ta jest produktem specyficznego podejścia do tworzenia polityki we Francji, który zaowocował w przeszłości takimi inicjatywami na szczeblu europejskim jak realizacja projektów JET, Airbus, Ariane czy Eureka, angażujących tylko część państw członkowskich.

„Zmienna geometria” rodzi wprawdzie ryzyko powstania grupy krajów „jądra” (*core*), ale jest jednocześnie ważnym narzędziem „zagospodarowania” różnorodności, pod warunkiem, iż nie utrudnia osiągnięcia porozumienia co do wspólnych zadań i celów. Problem „zmiennej geometrii” pojawił się jako przedmiot debaty Konferencji Międzyrządowej w latach 1996-97 i znalazł wyraz w koncepcji „elastyczności” (*flexibility*) sformułowanej w raporcie Grupy Refleksyjnej pod kierownictwem Westendorpa. Grupa Refleksyjna zaproponowała przyjęcie jako zapisu prawnego zasady „elastyczności” dopuszczającej wzmocnioną kooperację grupy krajów, ale w wąskim rozumieniu nie naruszającym całości *acquis* i jednolitości instytucjonalnej oraz stosowanej jako rozwiązanie ostateczne, „gdy wszystkie inne rozwiązania zostaną wykluczone”.¹² Elastyczność wymaga zachowania „masy krytycznej” *acquis* „bez względu na wszystkie uzgodnienia dotyczące zakresu elastyczności”. Nie powinna również prowadzić do wykształcenia się krajów „jądra” (centrum) i krajów peryferyjnych, utrudniającego utrzymanie spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze całej Unii. Z tego względu Grupa Refleksyjna sugerowała stosowanie

¹¹ P. Gillespie, op.cit., s.160.

¹² Por. Raport końcowy Grupy Refleksyjnej (tzw. Raport Westendorpa) w: „*Monitor integracji europejskiej*”, Urząd Rady Ministrów, nr 6/1996, s.61.

tej zasady raczej w odniesieniu do drugiego i trzeciego filaru i jej ostrożną aplikację w filarze pierwszym. Dotyczy to szczególnie krajów przystępujących do Unii, które nie powinny otrzymać derogacji „w głównym filarze wspólnotowym, tzn. podważających rynek wewnętrzny i tworzących dyskryminujące warunki dla konkurencyjności. Natomiast wspólna polityka bezpieczeństwa i zagraniczna oraz niektóre kwestie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych pozwalają na większy stopień elastyczności”.¹³

Trzeci model zróżnicowanej integracji oparty na indywidualnych opcjach krajów co do zakresu integracji, określany w literaturze także jako model „Europy *À la carte*” czy też koncepcji *pick and choose Europe*, jest zdecydowanie najbardziej kontrowersyjny, gdyż pozwala poszczególnym krajom na wybór niektórych programów i polityk ze wspólnotowego menu (*opt-out*) i rezygnację (*opt-down*) z innych należących do obowiązującego *acquis communautaire*. Opcyjność narusza zasadę powszechnego stosowania *acquis* przez wszystkie państwa członkowskie, a więc stanowi zagrożenie dla jednolitej struktury UE, dając pierwszeństwo narodowym preferencjom nad wspólnymi celami. Prowadzi to w rezultacie do sytuacji, w której pewne kraje wybierają dla siebie najkorzystniejsze sfery partycypacji w politykach wspólnotowych. Zasada *opt-out* została zastosowana w wyniku negocjacji Traktatu z Maastricht w formie specjalnych protokołów wyłączających udział niektórych krajów z określonych programów, np. Wielkiej Brytanii i Danii z Unii Gospodarczej i Walutowej, Danii – z polityki obronnej, Wielkiej Brytanii – z Karty Socjalnej. Przyniosła jednak duży uszczerbek dynamice integracyjnej, co spowodowało zmianę stanowiska polityków europejskich wobec tej zasady w trakcie Konferencji Międzyrządowej 1996-97 oraz „szczytu” w Amsterdamzie w czerwcu 1997 r.

Tabela 1. Modele zróżnicowanej integracji

| Model | Definicja | Podstawa zróżnicowania i stosunek do <i>acquis</i> | Przykłady | Sytuacja po Traktacie Amsterdamskim |
|-------------------|--|---|---|-------------------------------------|
| „Wiele szybkości” | Wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do realizacji wspólnych zadań przyjętych przez Wspólnotę, ale mogą | Czas, różne terminy, odmienna szybkość Zadania pochodzą ze wspólnego | Unia Gospodarcza i Walutowa, narzędzia przejściowe w traktatach akcesyjnych | Akceptowany |

¹³ Tamże, s.60.

| | dokonywać tego w różnym tempie | <i>acquis</i> | | |
|---|--|---|---|---|
| „Zmienna geometria” | Kraje zainteresowane współpracą w pewnych dziedzinach ściślejszą i bardziej zaawansowaną niż wynika to z przyjętego <i>acquis</i> mogą podejmować inicjatywy w tym kierunku na zasadzie tymczasowości lub trwałości | Przestrzeń, „kregi koncentryczne”. Zadania przekraczające „normalny zakres <i>acquis</i> ” czy też „rdzeń” Wspólnoty | Airbus, Ariane, JET, porozumienia z Schengen, Unia Zachodnio-europejska, Eureka | Akceptowany, ale w granicach przepisów dotyczących wzmocnionej współpracy (art.K.15-17 lub 43-45 TUE) |
| „Indywidualne” opcje (<i>opt-out, À la carte, ad libitum, pick and choose, „integracyjne menu”</i>) | Poszczególne kraje mogą dokonywać wyboru spośród przyjętych zadań integracyjnych tych programów, które im odpowiadają ze względu na narodowe preferencje, utrzymując tylko podstawowe zaangażowanie w realizację <i>acquis</i> | Zakres integracji, możliwość wyboru z „menu”. Zadania pochodzące z <i>acquis</i> lub spoza | Wielka Brytania i Dania wobec UGW protokoły TUE); Wielka Brytania wobec Karty Socjalnej (protokół TUE); Dania wobec wspólnoty obronnej (protokół TUE); derogacje w traktatach akcesyjnych | Odrzucone zarówno wobec obecnych członków Unii, jak też wobec krajów kandydujących |

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem tabeli 1 w: A.C-G.Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol. 34, no. 2/1996.

4. Traktat Amsterdamski – przełom czy kontynuacja?

Traktat Amsterdamski jest z jednej strony uwieńczeniem debaty politycznej toczącej się w ramach Konferencji Międzyrządowej 1996-97, z drugiej strony, stanowi punkt wyjścia do dalszego procesu reformowania Unii i przygotowania do rozszerzenia na Wschód. Z tego względu mówi się często o „pakiecie amsterdamskim”, obejmującym nie tylko traktat, lecz również dokumenty

konferencyjne, wnioski Prezydencji oraz dokument „Agenda 2000”¹⁴ i związane z nią programy wykonawcze.

Czy tak rozumiany pakiet przyniósł przełom w dynamice integracyjnej, czy jest tylko kontynuacją działań w kierunku otwartej wizji federacyjnej zgodnie z teorią fuzji Wesselsa? Z punktu widzenia reformy wewnętrznej struktury instytucjonalnej Amsterdam zdecydowanie przełomem nie był – przewidziana przez postanowienia traktatowe zmiana instytucjonalna jest kosmetyczna i wymaga dalszych prac. Potwierdzone zostały jednak kompetencje organów ponadnarodowych (neofunkcjonalizm, federalizm), przy jednoczesnym zagwarantowaniu ważnego miejsca dla przetargów międzyrządowych (teoria Moravcsika).

Z kolei z punktu widzenia poszerzenia Unii był to ważny krok – Amsterdam przyniósł decyzję o rozpoczęciu negocjacji i wypracowaniu kompleksowej strategii przygotowania do członkostwa, co zaowocowało „Agendą 2000”. W zakresie struktury politycznej Unii Amsterdam nie dał recepty na rozwiązanie problemu deficytu demokracji, jednak potwierdził ruch w kierunku kooperatywnej federacji. Przełomem może okazać się włączenie porozumień z Schengen do *acquis communautaire* i nowe postanowienia w ramach trzeciego filaru, zwłaszcza w dziedzinie polityki azylowej i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Traktat umocnił bazę legislacyjną dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; stworzył też nowe sfery kompetencji wspólnotowych w zakresie innych polityk europejskich (filar pierwszy), w tym polityki socjalnej, m.in. przez włączenie Karty Socjalnej do porządku prawnego Unii, a także polityki zatrudnienia, jako politycznej konsekwencji budowy Unii Gospodarczej i Walutowej oraz polityki ochrony środowiska, gwarantującej poprawę dobrobytu obywateli Unii. Rozszerzeniu uległa więc sfera integracji pozytywnej we wszystkich trzech filarach, zgodnie z logiką funkcjonalnego i politycznego „rozlewania się”. Nastąpiło pogłębienie integracji i dalszy ruch w kierunku unii politycznej i obywatelskiej. Traktat potwierdził również tezę o łączeniu (fuzji) instrumentów publicznych z różnych poziomów władzy ze względu na pierwiastek federacyjny, konfederacyjny, a także wzmocnienie zasady subsydiarności i proporcjonalności.

Trudności, jakie wystąpiły przy opracowaniu końcowej wersji traktatu stanowiły kolejny dowód na to, iż proces *spill-over* nie jest automatyczny i samoczynny, lecz wymaga sprzyjającego klimatu politycznego oraz consensusu międzyrządowego. Wydają się również wskazywać na większą wartość tych koncepcji teoretycznych, które odrzucają liniową trajektornię dynamiki

¹⁴ Por. *Agenda 2000. For a wider and stronger Union*, „Bulletin of the EU”, Supplement 5/1997.

integracyjnej, zwracając uwagę na to, że w procesie wzrostowym integracji pojawiają się wzloty i upadki, a więc pewne przyspieszenia (*spill-overs*) i opóźnienia (*spill-backs*). Ten typ rozumowania sugeruje Wessels w swojej teorii fuzji.

W odpowiedzi na wyzwania związane z przyszłym rozszerzeniem, „pakiet amsterdamski” (tj. Traktat i „Agenda 2000”) określił stanowisko Unii wobec modelu zróżnicowanej integracji. Przede wszystkim została odrzucona koncepcja „indywidualnych opcji” zarówno w stosunku do państw członkowskich, jak też kandydujących. Podejście to szczególnie mocno zostało wyartykułowane w stanowisku wobec przyszłych członków – „Agenda 2000” stwierdza, że nie będzie żadnych nowych możliwości *opt-out*, wyboru *À la carte* czy też *pick and choose Europe*. Nowe państwa członkowskie będą zobowiązane do przyjęcia całości *acquis* i respektowania wszystkich obowiązków z tym związanych. Oznacza to jednocześnie odrzucenie wszystkich wersji niepełnego członkostwa czy też członkostwa drugiej kategorii, np. z wyłączeniem filara pierwszego, co było proponowane przez niektórych polityków europejskich. Takie podejście daje krajom kandydującym, w tym Polsce, szansę pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE i w jej wszystkich programach oraz bilansowania praw i obowiązków wynikających z pełnego członkostwa.

W „pakiecie amsterdamskim” znalazła się również koncepcja „zmiennej geometrii” nawiązująca do sugestii Grupy Refleksyjnej co do zasady „elastyczności”. Wprawdzie w ostatecznej wersji Traktatu zapisy na ten temat są znacznie okrojone w stosunku do wersji pierwotnej, to jednak dopuszczona została możliwość prawna „wzmocnionej współpracy”, zwłaszcza w dziedzinie objętej trzecim filarem (nowy tytuł VII dodany do Traktatu UE).

Unia Europejska ma jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza w dziedzinie struktur instytucjonalnych, jednakże jej dynamika uległa wyraźnemu przyspieszeniu. Wejście w życie nowej jednostki pieniężnej euro, rozpoczęcie negocjacji z pięcioma krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z Cyprzem, włączenie dorobku Schengen do *acquis*, przygotowanie pakietów reformy finansów Unii i Wspólnej Polityki Rolnej to ważne przykłady „rozlewania się” integracji na kolejne dziedziny i poprawy racjonalności działania na podstawie decyzji ciał ponadnarodowych oraz współpracy międzyrządowej. Nie znalazły więc potwierdzenia koncepcje przewidujące stopniową dezintegrację Europy czy też stagnację zbliżoną do „eurosklerozy” z lat 70. i początku lat 80.

Nawet jeśli Traktat Amsterdamski nie był przełomem – a takie stanowisko wyraża wielu polityków – to jednak stworzył szansę umacniania obranego w przeszłości kierunku ewolucji Unii Europejskiej w nowych, trudnych warunkach poszerzania składu członkowskiego o kolejne kraje zainteresowane „budowaniem europejskiego domu”.

5. Wnioski dla Polski

Traktat Amsterdamski wraz z całym pakietem późniejszych aktów prawnych i dokumentów będzie miał istotny wpływ na warunki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej z kilku względów.

Po pierwsze, Polska przystąpi do wszystkich trzech filarów Unii i będzie zobowiązana do wprowadzenia całości *acquis communautaire*. Ze względu na działanie zasady „wielu szybkości”, nie będzie musiała jednak (co potwierdza „Agenda 2000”) wejść do Unii Gospodarczej i Walutowej w momencie akcesji, lecz będzie miała możliwość wybrania późniejszego terminu. Zasada ta pozwoli również na wynegocjowanie narzędzi przejściowych.

Po drugie, Polska uzyska członkostwo w Unii pogłębionej i poszerzonej – pogłębionej o ściślejszą współpracę w filarze drugim i trzecim, jak też o nowe lub wzmocnione polityki w filarze pierwszym, w tym politykę socjalną, zatrudnienia, ochrony środowiska, a poszerzonej o kraje, które równocześnie z nami negocjują członkostwo. Już jako pełnoprawny członek Unii będzie w przyszłości współdecydować o warunkach przyjęcia kolejnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, co stanie się sprawdzianem jej dojrzałości politycznej.

Po trzecie, Polska wejdzie do ugrupowania zmierzającego w kierunku kooperatywnej federacji, co oznacza nie tylko uczestnictwo w strukturach ponadnarodowych, lecz także konieczność przygotowania się do przetargów i współpracy transeuropejskiej na szczeblu władz krajowych i terytorialnych, organizacji pozarządowych, grup interesu itd. Wymaga to przygotowania struktur do tego typu współpracy zarówno w kręgach politycznych, jak też w kręgu biznesu i grup zawodowych.

Po czwarte, ze względu na opóźnienia reformy instytucji Unii może powstać pewna niejasność co do formy naszej partycypacji w instytucjach europejskich i procesie decyzyjnym. Nie należy jednak oczekiwać wielkiej rewolucji w sferze instytucjonalnej, na co zwrócono uwagę już w trakcie Konferencji Międzyrządowej. Raport Westendorpa zakłada wprawdzie, że *„przewidziana reforma musi tak dostosować instrumenty Unii, by zagwarantować poprawę ich działania w Unii takiej, jaką jest obecnie, oraz w Unii, która powstanie po rozszerzeniu. Reforma jest konieczna już teraz, ale perspektywa poszerzenia czyni z niej kategoryczny wymóg”*, ale jednocześnie sugeruje, że Unia nie potrzebuje nowych instytucji, że reforma nie powinna naruszać całościowej równowagi instytucjonalnej, ale jedynie przystosować instytucje do nowych okoliczności i potrzeb.

Po piąte, dla Polski szczególnym wyzwaniem będzie wywiązanie się z zadań przewidzianych w porozumieniach z Schengen oraz wprowadzenia wymogów ochrony środowiska do wszystkich polityk i działań europejskich

zgodnie z nowym artykułem 3c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Pewne trudności może rodzić też wzmocniona polityka socjalna Unii.

W końcu, Traktat Amsterdamski daje tak wiele gwarancji poszanowania demokracji, rządów prawa, subsydiarności, zbliżania procesu decyzyjnego do obywatela, ochrony tożsamości narodowej oraz statusu kościołów i organizacji religijnych, iż może pozytywnie wpłynąć na opinię Polaków i ich stanowisko wobec integracji z Unią w momencie podejmowania decyzji o akcesji. Z tego względu postanowienia Traktatu mogą stać się przeciwwagą dla wątpliwości związanych z gospodarczymi konsekwencjami członkostwa.¹⁵

¹⁵ Szerzej por. *Ewolucja integracji gospodarczej w Unii Europejskiej. Wyzwania dla Polski*, red. A.Zielińska-Głębocka, Gdańsk 1997; *Polska-Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne* red. K.Gawlikowska-Hueckel, Gdańsk 1998.