

*Ewa Freyberg**

PRZYDATNOŚĆ TEORII NEO-FUNKCJONALIZMU W ANALIZIE PROCESU INTEGRACJI I DEZINTEGRACJI UNII EUROPEJSKIEJ

(Artykuł nadesłany: 25.09.2018; Zaakceptowany: 02.10.2018)

STRESZCZENIE

W ostatnim okresie czynniki zagrażające dalszej integracji w Europie działają z niespotykaną wcześniej intensywnością. Dlatego też rośnie liczba scenariuszy przyszłości UE. Łączy je mniej lub bardziej rozbudowana diagnoza obecnej sytuacji, dzieli zaś skala optymizmu w ocenie przyszłości. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób neo-funkcjonalizm, będący jedną z kilku teorii integracji regionalnej, jest przydatny w wyjaśnieniu procesów zachodzących obecnie w UE oraz w określeniu przyszłego kształtu UE. Jednym z dobrych przykładów zastosowania neo-funkcjonalizmu do analizy kryzysu strefy euro oraz kryzysu imigracji są rozważania F. Schimmelfenniga (2017). Wskazuje on na znaczenie relacji między zakresem uprawnień rządów narodowych oraz siłą instytucji ponadnarodowych, wpływających na bilans korzyści i kosztów pogłębiania integracji UE oraz uruchomienia procesów dezintegracji. Dalsza część artykułu poświęcona jest kwestii włączenia teorii dezintegracji do neo-funkcjonalnej teorii integracji (Schmitter, Niemann, Lefkofridi, 2015) wraz z wykorzystaniem tej bardziej ogólnej teorii do oceny skutków Brexitu oraz budowy scenariuszy przyszłości UE. W konkluzjach autorka podkreśla potrzebę prowadzenia dalszych badań

* Szkoła Główna Handlowa; e-mail: efreyb@sgh.waw.pl

nad przydatnością nie tylko neo-funkcjonalizmu ale też innych teorii integracji regionalnej do analizy przyczyn kryzysów UE.

Słowa kluczowe: neo-funkcjonalizm, teoria integracji regionalnej, przyszłość UE.

Klasyfikacja JEL: F15, F02

WSTĘP

Wraz z rozpoczęciem procesów integracyjnych w Europie zaczęto poszukiwać odpowiedzi na pytanie o przyszłość Europy i jej zdolność do przezwycięzania kolejnych kryzysów. Zdaniem większości ekspertów, zarówno tych związanych z instytucjami UE, jak i wywodzących się z niezależnych instytutów i think tanków, w ostatnim okresie czynniki zagrażające dalszej integracji i współpracy w Europie działają z niespotykaną wcześniej intensywnością. Dlatego też rośnie ilość scenariuszy przyszłości UE. Łączy je mniej lub bardziej rozbudowana diagnoza obecnej sytuacji, dzieli – skala optymizmu w ocenie zdolności UE do przetrwania. Jest oczywiste, że scenariusze publikowane przez instytucje UE oraz związane z administracją brukselską instytuty są bardziej optymistyczne od tych tworzonych w niezależnych ośrodkach naukowych. Prawie wszystkie prognozy przyszłego kształtu UE zawierają kilka wariantów o mniejszej lub większej skali proponowanych zmian, o bardziej lub mniej pesymistycznej wizji przyszłości.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób neo-funkcjonalizm, będący jedną z kilku teorii integracji regionalnej, jest przydatny w: 1) wyjaśnieniu procesów zachodzących obecnie w ramach UE; 2) określeniu przyszłego kształtu UE.

Kryzysy i udane próby ich przezwyciężenia, towarzyszące cały czas procesom integracyjnym w Europie, traktowane są jako niezbędny element postępu w integracji. Warto przytoczyć tu wypowiedzi: J. Monneta (1978, s. 417): *Europe will built through crises and will be the sum of their solutions*, opinię C. Parsonsa i M. Matthijsa (2015, s. 1): *The EU has solved some widely perceived problems: a cycle of war, protectionist temptations, monetary instability, stabilization in post-communist countries*, czy szwajcarskiego ekonomisty F. Schimmelfenniga (2017, s. 1): *The European Union has come to operate in crisis mode permanently*.

Na podstawie analizy historii europejskiej integracji można wysnuć wniosek, że nierzadko określenie „kryzys” było nadużywane i posługiwano się nim w każdym prawie przypadku wystąpienia trudności z uzgodnieniem wspólnego stanowiska czy uzyskaniem akceptacji dla określonych reform.

Tego rodzaju wątpliwości nie budzi kryzys euro z roku 2010, uważany za jeden z poważniejszych kryzysów UE. Po raz pierwszy niezbędne okazało się podjęcie szybkich wspólnych działań w celu rozwiązania powstałych w ramach ugrupowania problemów i działania te zostały narzucone przez ponadnarodowe instytucje UE, nie miały więc, w odróżnieniu od poprzednich, dobrowolnego charakteru (Matthijs, Parson, 2015, s. 2). Po raz pierwszy kryzys też ujawnił – na tak dużą

skale – rozbieżności interesów poszczególnych krajów, czyniąc szczególnie trudnym podjęcie decyzji co do stosowania określonego rodzaju polityki. Mający charakter zewnętrzny szok 2008–2009 był kryzysem funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Symptomy tego kryzysu, będące wynikiem słabości przyjętych przez kraje członkowskie rozwiązań, były widoczne znacznie wcześniej. Siła jego oddziaływania była przy tym na tyle duża, że prawdopodobieństwo załamania globalnego systemu finansowego stało się bardzo wysokie.

1. NEO-FUNKCJONALIZM JAKO JEDEN Z KIERUNKÓW TEORII INTEGRACJI

Brak jest zgody co do tego, na gruncie jakiej teorii należy poszukiwać wyjaśnienia sposobów pokonania tego kryzysu UE, na ile był to sukces, a jeżeli tak, jak trwałe będą jego skutki. Najczęściej są tu wykorzystywane kolejne wersje powstałej w latach 40. ubiegłego wieku teorii funkcjonalizmu. Za twórcę funkcjonalizmu uważa się Davida Mitrany, który w swoich pracach (1930–1940) poszukiwał odpowiedzi na pytanie, czy proponowany przez niego „nowy międzynarodowy porządek” może zmienić funkcjonowanie państw i zapewnić społeczny pokój i dobrobyt w drodze nie tylko globalnej, ale także regionalnej integracji (Popowiciu, 2010, s.162).

Neo-funkcjonalizm jest związany z nazwiskiem Ernsta B. Haasa, który wniósł znaczący wkład do wyjaśnienia i zrozumienia dynamiki procesu integracji w Europie. Zainspirowany koncepcją funkcjonalizmu Mitrany’ego oraz pragmatyczną strategią, zastosowaną przez J. Monneta w trakcie przekształcania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Haas dostrzegł możliwość sprawnego funkcjonowania organizacji opartej na współpracy państw i godzeniu sprzecznych narodowych i lokalnych interesów.

E.B Haas jako pierwszy dostrzegł korzyści z liberalizacji przepływu towarów, kapitału i osób przez silnie chronione granice poszczególnych krajów, a także wskazał na skutki efektu „spill-over”, sformułował bowiem hipotezę o stopniowym oddawaniu przez państwa narodowe części swoich uprawnień w coraz to nowych obszarach coraz silniejszym ponadnarodowym instytucjom, wspieranym przez różne pozarządowe grupy interesów (Schmitter, 2005, s. 256).

W ostatnich latach powstały także kolejne „odmiany” funkcjonalizmu, takie jak: post-funkcjonalizm oraz teoria liberalnej współpracy międzyrządowej i jej nowsza wersja określana jako neo-liberalna teoria współpracy. Neo-funkcjonalizm przez długi okres był jedną z najbardziej krytykowanych teorii integracji i jedną z częściej odrzucanych z powodu jej niewiarygodności. Krytyka jednak wynikała z niezrozumienia założeń tej teorii i opierania się na jej uproszczonych wersjach. Być może dlatego zaczęły powstawać kolejne koncepcje integracji regionalnej takie jak: analiza międzynarodowego porządku (*international regime analysis*), ujęcie od strony regulacji (*the regulatory approach*), sieć współpracy w zakresie polityk publicznych (*the policy-network approach*), hipoteza fuzji (*the fusion-the-*

sis), instytucjonalizm. Żadna z nich jednak nie spełnia kryterium teorii, są to po prostu, wyrażone bardziej lub mniej skomplikowanym językiem, opisy sposobu myślenia o integracji regionalnej i, co ważniejsze, prawie wszystkie zawierają elementy neo-funkcjonalizmu. Neo-funkcjonalizm nadal jest – jak się wydaje – dominującą teorią integracji regionalnej, mimo że część ekonomistów sprzeciwia się określaniu ich poglądów jako zbieżnych z teorią neo-funkcjonalizmu (Schmitter, 2002, s. 2).

Rozkwit teorii neo-funkcjonalnej to lata 1960–1975; dokonano wtedy wielu modyfikacji umożliwiających stosowanie tej teorii również do analizy procesów integracyjnych zachodzących poza zachodnią częścią Europy. Główne założenia teorii neo-funkcjonalizmu:

- aktorzy procesu integracji: rządy poszczególnych krajów, elity/partie polityczne, instytucje ponadnarodowe, organizacje pozarządowe,
- rosnący stopień współzależności poszczególnych krajów,
- poszerzanie i pogłębianie integracji drogą rozlewania się efektów współpracy na kolejne obszary (spill-over mechanism) (Zielińska-Głębocka, 1999, s.16),
- rozszerzenie integracji społeczno-ekonomicznej o integrację/unię polityczną w wyniku działania zasady spill-over,
- wzrost autonomii i siły instytucji ponadnarodowych skutkujący przejmowaniem od rządów narodowych uprawnień do podejmowania decyzji,
- uznawanie demokratycznych zasad i wola prowadzenia negocjacji warunkiem postępu w procesie integracji,
- nierówny udział poszczególnych krajów w korzyściach z integracji oraz ich zmienność w czasie i przestrzeni,
- możliwość blokowania lub odwracania porozumień/umów w przypadku zmiany elit politycznych oraz ekonomiczno-społecznych koalicji, którym elity zawdzięczają władzę.

2. PRZYKŁAD ZASTOSOWANIA NEO-FUNKCJONALIZMU DO WYJAŚNIENIA PRZEBIEGU DWÓCH OSTATNICH KRYZYSÓW UE

Jedną z ciekawszych pozycji w literaturze dotyczącej zastosowania teorii neo-funkcjonalizmu do analizy skutków kryzysów w UE jest, moim zdaniem, artykuł F. Schimmelfenniga opublikowany w 2017 roku. Powodów takiej opinii jest kilka:

1. Autor dokonuje próby połączenia poszczególnych teorii integracji, wykorzystując w kreatywny sposób ich elementy.
2. Wykorzystuje dokonane przez neo-funkcjonalistów rozszerzenie teorii integracji o teorię dezintegracji.

3. Kryzys uważa nie tylko za potencjalne zagrożenie dalszej integracji, ale także za możliwość/okazję do dokonania reform i poszerzenia integracji.
4. Przeprowadza interesującą analizę porównawczą proponowanych przez teorie metod wyjścia z kryzysu.
5. Analizą obejmuje dwa najpoważniejsze kryzysy UE: kryzys euro i kryzys imigracji, dostarczając odpowiedzi na pytanie, dlaczego te dwa kryzysy, wywołane działaniem szoków zewnętrznych, różnią się w zakresie skutków.
6. Jego zdaniem najbardziej przydatna w wyjaśnieniu skutków kryzysu jest teoria neo-funkcjonalizmu, ponieważ to, jak obecnie silnie współzależne są poszczególne kraje oraz jaka jest pozycja ponadnarodowych instytucji i motywacja do utrzymania i pogłębienia integracji, zależy od instytucji ukształtowanych w przeszłości i decyzji podjętych w przeszłości (*mechanizm path dependence*).
7. Przyjmuje założenie, że o kontynuacji działań integracyjnych decyduje wynik analizy korzyści i strat przy podejmowaniu decyzji o zmianie relacji między zakresem uprawnień rządów i ponadnarodowych instytucji.

W cytowanym artykule Schimmelfenniga nie są uwzględnione przyczyny i skutki Brexitu (artykuł opublikowany w maju 2017 r., wcześniejsze wersje były prezentowane na konferencjach w 2016 r.). Uważam, że jednym z powodów jest przekonanie, że Brexit to po prostu kolejny kryzys, a jego rozwiązanie, podobnie jak w przypadku wcześniejszych kryzysów, przyczyni się do wzmocnienia integracji.

Zasadniczą częścią artykułu jest analiza porównawcza kryzysu euro oraz kryzysu imigracyjnego z zastosowaniem teorii neo-funkcjonalnej. Oba kryzysy zostały wywołane szokiem zewnętrznym; w przypadku kryzysu euro bank spekulacyjna na rynku nieruchomości w USA w 2007 r. doprowadziła do głębokiego kryzysu finansowego i recesji, obejmującej swoim zasięgiem również banki europejskie. Gwałtowny przebieg kryzysu zmusił rządy krajów UE do udzielenia pomocy finansowej bankom swoich krajów. Wskutek kryzysu banki słabszych ekonomicznie krajów strefy euro straciły możliwość zaciągania tanich kredytów, a to wraz z obciążeniem z tytułu środków otrzymanych od rządów doprowadziło je do sytuacji bliskiej niewypłacalności. Przeniesienie się kryzysu na rynek europejski wynikało ze słabości rynku kapitałowego i bankowego w Unii Europejskiej. Kryzys w USA przyspieszył ich ujawnienie. Pewnym symptomem może tutaj być różnica między poziomem stóp procentowych (referencyjnych) państw członkowskich UGW i tych spoza UGW.

Przyczyny kryzysu imigracyjnego mają również charakter zewnętrzny w postaci zaostrzenia konfliktu na Bliskim Wschodzie. Działania wojenne na tym obszarze zwiększyły liczbę imigrantów uciekających ze swoich krajów przez Morze Śródziemne.

Oba kryzysy ujawniły niedoskonałość regulacji w ramach Europejskiej Unii Walutowej (EUW) i porozumienia z Schengen. Ekonomiści niejednokrotnie podkreślali ułomność przepisów stanowiących, że polityka monetarna znajduje

się w gestii Europejskiego Banku Centralnego, a polityka fiskalna i nadzór nad bankami prowadzony jest przez rządy krajów członkowskich. Regulacje EUW nie zezwalały przy tym ani na finansowanie deficytu banków narodowych, ani na udzielanie pomocy tym bankom przez międzyrządowe lub ponadnarodowe instytucje finansowe. W związku z tym rządy krajów członkowskich dysponowały niewielkim zestawem instrumentów polityki publicznej, a ich skuteczność była ograniczona. Opuszczenie EUW przez jeden z krajów członkowskich groziło załamaniem globalnego systemu finansowego (efekt domina).

Podobnego rodzaju przyczyny wystąpiły w przypadku kryzysu imigracyjnego. Przepisy zawarte w traktacie z Schengen nie były dostosowane do gwałtownego wzrostu liczby osób uciekających do Europy przed skutkami wojny. Podstawowe ich wady to: pozostawienie decyzji o azylu rządów krajów członkowskich, przyjęcie zasady uznawania decyzji podjętej w jednym kraju przez wszystkie kraje obszaru Schengen oraz brak harmonizacji przepisów stanowiących w krajach strefy Schengen. Niedoskonałość przepisów to nie tylko szkody natury moralnej, ale także zachęta do handlu prawami do azylu lub możliwość niekontrolowanego przepływu uchodźców do innych krajów UE.

Obu kryzysom towarzyszył okres intensywnych międzyrządowych negocjacji i przetargów. Współpraca tego rodzaju była konieczna ze względu na nierównomierny rozkład kosztów ponoszonych przez poszczególne kraje. W przypadku obu kryzysów wystąpiło także znaczne upolitycznienie działań związanych z kryzysem. Fakt ten znacznie utrudniał uzyskanie kompromisu i tak trudnego ze względu na silny konflikt interesów.

Niezwykle ciekawy jest sposób wyjaśnienia przez Schimmefenniga (2017, s. 11) powodów, dla których, mimo przedstawionych wyżej wspólnych cech obu kryzysów, różne okazały się ich skutki.

Wynikiem kryzysu euro były reformy pogłębiające integrację w obszarze finansów i polityki fiskalnej oraz utrzymanie status quo w zakresie integracji polityki monetarnej. Główne elementy reform to: modyfikacja Paktu Stabilności i Wzrostu (PGW), wprowadzenie w pierwszej fazie kryzysu nowego rozwiązania instytucjonalnego w postaci Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (2010), zastąpionego w 2013 r. Europejskim Mechanizmem Stabilności. Ta stała instytucja, wyposażona w kapitał przez kraje strefy euro, została zobowiązana do udzielania kredytów. Częścią reform były też nowe instrumenty znajdujące się w gestii EBC, przeznaczone na finansowanie deficytu krajów członkowskich. Zreformowano także regulacje w zakresie polityki fiskalnej i nadzoru bankowego. Wprowadzono semestr europejski, sześciopak i dwupak dla wzmocnienia Paktu Stabilizacji i Wzrostu.

Reformy przyczyniły się do wzmocnienia integracji, kraje członkowskie zgodziły się na ograniczenie swoich uprawnień w zakresie polityki budżetowej i nadzoru nad instytucjami finansowymi.

W przypadku kryzysu imigracyjnego również pojawiło się kilka projektów zmierzających do zreformowania instytucji działających w tym obszarze. Żaden z nich nie powiódł się, natomiast został zapoczątkowany proces odchodzenia od ustaleń przyjętych w porozumieniu z Schengen. Oprotestowano system kwot przy

przyjmowaniu uchodźców, a przewidziany we wcześniejszych regulacjach system koordynacji uzgodnień nie funkcjonował. Kraje członkowskie zaczęły wprowadzać własne, nie skoordynowane z innymi krajami rozwiązania, chroniąc swoje kraje przed kryzysem. Słaba pozycja instytucji ponadnarodowych (Frontex i European Asylum Support Organization) zarówno pod względem wyposażenia ich w uprawnienia do przeprowadzenia reform, jak i środków finansowych umożliwiała rządów poszczególnych krajów uchylanie się od współpracy w rozwiązaniu kryzysu. Efektem jest brak postępu w integracji w ramach strefy Schengen.

Relacja siły oddziaływania międzynarodowych powiązań do siły/pozycji ponadnarodowych instytucji, a także wysokość kosztów wyjścia – w pierwszym przypadku ze strefy euro, w drugim ze strefy Schengen – okazały się, zdaniem Schimmelfenniga (2017, s. 14–15), kluczowe w wyjaśnieniu odmiennych skutków obu kryzysów.

Utworzenie UGW znacznie zwiększyło stopień współzależności poszczególnych krajów, zmuszając je do wspólnych działań mimo różnic interesów państw Południa i Północy UE. Silne ponadnarodowe instytucje z dość szerokim zakresem kompetencji wraz z bardzo wysokimi kosztami dla całego ugrupowania wyjścia z unii monetarnej przez jeden nawet kraj UE były czynnikiem stymulującym tę współpracę.

W przypadku kryzysu strefy Schengen warunki te nie były spełnione. Słabszy stopień współzależności, niezbyt mocno określone zobowiązania krajów do współpracy połączone ze stosunkowo niskim kosztem stosowania na własną rękę rozwiązań niezgodnych z umowami z Schengen (budowa murów, wewnętrzna kontrola granic) okazały się lepszym rozwiązaniem niż współpraca. Postęp integracji w tym obszarze został zahamowany, ponieważ relacja siły międzynarodowych zależności w stosunku do siły ponadnarodowych instytucji nie osiągnęła krytycznego poziomu.

Przedstawiona wyżej analiza obu kryzysów za pomocą teorii neo-funkcjonalizmu, przeprowadzona przez Schimmelfenniga, jest niewątpliwie ważną propozycją w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o przyszłość Unii Europejskiej.

Potrzebne są dalsze badania nad przyczynami i skutkami kryzysów w UE wykorzystujące tego rodzaju metodę analizy. Dynamika zmian w obszarze polityki imigracyjnej UE, a także to, że w analizie przyczyn wycofania się Wielkiej Brytanii z UE kwestia braku kontroli imigracji jest uważana za sprawę najbardziej istotną, uzasadnia potrzebę takich badań.

3. PRZYDATNOŚĆ NEO-FUNKCJONALIZMU DO ANALIZY PROCESU DEZINTEGRACJI UNII EUROPEJSKIEJ

W związku z kryzysem, wywołanym podjętą przez Wielką Brytanię decyzją wyjścia z UE, ekonomiści ponownie rozpoczęli dyskusję na temat przydatności neo-funkcjonalizmu w wyjaśnieniu przyczyn i skutków tego faktu. Dyskusja toczy się przede wszystkim wokół uzupełnienia teorii integracji o analizę procesu dezintegracji.

Pierwsze próby w tym zakresie pojawiły się na kilka lat przed Brexitem (Webber, 2013; Leufen i in., 2013). Należą do nich: 1) teoria zróżnicowanej integracji (*differentiated integration*) i elastycznej integracji (*flexible integration*)¹, a także 2) realizm/neorealizm w stosunkach międzynarodowych (*realism/neorealism in international relations*) (Waltz, 1979). W koncepcji pierwszej zróżnicowanie warunków członkostwa w postaci przyznania danemu krajowi specjalnego statusu w UE (Dania, Wielka Brytania) jest traktowane jako metoda zapobiegania dezintegracji (Rosamond, 2016, s. 867). Zgodnie z drugą koncepcją zagrożeniem dla rozwoju współpracy między krajami członkowskimi UE jest nierówny udział w korzyściach z integracji. Pewną wadą tego ujęcia jest silne uzależnienie relacji między krajami od zmian w geo-politycznej strukturze i poziomie bezpieczeństwa w relacjach zewnętrznych, zaletą zaś możliwość zastosowania do przypadku Wielkiej Brytanii.

Po raz pierwszy udana próba połączenia teorii integracji i dezintegracji została dokonana w ramach teorii neo-funkcjonalnej w postaci hipotezy „wstecznych *spill-over*” (*spill-back*) (Schmitter, 1970; Niemann, 2006; Schmitter, Lefkofridi, 2016).

Spill-back to sytuacja, w której państwa członkowskie nie wyrażają zgody na kontynuację uczestniczenia w polityce prowadzonej przez ponadnarodowe instytucje lub też z takiej polityki zostają wykluczone. Za przykład mógłby być uważany hipotetyczny przypadek wyjścia ze strefy euro albo też hipotetyczny przypadek przymusowego opuszczenia UE przez Grecję (Grexit). Takim przykładem jest także dobrowolne wyjście Wielkiej Brytanii z UE. Grożące Grecji, członkowi UGW, wyjście z UE wynikało przy tym z poważnych problemów ze spełnieniem warunków w uczestnictwa w UGW w momencie przystępowania do niej, a później – z prowadzonej polityki makroekonomicznej (wysokie wydatki z budżetu, brak realizacji kryteriów monetarnych, w tym tempa inflacji i stopy procentowej). W zupełnie odmiennej sytuacji była Wielka Brytania pozostająca poza UGW, ale spełniająca jeszcze przed kryzysem 2008 wymogi dotyczące polityki fiskalnej i stabilizująca kurs swojej waluty poza ERM od 2002 roku.

Ph.C. Schmitter (Schmitter, Lefkofridi, 2016) podejmuje próbę empirycznej weryfikacji działania *spill-back* w procesie integracji na podstawie danych pozyskanych z Eurostatu i instytucji badającej stan opinii publicznej (Eurobarometer). Szuka odpowiedzi na pytanie, jak skuteczna jest UE w realizacji funkcji, uważanych za istotne przez teorię neo-funkcjonalizmu. Brak takiej skuteczności, jego zdaniem, może być uznany za potwierdzenie tezy o postępującej dezintegracji w UE. Wyniki empirycznej analizy wskazują na wystąpienie działania „wstecznych *spill-overs*” w niektórych obszarach funkcjonowania UE.

Do przykładów tego rodzaju działań można zaliczyć: 1) wolno, ale stale rosnący udział wymiany handlowej UE-28 z krajami spoza UE w całkowitych obrotach krajów UE (i to zarówno w grupie towarów jak i usług); 2) umiarkowa-

¹ Por. Rosamond (2016); Stubb (2002); Warleigh (2002); Leuffen, Rittberger, Schimmelfennig (2012); Adler-Nissen (2014).

nie negatywne z punktu widzenia przyszłości UE rezultaty badań nastrojów społecznych; 3) zdecydowanie negatywne postrzeganie skutków polityki spójności ekonomicznej i społecznej UE. Większość krajów członkowskich w małym stopniu dostrzega i docenia korzyści z integracji, a ponadto poszczególne kraje w różnym stopniu uczestniczą w podziale tych korzyści, 4) liczne przypadki nieprzestrzegania prawa UE. Do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wpływa coraz więcej spraw dotyczących łamania prawa UE, a poszczególne kraje członkowskie z opóźnieniem transponują regulacje UE do prawa krajowego.

Sporo argumentów na rzecz przydatności neo-funkcjonalizmu w analizie procesu dezintegracji UE dostarcza koncepcja „sił przeciwdziałających” (*countervailing forces*) A. Niemanna (Sergio, 2016 oraz Niemann, 2006). Siły te stanowią przeciwwagę działań wzmacniających proces integracji. Przykładem mogą być takie czynniki, jak: 1) prymat suwerenności kierujący postępowaniem silnych liderów w niektórych krajach (V. Orban, J. Kaczyński, D. Cameron, a wcześniej Ch. De Gaulle i M. Thatcher), 2) specyficzne dla danego kraju ograniczenia w postaci różnic interesów grupowych, zmniejszających autonomię rządów, 3) odmienność ekonomiczna, społeczna, kulturowa społeczeństw krajów tworzących UE, 4) negatywny efekt integracji (zmęczenie skutkami rozszerzenia UE, niezadowolenie wywołane skutkami powtarzających się kryzysów).

Niestety, weryfikacja empiryczna działania tych sił jest nie jest łatwa. Jako przykład może służyć wzmocnienie integracji a nie dezintegracja jako skutek kryzysu strefy euro, a także trudności przy empirycznej weryfikacji efektów rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej (Niemann, 2006). Nie osłabia to jednak pozytywnej oceny koncepcji „sił przeciwdziałających” stanowiącej dobre uzupełnienie wkładu wniesionego przez Schmittera do teorii neo-funkcjonalnej (Schmitter, 1970; Schmitter, Lefkofridi, 2016; Sergio, 2016).

Kolejnym wyzwaniem dla teorii neo-funkcjonalnej jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy po pierwszej decyzji o dobrowolnym wyjściu z UE mogą wystąpić następne takie przypadki. Ekonomiści są dość ostrożni w wypowiedziach na ten temat. Ostrożność zapewne wynika ze złożoności zachodzących obecnie procesów oraz z ich dynamiki. Są to czynniki uzasadniające – jak się wydaje – potrzebę dalszego rozwoju teorii integracji. Niezwykle obecnie ożywiona i bogata w publikacje debata na temat kryzysów w UE i ich skutków dla przyszłości UE to zbiór niekoniecznie uporządkowany dorobku prawników, socjologów, politologów, przedstawicieli socjologii historycznej – nowego kierunku w naukach społecznych. Autorzy poszczególnych fragmentów na ogół nie korzystają z dorobku innych dziedzin, tworzone w izolacji części utrudniają uzyskanie pełnego obrazu rzeczywistości.

Szczególnie ważne jest korzystanie z teorii integracji przy tworzeniu scenariuszy przyszłości UE, a wśród nich – scenariuszy przyszłości UE w stanie dezintegracji (Rosamond, 2016, s. 867).

Od czasu referendum pojawiło się wiele nowych opracowań na temat skutków Brexitu dla Wielkiej Brytanii w dziedzinie trwałości tempa wzrostu gospodarki (Wren-Lewis, 2017), zmian w prawie (Armstrong, 2016), zmian terytorialnych

(Barnett, 2016). Coraz częściej też jest zadawane pytanie, czy szok wywołany wyjściem Wielkiej Brytanii z UE spowoduje podobne reakcje innych krajów.

Przy dzisiejszej ilości informacji na temat toczących się negocjacji udzielenie odpowiedzi obarczone jest dużym ryzykiem. Zwłaszcza że zmiany zachodzą także po stronie UE i nie ulega wątpliwości, że ten pierwszy w historii UE, empirycznie zweryfikowany *spill-back* przyspieszył proces reform instytucjonalnych w UE, zmierzających w kierunku osłabienia tendencji do dezintegracji w przyszłości integracji.

W udzieleniu odpowiedzi na pytanie o możliwość naśladowania decyzji Wielkiej Brytanii przez inne kraje pomocna może być także ocena skali różnic dzielących W. Brytanię od innych krajów. Są one związane z:

- historią Wielkiej Brytanii i historią jej wejścia do UE,
- jej pozycją w światowej gospodarce i polityce,
- wysoką pozycją kategorii suwerenności w hierarchii wartości brytyjskiego społeczeństwa,
- malejącą zależnością od krajów UE i rosnącą zależnością od krajów spoza UE w obszarze wymiany handlowej,
- wysoką sprawnością brytyjskiej administracji oraz z wysoką jakością regulacji prawnych,
- wysoce krytyczną oceną jakości prawa UE i funkcjonowania ponadnarodowych instytucji UE.

Wymienione czynniki pozwalają, jak się wydaje, na sformułowanie opinii o szczególnej pozycji Wielkiej Brytanii w UE. Ta szczególna pozycja w zestawieniu z cechami charakteryzującymi pozostałe kraje UE może stanowić rodzaj „siły przeciwdziałającej” (*countervailing force*), wprowadzonej do neo-funkcjonalnej teorii integracji przez Niemanna. Analiza tej kwestii wykracza poza ramy tego artykułu, ale podjęcie badań w tym kierunku uważam za pożyteczne z punktu widzenia określenia przeszłości UE.

Do problemów wymagających dalszych badań należy także kwestia kosztów integracji i dezintegracji. Wśród przedstawicieli teorii neo-funkcjonalnej brak jest bowiem zgody co do klasyfikacji poszczególnych rodzajów kosztów oraz stosowanych metod ich liczenia.

Jedną z propozycji w tym obszarze jest wprowadzony w analizie porównawczej kryzysu w strefie euro i kryzysu w strefie Schengen podział kosztów na tzw. koszty utopione, będące kosztami dostosowania instytucji i strategii do wymogów polityk wspólnotowych) oraz koszty wyjścia (*exit costs*) będące względną stratą ponoszoną w wyniku wyjścia z określonego rodzaju polityki UE lub też z opuszczenia ugrupowania. Oba rodzaje kosztów mają wpływ na decyzje państw członkowskich o kontynuacji lub przerwaniu współpracy. „Rządy krajów członkowskich przejawiają opór przy wchodzeniu w nowe zobowiązania kosztem zmniejszenia swojej autonomii. Zgadzają się na silniejsze powiązania integracyjne z konieczności, tylko w sytuacji dużego zagrożenia rozpadem ugrupowania i związanych z tym krytycznie wysokich kosztów dezintegracji” (Schimmelfennig, 2017, s. 5).

Inna propozycja to zastosowanie do kosztów integracji narzędzi analizy mikroekonomicznej. Zachowanie przez państwo członkowskie autonomii ma swoją cenę, Brexit jest zgodą na jej zapłacenie. Cena wyznaczona jest przez koszty towarzyszące zarówno procesowi integracji, jak i dezintegracji. Koszty integracji są określane niekiedy jako rodzaj kosztów transakcyjnych, na które w UE składają się koszty ponadnarodowych instytucji, koszty integracji w obszarze prawa, koszty moralnej integracji (asymilacja imigrantów) (Lane, 2016, s. 7–8). Im ich poziom wyższy, tym większe zagrożenie dla postępu w integracji.

Pod wpływem zapowiedzi referendum w sprawie Brexitu, a następnie po ogłoszeniu jego wyniku uruchomiono wiele badań na temat kosztów, jakie poniesie Wielka Brytania, UE-27, a także instytucje ponadnarodowe, zmuszone decyzją Wielkiej Brytanii do reform. W tworzeniu ekspertyz i raportów uczestniczą wszyscy aktorzy procesów integracyjnych, konkluzje formułowane przez nich niekiedy istotnie się różnią, jest także podważana wiarygodność danych i rzetelność w szacowaniu kosztów.

Obecnie, w związku z niepewnością co do przebiegu negocjacji między Wielką Brytanią i UE, trudno przesądzić, który z kilku diskutowanych obecnie wariantów dotyczących przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE zostanie przyjęty. Dotychczasowe raporty dotyczące skutków Brexitu można podzielić na dwie grupy: tę, która wskazuje, że wyjściu z UE towarzyszyć będzie przewaga kosztów nad korzyściami oraz tę, która dostrzega liczne korzyści z odzyskania autonomii. Podział ten odpowiada zróżnicowaniu poglądów w społeczeństwie brytyjskim: „większość przedsiębiorców i ekonomistów uważa dostęp Wielkiej Brytanii do rynku UE za korzystny. Podobna jest opinia rządu. Ale wielu konserwatywnych polityków, część kół biznesu i dość liczna grupa obywateli preferuje wycofanie Wielkiej Brytanii z UE” (*Economic Consequences of leaving Europe*, 2016, s. 111). W tej sytuacji szczególnie ważna jest empiryczna weryfikacja różnych hipotez, rozpoczęta przez przedstawicieli neo-funkcjonalizmu.

Pełna ocena skutków zmniejszenia liczby krajów członkowskich UE wymaga przeprowadzenia odpowiednich badań we wszystkich pozostałych 27 krajach, a więc również w Polsce. W ostatnim okresie zwiększyła się liczba opracowań polskich ekonomistów na temat skutków Brexitu dla przyszłego budżetu UE (Żukrowska, 2017). Stanowią one dobre uzupełnienie debaty na temat przyszłości Europy.

ZAMIAST PODSUMOWANIA

Niniejszy artykuł jest wstępem do dalszych prac nad zastosowaniem teorii integracji regionalnej do wyjaśnienia przyczyn i skutków kryzysów w UE. Dalsze kierunki badań w tym obszarze to:

- pogłębiona analiza przydatności innych niż neo-funkcjonalizm kierunków w teorii integracji regionalnej,
- przegląd ważniejszych publikacji na temat procesów integracji–dezintegracji w UE i ich ocena z punktu widzenia teorii neo-funkcjonalnej,

- rozszerzenie oraz aktualizacja empirycznej weryfikacji założeń i hipotez teorii neo-funkcjonalnej,
- analiza porównawcza dynamiki procesów dezintegracji w nowych krajach członkowskich UE (*spill-over* versus *spill-back*),
- możliwości wykorzystania w teorii integracji regionalnej dorobku innych dziedzin nauki (podejście interdyscyplinarne).

Powyższa lista ma charakter otwarty, ale już obecna na niej ilość tematów i ich zakres skłania ku propozycji, aby prace nad nimi były prowadzone w ramach zespołu składającego się ze specjalistów z różnych dziedzin.

BIBLIOGRAFIA

- Adler-Nissen R. (2009), *Behind the Scenes of differentiated Integration: circumventing national opt-outs in justice and home affairs*, "Journal of European Public Policy", 61(1).
- Armstrong K. (2016), blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/10/07/on-your-marks-get-set-level-the-great-repeal-act-is-sym-and-legally-unimportant.
- Barnett A. (2016), *The Revolt of the Natives: Britain after Brexit*, <https://www.opendemocracy.net/uk/anthony-barnett-revolt-of-natives-britain-after-brexit>.
- Economic Consequences of Leaving the UE* (2016), Centre for European Reforms, www.cer.eu/publications/archive/report/2016.
- Haas E. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford.
- Haas E. (1971), *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys and Anguish of Pretheorizing*, "International Organization", 24(4).
- Lane J.-E. (2016), *EU Coordination Weaknesses: Transaction Costs*, "Open Access Library Journal", 3, e2800. <http://dx.doi.org/10.4236/oalib.1102800>: 7–8.
- Leruth B., Lord Ch. (2015), *Differentiated Integration in the European Union: a Concept, a Process, a System or a Theory*, "Journal of European Public Policy", 22(6): 754–763.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F. (2012), *Differentiated Integration; Explaining Variation in the European Union*, Palgrave MacMillan.
- Mitrany D. (1933), *The Progress of the International Government*, Yale University Press, New Haven
- Monnet J. (1978), *Memoirs*, William Collins, London.
- Niemann A. (2006), *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press.
- Popoviciu A.-C. (2010), *David Mitrany and Functionalism. The Beginning of Functionalism*, "Revista Romana de Geografie Politica", 1, May: 162–172.
- Rosamond B. (2017), *The Political Context of EU Crises*, w: *The European Union in Crisis*, D. Dinan, N. Nugent, W. Paterson (eds), Palgrave Macmillan, London.
- Rosamond B. (2016), *Brexit and the Problem of European Disintegration*, "Journal of Contemporary European Research", 12(4).

- Schimmelfennig F. (2017), *European Integration (Theory) in Times of Crisis*, <https://www.estudies.org/conference/papers/download/299>: 5, 11–15.
- Schmitter Ph.C. (1969), *Three Neo-Functional Hypothesis about International Integration*, "International Organization", 23(1):161–166.
- Schmitter Ph.C. (1970), *A Revised Theory of Regional Integration*, "International Organizations", 24(4): 836–868.
- Schmitter Ph.C. (2002), *Neo-Neo-Functionalism*, <https://www.eui.eu/Documents/Departmentscentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>.
- Schmitter Ph.C. (2005), *Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*, "Journal of European Public Policy", April: 255–272.
- Schmitter Ph.C., Lefkofridi Z. (2016), *Neo-functionalism as a Theory of Disintegration, Paper presented for "European Disintegration – A Blind Spot of Integration Theory?"*, 22 CES Conference, Paris 2001, "Chinese Political Science Review", March, I(1): 1–29.
- Sergio A. (2016), *The Brexit Vote: Conceptualizing European (Dis)Integration, Conference Paper, 5th Euroacademia International Conference on the European Union and the Politicization of Europe*, <https://www.euroacademia.eu/presentation/the-brexit-vote-conceptualizing-european-disintegration/>.
- Stubb A. (2002), *Negotiating Flexibility in the European Union – Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan UK.
- Vollaard H. (2014), *Explaining European Disintegration*, "Journal of Common Market Studies", 52(5).
- Waltz K. (1979), *Theory of International Politics*, McGraw Hill, New York.
- Warleigh A. (2002), *Flexible Integration: Which Model of European Union?*, Sheffield Academic Press, London.
- Webber D. (2013), *How likely is that European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, "European Journal of International Relations", 20(2): 341–365.
- Wren-Lewis S. (2017), *Brexit remains an exercise in deception*, <https://mainlymacro.blogspot.com/2017/08/brexit-remains-exercise=in-deception.html>.
- Zielińska-Głębocka A. (1999), *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, 3.
- Żukrowska K. (2017), *Budżet ogólny Unii Europejskiej w kontekście nowych uwarunkowań i możliwości jego ewolucji*, w: *Společný kontext ekonomii*, SGH, Warszawa: 254–255.

THE USEFULNESS OF THE NEO-FUNCTIONALISM THEORY IN THE ANALYSIS OF THE PROCESS OF INTEGRATION AND DISINTEGRATION OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Recently forces slowing down the integration process in Europe have shown a growing impact. It partially explains why the number of future scenarios for

Europe is growing. All of them consist of some diagnosis of the present situation, however forecasts they deliver are more or less optimistic.

The aim of the article is to evaluate the usefulness of neo-functional regional integration theory to explain recent and future processes going on inside the EU. The paper written by F. Schimmelfennig is a good example of neo-functionalism application to two EU crises: euro crisis and immigration crisis. Schimmelfennig shows how important is the relation between the scope of national governments' power and the authority of supra-national institutions, both deciding on costs and benefits of further EU integration progress or EU disintegration. The incorporation of disintegration theory to the neo-functional integration theory (Schmitter, Niemann, Lefkofridi) is then discussed. Some opinions on the use of this more general theory to evaluate Brexit effects are presented. The paper concludes with stressing the need to continue research on the role of different theories of integration in the analysis of European Union crises.

Keywords: neo-functionalism, theory of regional integration, the future of the EU.

JEL Classification: F15, F02