

Agnieszka K. Cianciara

## W POSZUKIWANIU ALTERNATYWNYCH MODELI INTEGRACJI: EUROPA JAKO KLUB KLUBÓW

### WPROWADZENIE

Punktem wyjścia dla rozważań podjętych w niniejszym artykule jest refleksja na temat przyszłości integracji europejskiej w kontekście kryzysu strefy euro, który przerodził się w systemowy kryzys integracji europejskiej. Taka diagnoza nie jest kontrowersyjna, jednak przedmiotem żywej dyskusji, zarówno akademickiej, jak i politycznej, są od kilku lat strategie wyjścia z kryzysu. O ile europejscy decydenci wydają się preferować *status quo*, o tyle w kręgach akademickich i intelektualnych toczy się debata między zwolennikami zacieśnienia integracji a zwolennikami jej rozluźnienia, zróżnicowania, a nawet kontrolowanej dezintegracji.

Z jednej strony wskazuje się, że tylko dalsze wzmacnianie instytucji ponadnarodowych i przenoszenie kolejnych kompetencji na poziom europejski uratuje proces integracyjny oraz samą Unię Europejską (UE) przed rozpadem o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Dla uniknięcia ryzyka upadku projektu integracyjnego, co mogłoby za sobą pociągnąć powrót do państw narodowych i niszczącej rywalizacji na kontynencie europejskim, proponuje się zacieśnienie unii gospodarczej, budowę państwa dobrobytu oraz wzmocnienie procedur demokratycznych na poziomie unijnym<sup>1</sup>.

Z drugiej strony podkreśla się, że różnicowanie (uelastycznienie) integracji nie musi być postrzegane jako porażka procesu integracyjnego, ale może być ujmowane w sposób neutralny, jako podejście integracyjne z powodzeniem stosowane w odniesieniu do innych ugrupowań regionalnych i dające wiarygodne odpowiedzi na stojące przed Unią wyzwania. Te zaś dotyczą rosnących różnic między 28 państwami członkowskimi w zakresie ich prefe-

---

<sup>1</sup> Por. C. Offe, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.

rencji i zdolności, konieczność reformy polityki UE względem jej otoczenia zewnętrznego, efektywności instytucji unijnych, przyszłości strefy euro i jej relacji z państwami członkowskimi spoza integracyjnego rdzenia, a także wycofania się części państw z niektórych polityk. Tymczasem do (niekontrolowanej) dezintegracji może doprowadzić nie tyle fundamentalna reforma UE, ile postępująca inercja i niezdolność instytucji i procedur unijnych do sprostania narastającej liczbie wyzwań, do których zaliczyć trzeba już nie tylko kryzys strefy euro, ale i konflikt ukraińsko-rosyjski oraz kryzys imigracyjny.

W opinii części autorów owe wyzwania domagają się zmiany modelu integracji, która to zmiana nie jest jednoznaczna z rozpadem UE czy powrotem do państw narodowych, ale może mieć charakter częściowej dezintegracji, wzrostu znaczenia zróżnicowanej integracji oraz wzmocnienia integracji nie w ramach całej UE, ale mniejszych grup państw. Stanowisko takie wynika między innymi z niezgody na transfer kolejnych kompetencji na poziom Unii, działającej według metody integracji, która w kryzysie zawiodła. W rezultacie, niezbędna jest zmiana metody procesu integracyjnego w Europie. Nie chodzi tylko o kosmetyczne zmiany w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego (jak np. połączenie funkcji przewodniczącego Rady i Komisji Europejskiej czy większa kontrola polityczna Parlamentu Europejskiego nad Komisją), ale o systemową zmianę logiki funkcjonowania procesów integracyjnych w kierunku ich uelastycznienia. Jedną z koncepcji takiej systemowej zmiany jest wizja Europy jako „klubu klubów”, przedstawiona przez Giandomenico Majone<sup>2</sup>. W takiej perspektywie „mniej integracji”, tj. jej uelastycznienie i lepsze dostosowanie do interesów poszczególnych państw i potrzeb ich obywateli, może oznaczać koniec UE w obecnym kształcie, ale na pewno nie koniec procesu integracji europejskiej.

## 1. ZRÓŻNICOWANA (ELASTYCZNA) INTEGRACJA I DEZINTEGRACJA

Czym jest zróżnicowana (elastyczna) integracja (ang. *differentiated/flexible integration*)? W wymiarze prawnym oznacza ona zróżnicowane obowiązki formalnych reguł prawa UE. To zróżnicowanie dotyczy czasu (ma charakter krótkotrwały/przejściowy, bądź długotrwały/stały), terytorium (dotyczy poszczególnych krajów) oraz treści owych reguł (dotyczy poszczególnych polityk lub aktów prawnych UE). W wymiarze politycznym oznacza odejście od

<sup>2</sup> G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

zasady jednolitej integracji wszystkich państw członkowskich w jednym podmiocie politycznym. Celem różnicowania integracji jest radzenie sobie z różnorodnością priorytetów państw członkowskich i unikanie impasu politycznego<sup>3</sup>.

Prawne elementy zróżnicowanej integracji były obecne już w Traktacie Rzymskim, natomiast polityczna idea zróżnicowanej integracji ma korzenie w raporcie o przyszłości integracji europejskiej, przedstawionym przez belgijskiego premiera Leo Tindemansa w 1975 roku (w raporcie mowa była o wspólnych celach osiągniętych w różnym tempie – stamtąd też pochodzi pojęcie Europy dwóch prędkości). Ogólna koncepcja zróżnicowania została zawarta w prawie pierwotnym w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku (obecnie jest to art. 27 TFUE). Z kolei pierwsze dyskusje akademickie o nowych formach integracji przypadły na koniec lat 70. XX wieku i były rezultatem akcesji Wielkiej Brytanii. Wówczas Ralf Dahrendorf ukuł pojęcie Europy *a la carte*, co oznaczało, że wspólne polityki winny być tworzone jedynie tam, gdzie istnieją wspólne interesy, bez dodatkowych ograniczeń dla tych, którzy nie mogą lub nie chcą do nich dołączyć<sup>4</sup>. W połowie lat 90. Alexander Stubb wyróżnił blisko trzydzieści form zróżnicowanej integracji, klasyfikując zróżnicowanie w wymiarze czasowym, przestrzennym i poszczególnych polityk<sup>5</sup>.

Zainteresowanie zróżnicowaniem integracji europejskiej charakterystyczne jest w ostatnim czasie zwłaszcza dla badaczy ze szwajcarskich<sup>6</sup> i norweskich<sup>7</sup> ośrodków naukowych. Fakt ten nie dziwi w kontekście szerokich doświadczeń tych krajów w ramach niepełnej selektywnej integracji z Unią Europejską. Przyjąwszy znaczną część unijnego *acquis* oraz partycypując w większości unijnych polityk, państwa te zdecydowały, że względu na okre-

<sup>3</sup> Szerzej: A.K. Cianciara, *Zróżnicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa*, [w:] J.M. Fiszer i in., *System euroatlantycki w wielobiegowym świecie. Próba prognozy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 113–130.

<sup>4</sup> R. Dahrendorf, *A third Europe?*, Paper presented at the third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November 1979, <http://aei.pitt.edu/11346/> [dostęp: 08.04.2015].

<sup>5</sup> A. Stubb, *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, 34:2, 1996, s. 283–295.

<sup>6</sup> F. Schimmelfennig, *EU Enlargement and Differentiation: Discrimination Or Equal Treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21:5, 2014; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 52:2, 2014.

<sup>7</sup> B. Leruth, C. Lord, *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.

ślone interesy narodowe oraz nastawienie opinii publicznej, o związaniu się z Unią formułą bardziej elastyczną niż pełne członkostwo, wraz z wynikającymi z tego prawami i obowiązkami. W Polsce natomiast stosunkowo nieliczne są publikacje dotyczące różnicowania procesów integracyjnych oraz mechanizmów dezintegracyjnych<sup>8</sup>. Tymczasem istnieją co najmniej dwa powody, dla których bliższe zainteresowanie tą tematyką jest wysoce pożądane. Po pierwsze, akcesja Polski do strefy euro nie jest przesądzona i prawdopodobny jest scenariusz wyłączenia (ang. *opt-out*) *de facto* nie tylko w perspektywie krótko-, ale również długoterminowej. W efekcie, Polska wraz z Wielką Brytanią, Danią i Szwecją oraz Węgrami i Czechami znajdzie się trwale poza strefą euro, a także jej tworzonymi w przyszłości nowymi instytucjami. Po drugie, do tradycyjnych priorytetów polskiej polityki europejskiej należą polityki rozszerzenia i sąsiedztwa. Tymczasem w obecnych warunkach pełna akcesja jakichkolwiek nowych państw jest w praktyce wykluczona, zaś jedyną realistyczną formułą integracji kolejnych krajów jest elastyczne (selektywne) członkostwo. Jeśli Polska pragnie forsować otwartość UE w czasach kryzysu, pogłębiona refleksja nad zróżnicowaną integracją w wymiarze zewnętrznym będzie istotnym wsparciem dla krajowych decydentów współtworzących unijną politykę zagraniczną w Brukseli.

Zakłada się, że zróżnicowanie nie oznacza porażki projektu integracyjnego jako takiego. Chodzi tutaj o ujęcie zróżnicowania jako naturalnego i przewidywalnego elementu integracji regionalnej. W tym celu warto czerpać z dorobku porównawczych studiów regionalnych. Pozwalają one na przyjęcie bardziej neutralnego i pragmatycznego podejścia względem procesów uelastycznienia integracji europejskiej i nietraktowania ich jako oznaki porażki integracji i powrotu do stanu anarchii w relacjach między państwami w Europie<sup>9</sup>. Faktycznie, zróżnicowana integracja dopiero niedawno stała się pełnoprawnym problemem badawczym w ramach studiów europejskich oraz uznana została za stałą zasadę procesów integracyjnych, a nie tylko etap przejściowy na drodze do nieuniknionej konwergencji, gdzie cele są identyczne, a tylko tempo ich osiągnięcia może być ewentualnie czasowo zróżnicowane<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Do wyjątków należą m.in.: Z. Czachór, *The Future of the European Union. A Multi-Variant Analysis*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 16, 2013; K. Ławniczak, *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przegląd Europejski” nr 4(34), 2014, s. 27–46.

<sup>9</sup> A. Warleigh-Lack, *Differentiated integration in the European Union: towards a comparative regionalism perspective*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015, s. 871–887.

<sup>10</sup> D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013;

Według niektórych autorów zróżnicowanie integracji europejskiej jest logiczną konsekwencją rosnącej współzależności z jednej strony i rosnącej polityzacji z drugiej strony. Wielowymiarowa współzależność tworzy i podtrzymuje powiązania między państwami, które tworzą przesłankę stabilności i trwania Unii Europejskiej (zgodnie z założeniami neofunkcjonalizmu, ale też liberalnego podejścia międzyrządowego). Wzrost polityzacji procesu integracyjnego (zwłaszcza w obliczu kryzysu, czy to gospodarczego czy teraz migracyjnego) oznacza jego wzmoczoną kontestację, a w konsekwencji generuje dla krajowych elit poważne polityczne koszty transferu kompetencji na poziom unijny<sup>11</sup>. W przypadku wysokiego poziomu współzależności i niskiego poziomu polityzacji efektem jest pogłębiona i względnie zuniformizowana integracja w danym obszarze. Natomiast w przypadku wysokiego poziomu współzależności i wysokiego poziomu polityzacji możemy spodziewać się luźniejszych form integracji (raczej koordynacji międzyrządowej niż ponadnarodowej centralizacji) i to z udziałem tylko niektórych państw. W efekcie zróżnicowanie dotyczyć może uczestników, obszarów polityki (zróżnicowanie horyzontalne) oraz metod integracji (zróżnicowanie wertykalne)<sup>12</sup>.

O ile często wyrażane są obawy, że zmiana modelu integracji w kierunku jej uelastycznienia prowadzić może w efekcie do dezintegracji, to niektórzy autorzy wskazują na odrębność koncepcji zróżnicowanej integracji i dezintegracji. Badania nad zróżnicowaną integracją wyjaśniają bowiem tylko, dlaczego niektórzy członkowie UE nie przystępują do wszystkich etapów integracji, nie zaś, dlaczego i w jakich warunkach Unia może stać się mniej zintegrowana<sup>13</sup>. W takim rozumieniu „zróżnicowanie” tłumaczy (niejednolity) *postęp* integracji, nie zaś jej *regres*. Powstaje jednak pytanie, czy zróżnicowanie może być tylko konsekwencją integracji, czy też może być także konsekwencją dezintegracji. Wydaje się logiczne, że oba procesy – zarówno postęp, jak i regres integracji – przebiegają w sposób nieliniarny i nierównomierny, zarówno w odniesieniu do uczestników, obszarów, jak i metod.

---

F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015, s. 765.

<sup>11</sup> F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system...*, *op. cit.*, s. 771; P. de Wilde, *No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration*, „Journal of European Integration” 33:5, 2011, s. 560.

<sup>12</sup> F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system...*, *op. cit.*, s. 768.

<sup>13</sup> Zob. H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, s. 1–18, DOI: 10.1111/jcms.12132.

Tak jak w przypadku integracji mamy do czynienia z momentami przyspieszenia i pogłębienia, ale również stagnacji, podobnych procesów możemy się z dużą dozą prawdopodobieństwa spodziewać w przypadku procesów dezintegracyjnych. Giandomenico Majone, wskazując w swej najnowszej książce<sup>14</sup>, że integracja „poszła za daleko” i proponując jej uelastycznienie (zróznicowanie), faktycznie postuluje częściową dezintegrację, która miałaby w założeniu nie zmniejszyć, ale zwiększyć efektywność współpracy.

## 2. KRYTYKA NEOFUNKCJONALIZMU W UNII EUROPEJSKIEJ

Punktem wyjścia dla G. Majone jest założenie, że w ramach obecnego modelu integracji (w dużej mierze tożsamego z tzw. metodą wspólnotową), Unia Europejska pojmowana jest jako byt jednolity. Wszystkie państwa członkowskie mają analogiczne zobowiązania. Zróznicowanie istnieje, ale ma zwykle charakter tymczasowy lub marginalne znaczenie, a w każdym razie nie zaburza jednolitości i spójności procesu integracyjnego. Państwa członkowskie godzą się jednomyślnie na pogłębianie i poszerzanie integracji, zaś różnicowanie ze względu na sprzeciw wobec dalszej ponadnarodowej centralizacji decyzji politycznych jest stosunkowo ograniczone<sup>15</sup>. Co do zasady, każdy kraj partycypuje we wszystkich politykach oraz solidarnie ponosi koszty i zobowiązania. Różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym nie są argumentem dla trwale zróżnicowanej partycypacji w prawach i obowiązkach wynikających z członkostwa.

Majone krytykuje nie proces integracji w Europie jako taki, ale konkretną metodę zawartą w Traktacie Rzymskim i opierającą się na podejściu neofunkcjonalnym. Zmiana modelu integracji jest według niego niezbędna ze względu na rozrost kompetencji oraz wzrost liczby członków. Tymczasem logika integracji pozostała niezmienna: dla 6 i dla 28 państw, a także wobec ogromnego przyrostu kompetencji instytucji ponadnarodowych (przynajmniej w wymiarze formalnym). Jest to podstawowa przyczyna niestabilności europejskiego systemu rządzenia i jego kryzysu. Majone formułuje cztery argumenty, które uzasadniają radykalne i systemowe zmiany w logice funkcjonowania projektu integracyjnego.

<sup>14</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Szerzej: F. Schimmelfennig, *EU Enlargement and Differentiation...*, *op. cit.*; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation...*, *op. cit.*

Po pierwsze, problemem jest skoncentrowanie na procesie integracyjnym, a nie na jego rezultatach. Za sukces (w kontekście unii monetarnej czy polityki zagranicznej) uważane jest już samo osiągnięcie porozumienia w sprawie zmierzania w danym kierunku (uruchomienie procesu, utworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych i procedur), a nie realne skutki tego porozumienia. Przykładowo, wprowadzenie euro zostało uznane za sukces integracji europejskiej, a decydenci odrzucali argumenty ekonomistów dotyczące niespełnienia kryteriów optymalnego obszaru walutowego czy braku związku między wspólną walutą a pełną realizacją korzyści wynikających ze wspólnego rynku. Stało się tak, ponieważ celem unii gospodarczo-walutowej była nie efektywność gospodarcza, ale uruchomienie procesu politycznego – doprowadzenie państw członkowskich do „punktu bez powrotu” na drodze integracji politycznej<sup>16</sup>. Nacisk na proces, a nie rezultat, niejako *a priori* wyklucza porażkę i możliwość oceny skutków danego projektu. Zdaniem Majone, europejskie polityki tworzone są nie dla rozwiązania konkretnego problemu, ale celem forsowania procesu integracji. Ekspansja kompetencji postępowała, mimo braku ich efektywnej realizacji, a nieefektywne polityki funkcjonowały przez dekady. Tymczasem legitymizacja i stabilność każdego systemu są blisko związane z jego efektywnością. Gdyby więc Unia Europejska była organizacją efektywną, nie byłaby pogrążona w kryzysie i nie miałaby problemów z legitymizacją swych działań.

Po drugie, Majone poddaje surowej krytyce metodę integracji neofunkcjonalnej, wskazując na jej cztery ułomności: a) przecenia się w jej ramach znaczenie instytucji ponadnarodowych (faktycznie nie mają one przypisywanej im przewagi informacyjnej, wiedzy eksperckiej czy zdolności do grania roli „uczciwego maklera” – ang. *honest broker* – co miałyby je czynić gwarantami realizacji efektywnej polityki na poziomie ponadnarodowym); b) podejście harmonizacyjne („jedno dla wszystkich”) w warunkach rosnącego zróżnicowania po kolejnych rozszerzeniach jest skrajnie nieskuteczne, zaś makroekonomiczny problem zróżnicowanego rozwoju społeczno-gospodarczego w ogóle nie był dostrzegany; realizowana przez UE polityka spójności nie jest według Majone adekwatnym instrumentem radzenia sobie z ową różnorodnością; c) nadmierny centralizm i brak elastyczności, w praktyce oznaczające linearną ekstrapolację modelu państwa narodowego na poziom europejski; d) brak mechanizmu pociągania europejskich decydentów do politycznej odpowiedzialności za ich działania.

<sup>16</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 20–22.

Po trzecie, UE boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Europejscy decydenci podejmują się ambitnych projektów (jak unia gospodarczo-walutowa) bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i granice wykonalności. Wiąże się z tym „polityczna kultura totalnego optymizmu”<sup>17</sup> i deklaratywnego entuzjazmu dotyczącego kolejnych przedsięwzięć podejmowanych w ramach procesu integracji. Oznacza ona nieuwzględnianie, bądź niedoceniające ograniczeń technicznych, gospodarczych, politycznych, instytucjonalnych i kulturowych, tj. warunków wykonalności danego projektu<sup>18</sup>. Przykładem jest „wspólna polityka zagraniczna”, która faktycznie jest jedynie mechanizmem koordynacji stanowisk poszczególnych państw członkowskich UE, podczas gdy realna zdolność do podejmowania wspólnych działań jest ograniczona. Inny przykład to tzw. strategia lizbońska, której cele nigdy nie zostały zrealizowane. Jednak dopiero kryzys strefy euro w pełni ukazał lukę między suboptymalnymi efektami a deklarowanym prointegracyjnym optymizmem.

Wreszcie, po czwarte, funkcjonowanie integracji europejskiej oparte jest na prawie i sankcjach, a nie na koordynacji i zachętach. Ów nacisk na dyscyplinowanie członków (jego wyrazem jest również pakt fiskalny) odzwierciedla brak zaufania w relacjach między państwami. Niewątpliwie problem ten jest wpisany w istotę integracji europejskiej (brak zaufania Francji wobec Niemiec), jednak jego znaczenie rośnie wraz ze wzrostem liczby członków. W konsekwencji rosną koszty transakcyjne (koszty zapewnienia wiarygodności zobowiązań), w tym koszty monitorowania zgodnego z regułami gry zachowania poszczególnych członków UE. Jednocześnie, ów prawny centralizm o wysokim stopniu instytucjonalizacji jest tylko europejskim sposobem na integrację regionalną i brakuje dowodów, by był on bardziej efektywny od systemów opartych na zachętach, koordynacji, samoregulacji oraz arbitrażu jako metodzie rozwiązywania sporów<sup>19</sup>.

System instytucjonalny UE, o charakterze quasi-federalnym, jest radykalnie odmienny i bardziej zaawansowany niż systemy instytucjonalne innych form integracji regionalnej. Dlaczego w latach 50. XX wieku wybrano taki, a nie inny, model integracyjny? Nie był on dyktowany uwarunkowaniami strukturalnymi, ale został wybrany przez ówczesnych decydentów. Wybór

<sup>17</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 62.

<sup>18</sup> O ile konserwatyści zwykle przeceniają ograniczenia, to progresywiści tradycyjnie ich nie doceniają. Zob. M. Polanyi, *The Logic of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London 1951, s. 169.

<sup>19</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 102–110.



modelu wspólnotowego w dużej mierze zawdzięczamy rządowi francuskiemu, rządy niemiecki czy krajów Beneluksu preferowały „słabsze” opcje instytucjonalne<sup>20</sup>. Jednak i w łonie francuskich elit politycznych w latach powojennych ścierały się trzy idee dotyczące strategii integracji: 1) realistyczna („tradycyjna”) oparta na dwustronnych aliansach (w tym przypadku z Niemcami), 2) liberalna („konfederalna”) oparta na pragmatycznej współpracy głównie z Wielką Brytanią i proponująca szeroką platformę współpracy, w tym gospodarczej, ale bez utraty suwerenności, 3) nowa strategia wspólnotowa oparta na ponadnarodowych instytucjach, częściowo niezależnych od rządów; uznano bowiem, że słabe porozumienia międzyrządowe nie stanowiłyby gwarancji dla kontroli i powstrzymywania Niemiec<sup>21</sup>. Wybór trzeciej opcji nie był jednak przesądzony, ale był konsekwencją strategicznego działania aktorów politycznych we Francji, tj. określonego wyboru politycznego.

Podobnie jak wówczas, tak i dziś dostępne są alternatywne koncepcje dalszego funkcjonowania Unii Europejskiej. U podstaw proponowanego przez Majone modelu integracji Europy jako klubu klubów leży przekonanie, że dalsza integracja zakładająca ekstrapolację modelu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy skazana jest na porażkę. Zmiana jest w tej optyce niezbędna, a dalsze trwanie siłą inercji przy modelu, który nie zdaje egzaminu, jest bardziej ryzykowne niż poszukiwanie alternatywnych rozwiązań. Faktycznie wydaje się, że rozpad Europy prędzej nastąpi w wyniku bezsilności i bezczynności niewydolnych instytucji niż w efekcie kontrolowanej zmiany, nawet jeśli miałyby ona prowadzić do częściowej dezintegracji. Wreszcie, zadaniem badaczy winna być eksploracja alternatywnych modeli integracji, a nie tylko kurczowe trzymanie się istniejącego modelu i uzasadnianie wiarygodności i perspektyw trwania aktualnych rozwiązań politycznych.

Jak już pisałam kilka lat temu:

„kryzys strefy euro bezlitośnie obnażył wszystkie paradoksy i słabości europejskiego projektu integracyjnego. (...) podziały [w Unii Europejskiej] są coraz głębsze, zaś dotychczasowe metody akomodacji różnic okazują się nieskuteczne i niewystarczające, a w konsekwencji niechybnie prowadzić muszą, jeśli nie do rozpadu, to do znaczącej redefinicji kształtu europejskiego projektu integracyjnego. Jednocześnie, nie widać w państwach europejskich tendencji do konfrontacji, ale raczej do europejskiej kooperacji na nowych warunkach, lepiej odpowiadających redefiniowanym interesom”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> C. Parsons, *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, „International Organization”, 56:1, 2002, s. 47–48.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 57–58.

<sup>22</sup> A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie: szanse i wyzwania dla systemu euroatlantyckiego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 40.

W kolejnej części artykułu proponuję zatem namysł nad jednym z możliwych kierunków refleksji o przyszłości integracji europejskiej. Punktem wyjścia są prace G. Majone, ale sam kierunek myślenia bliski jest także innym autorom cytowanym w niniejszym artykule<sup>23</sup>. Jest to również kierunek myślenia bliski refleksji anglosaskiej, w tym zarówno tej wywodzącej się z kręgów akademickich, jak i z praktyki politycznej (wizja elastycznej integracji premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona<sup>24</sup>).

### 3. W KIERUNKU ELASTYCZNEJ INTEGRACJI FUNKCJONALNEJ

Naczelnym imperatywem postulowanego przez Majone modelu integracji jest ekonomiczna efektywność rozwiązań. W obecnym kształcie Unia Europejska jest postrzegana jako wielka niesterowana machina, działająca siłą inercji i niezdolna do reformy. Jednocześnie Unia, jak banki, jest zbyt wielka by upaść, więc podtrzymuje się ją przy życiu, lecz bez szans na uzdrowienie. Taki bezwład daje fałszywe poczucie stabilności i bezpieczeństwa, a w rzeczywistości oznacza dryfowanie od kryzysu do kryzysu (aktualnie od kryzysu strefy euro do kryzysu imigracyjnego). Uśpieniu niefunkcjonalnych względem wyzwań instytucji towarzyszyć będzie w przyszłości coraz częstsze tworzenie spontanicznych koalicji państw w różnych obszarach, gdzie kluczowe decyzje zapadają poza instytucjami europejskimi lub z minimalnym ich udziałem<sup>25</sup>.

Przekazywanie kolejnych kompetencji instytucjom, które już teraz nie są efektywne, jest drogą donikąd. Mitem jest przekonanie, że Unia Europejska musi być stale pogłębiana i poszerzana, bowiem w przeciwnym razie nastąpi w Europie odwrót od jakichkolwiek tendencji integracyjnych. Porażka ambitnych scenariuszy integracyjnych nie oznacza upadku samej idei integracji, ale jej redefinicję. Postuluje się więc redefinicję projektu integracyjnego w kierunku pragmatyzmu; jego wizja zakłada elastyczną, zdecentralizowaną i pluralistyczną integrację w ramach sieci aktorów państwowych i niepaństwowych. W niektórych obszarach, jak obrona, państwa pozostaną głównymi aktorami. W innych, jak polityka społeczna, większą rolę odegrają transnarodowe sieci aktorów publicznych i prywatnych. Zamiast Unii, jako wielkiej niesterowanej

<sup>23</sup> J. Zielonka, *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014, s. ix–xiv.

<sup>24</sup> Por. The full text of British Prime Minister David Cameron's January 2013 speech on his country's plan to hold a referendum on the future of its membership in the European Union, [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123_en.htm) [dostęp: 25.04.2015].

<sup>25</sup> Por. J. Zielonka, *Is the EU doomed...*, *op. cit.*, s. 101–114.

machiny, proponuje się Unię promującą zróżnicowane i elastyczne formy współpracy, nastawioną na rozwiązywanie konkretnych problemów, a nie priorytetowe tworzenie silnie zinstytucjonalizowanego europejskiego centrum władzy. W takiej optyce, redefinicja projektu integracyjnego winna polegać na zerwaniu z koncepcją „Unii westfalskiej”, gdzie logikę państwa ekstrapoluje się na poziom ponadnarodowy.

### 3.1. Inspiracje: Mitrany i Dahrendorf

Propozycje bardziej elastycznego modelu integracyjnego nie są nowością i pojawiały się już w przeszłości, między innymi formułowane były przez Davida Mitrany'ego i Ralfa Dahrendorfa. Warto im się przyjrzeć zanim przejdziemy do omówienia koncepcji „klubu klubów”, ponieważ pewne podstawowe założenia są dla wszystkich tych koncepcji wspólne.

Mitrany sformułował cztery podstawowe zasady klasycznego funkcjonalizmu, do którego powrót proponują zwolennicy uelastycznienia obecnego modelu integracji europejskiej. Po pierwsze, integracja winna przebiegać z udziałem różnych aktorów, nie tylko państw. Po drugie, integracja zachodzi w wymiarze funkcjonalnym, a nie tylko terytorialnym (integrować się w danym obszarze mogą nie tylko państwa, ale i regiony, jeśli będzie to leżało w ich interesie). Po trzecie, proces integracyjny przybiera strukturę policentryczną, a nie hierarchiczną – mamy do czynienia raczej z horyzontalnymi kręgami, niż ze scentralizowaną piramidą zależności. Po czwarte, Mitrany postulował elastyczne, zróżnicowane i pluralistyczne rządzenie, bowiem różne polityki wymagają różnych form współpracy, zaś priorytetem winno być rozwiązywanie problemów, a nie tworzenie europejskiego centrum władzy. Celem jest zatem pragmatyczna i elastyczna integracja, która zamazuje rozróżnienie między narodowym i międzynarodowym, publicznym i prywatnym, politycznym i niepolitycznym. Wobec rozwoju funkcjonalnych agencji, narodowe podziały będą coraz mniej istotne. Ostatecznie owe agencje mogą być koordynowane przez centralne instytucje, ale taki rząd nie jest ani konieczny ani pożądanym dla funkcjonowania stosunków międzynarodowych<sup>26</sup>. Funkcjonalizm Mitrany'ego jest więc zasadniczo odmienny od neofunkcjonalizmu Monneta czy Haasa: według niego federalne instytucje nie są kluczowe dla powodzenia funkcjonalnej integracji.

Z kolei Ralf Dahrendorf sformułował koncepcję Europy *a la carte*. Uważał on, że wspólne polityki powinny być tworzone jedynie tam, gdzie są wspól-

<sup>26</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago 1996, s. 5–10.

ne interesy, i to bez dodatkowych ograniczeń dla tych, którzy nie mogą lub nie chcą do nich dołączyć. Postęp w integracji powinien być budowany na interesach, a nie na marzeniach o unii politycznej. Już w 1979 roku Dahrendorf wskazywał, że potrzeba nowego spojrzenia na integrację europejską: zdefiniowania, co faktycznie leży w europejskim interesie oraz zidentyfikowania krótkiej listy celów istotnych dla wszystkich państw członkowskich (T. Dahrendorf zaliczył do nich: a) politykę zagraniczną – ze względu na zagrożenie radzieckie i trudne partnerstwo z USA; b) politykę energetyczną; c) handel)<sup>27</sup>. W pozostałych sferach, gdzie interesy państw członkowskich są zróżnicowane, powinno promować się integrację tych, którzy mogą i chcą (ang. *able and willing*). Wspólne polityki muszą być oparte na wspólnych interesach, w przeciwnym razie dochodzi do nieprzestrzegania ustalonych reguł (co zwiększa koszty monitoringu zobowiązań), żądania wyjątków i komplikowania systemu (co znów generuje dodatkowe koszty transakcyjne), a to obniża wiarygodność projektu integracyjnego i negatywnie wpływa na jego legitymizację i stabilność.

### 3.2. Klub klubów

Integracyjny model Europy jako „klubu klubów” pozwala na rozwiązanie kluczowego dla Unii Europejskiej dylematu – problemu działania zbiorowego. Rozwiązaniem tym jest zastąpienie „dóbr kolektywnych” – „dobrem klubowym”<sup>28</sup>. Jak wskazywał w swej klasycznej pracy Mancur Olson, zachęty do działania zbiorowego (ponoszenia indywidualnych kosztów w związku z uzyskiwaniem dobra, z którego korzystają następnie wszyscy członkowie grupy) są coraz mniejsze wraz ze wzrostem liczby członków grupy.

„Im większa grupa, tym bardziej nie będzie ona w stanie dostarczać optymalnej ilości dóbr kolektywnych”<sup>29</sup>,

ponieważ racjonalnym zachowaniem członka grupy – w sytuacji gdy może korzystać on z dobra kolektywnego, za które płacą inni członkowie – jest przyjęcie postawy „pasażera na gapę”. Problem ten w Unii wzrasta wraz z rozszerzeniem i transferem kolejnych kompetencji na poziom unijny (niepopartym transferem zasobów – „dóbr kolektywnych”, które dostarczane są przez państwa członkowskie w sposób suboptymalny). Problem działania zbiorowego

<sup>27</sup> R. Dahrendorf, *A third Europe?...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 318.

<sup>29</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1971, s. 35.

na poziomie unijnym jest też pogłębiany przez brak silnego przywództwa oraz brak zaufania między członkami grupy.

Częściowym rozwiązaniem problemu jest przejście większej odpowiedzialności za dostarczanie kolektywnego dobra i tym samym ponoszenie większych kosztów przez największych członków, którzy mają też największy interes w uzyskaniu tego dobra. Jest to wzorzec zaobserwowany przez Olsona w przypadku organizacji biznesu czy związków zawodowych, ale jest też przydatny do analizy polityki państw członkowskich w Unii Europejskiej. Takim dużym graczem, przyjmującym na siebie znaczną część kosztów dostarczania dobra kolektywnego, są Niemcy. Dlatego często można spotkać w literaturze dotyczącej dezintegracji Unii Europejskiej tezę, że stabilność całego systemu UE zależy w dużej mierze od prointegracyjnego zaangażowania regionalnego hegemonu<sup>30</sup>. Według teorii hegemonicznej stabilności drastyczny spadek zaangażowania Niemiec w: a) koordynację wypracowywania wspólnych reguł gry i b) transferowanie pomocy finansowej kompensującej nierówności wynikające z integracji<sup>31</sup> – oznacza destabilizację Unii Europejskiej i znaczący wzrost problemów związanych z działaniem zbiorowym.

Olson proponuje jeszcze inny sposób radzenia sobie z problemem działania zbiorowego, tj. odpowiednie gospodarowanie zindywidualizowanymi zachętami i sankcjami. Jednak, jak wskazuje Majone, Unia Europejska ma trudności z dostarczaniem selektywnych zachęt ze względu na fakt, że, przy rosnącej liczbie członków i kompetencji (zobowiązań), dysponuje bardzo ograniczonymi i niewzrastającymi proporcjonalnie zasobami. Z kolei stosowanie zindywidualizowanych sankcji ma jasno określone granice polityczne, co doskonale ukazało nieprzestrzeżenie przez lata paktu stabilności i wzrostu, będącego podstawowym narzędziem stabilizacji strefy euro. Sankcje są również kontr produktywne z punktu widzenia i tak słabej legitymizacji Unii Europejskiej i rosnącego w ostatnich latach sprzeciwu wobec jej polityk (eurosceptycyzmu).

Skoro więc Unia Europejska nie radzi sobie z dostarczaniem dóbr kolektywnych, jakie są alternatywy? Czy jest dobro klubowe i dlaczego jego dostarczanie jest efektywniejsze? W przypadku dobra klubowego istnieje możliwość wykluczenia z grupy członków, którzy solidarnie nie ponoszą kosztów jego dostarczania. Udział w klubie jest ograniczony do podmiotów, które

<sup>30</sup> D. Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 20:2, 2014, s. 341–365.

<sup>31</sup> W. Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 42.

mają wspólne interesy i w związku z tym są skłonne do ponoszenia solidarnie kosztów celem ich realizacji. Różnica między dobrem klubowym a dobrem kolektywnym polega na tym, że z klubu można zostać wykluczonym jeżeli nie płaci się „składki”<sup>32</sup>. Zatem w przypadku UE, państwa które nie chcą lub nie są w stanie ponosić kosztów byłyby wykluczane z udziału w korzyściach.

Kluczowe jest tutaj założenie, że wraz ze wzrostem liczby członków UE, ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz preferencje polityczne stają się na tyle zróżnicowane, iż koszty jednolitego dostarczania wszystkim dóbr kolektywnych dramatycznie rosną. Wzrost liczby członków i ich zróżnicowania oznacza, zgodnie z ekonomiczną teorią klubów<sup>33</sup>, wzrost liczby dobrowolnych stowarzyszeń dostarczających swoim członkom dóbr dostosowanych do ich potrzeb. Zakłada się, że maksymalizacja dobrobytu następuje wtedy, gdy różnym preferencjom odpowiadają różne rozwiązania instytucjonalne. Harmonizacja odgórna jest efektywna wtedy, gdy rynek jest mały i względnie homogeniczny, a nie duży i bardzo różnorodny. Z tego punktu widzenia większą efektywnością będą się charakteryzowały działania mniejszej grupy państw o zbliżonych potrzebach i interesach niż większej grupy państw, dysponującej w teorii większymi zasobami, ale niezdolnych do ich użycia i osiągnięcia optymalnych rezultatów ze względu na zróżnicowanie preferencji.

Ekonomiczna teoria klubów wskazuje również korzyści instytucjonalnego pluralizmu: przypisanie zadań różnym poziomom rządzenia nie musi odpowiadać istniejącym granicom państw. Potrzeby nie muszą być zaspokajane przez jedną centralną organizację (państwo lub organizację międzynarodową – tu: Unię Europejską), ale wiele różnych podmiotów o charakterze lokalnym, regionalnym lub międzynarodowym, państwowym czy prywatnym. Jak wskazuje Alessandra Casella, im bardziej skomplikowane współczesne społeczeństwo (także w efekcie globalizacji gospodarki i integracji rynków), tym większa liczba klubów. Jest to konsekwencja rosnącej różnorodności potrzeb i preferencji, która czyni efektywniejszą produkcję bardziej zróżnicowanych dóbr klubowych. Odgórna harmonizacja jest zatem efektywna w przypadku małych i homogenicznych rynków. Dla rynków dużych (i w związku z tym bardziej zróżnicowanych) efektywniejsze jest zastąpienie polityki odgórnej harmonizacji, licznymi klubami, które wchodzić ze sobą w relacje regulacyjnej konkurencji, w efekcie której następuje oddolne i dobrowolne przyjęcie najbardziej optymalnych standardów<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 318.

<sup>33</sup> J.M. Buchanan, *An Economic Theory of Clubs*, „*Economica*” 32:1, 1965, s. 1–14.

<sup>34</sup> A. Casella, *Free Trade and Evolving Standards*, [w:] J.N. Bhagwati, R.E. Hudec (red.), *Fair Trade and Harmonization*, MIT Press, Cambridge 1996, s. 119–156.

Według Majone wizja Europy jako „klubu klubów”, a nie jako federacji, jest również głęboko zakorzeniona w historii Europy. Europejska globalna dominacja była możliwa w przeszłości nie dzięki centralizacji, ale dzięki konkurencji stymulowanej przez fragmentację. Błędem jest zakładanie dziś linearnego rozwoju od państwa narodowego do czegoś, co spełnia te same funkcje, ale na większą skalę, i jakoby bardziej efektywnie (państwa ponadnarodowego). Jedność europejska nigdy historycznie nie była jednością imperium, ale subtelniejszą jednością w różnorodności, dzięki mieszance konkurencji, współpracy i imitacji<sup>35</sup>.

Wizja Europy jako „klubu klubów” wpisuje się w paradygmat kooperacyjnej konkurencji (ang. *cooperative competition*) w opozycji do paradygmatu harmonizacyjnego. Zakłada się przy tym, że konkurencja nie wyklucza współpracy, ale prowadzi do wzrostu innowacji, a następnie imitacji najbardziej adekwatnych rozwiązań, wypracowanych dzięki stymulacji współzawodnictwa. Aktualnie w UE dominuje jednak myślenie w kategoriach odgórnej harmonizacji prawa i polityk. Tymczasem, historycznie rzecz biorąc, to fragmentacja Starego Kontynentu była przyczyną jego globalnej dominacji, która nie udała się scentralizowanym imperiom<sup>36</sup>. Przyczyna europejskiego sukcesu w wiekach XVI i XVII leżała w polityce, a nie w gospodarce: konkurencja różnych podmiotów politycznych sprzyjała promocji najlepszych praktyk oraz przepływowi kapitału i pracy do państw dających największy zysk. Tymczasem wielkie imperium monopolizujące środki przymusu i pozbawione konkurencji ze strony bardziej zaawansowanych sąsiadów nie dysponowało zachętami do modernizacji. Zaś europejskie państwa otoczone były przez konkurencję, co stanowiło swoiste ubezpieczenie od gospodarczej i technologicznej stagnacji<sup>37</sup>.

Metoda odgórnej harmonizacji stosowana w Unii Europejskiej często ignoruje standardy międzynarodowe, co jest konsekwencją dominacji myślenia eurocentrycznego. W opinii Majone, pożądanym stanem jest konkurencja standardów nie tylko na poziomie europejskim, ale i globalnym. W efekcie, europejska harmonizacja uniemożliwia przyjmowanie niejednokrotnie lepszych standardów międzynarodowych, wypracowywanych na forum innych organizacji. Dlatego też postuluje się ponowne włączenie badań nad Unią

<sup>35</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>36</sup> D.S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Others So Poor*, WW Norton, New York 1999.

<sup>37</sup> E.L. Jones, *The European miracle: environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.

Europejską w nurt badań nad integracją regionalną<sup>38</sup>, co pozwoli na analizę rozwiązań instytucjonalnych i standardów regulacyjnych nie z punktu widzenia ich funkcjonalności wobec postępu integracji politycznej w Europie, ale wyłącznie na podstawie kryterium efektywności, tj. dostarczanie optymalnych rozwiązań dla obywateli państw członkowskich UE. Przykład azjatyckich organizacji gospodarczych sugeruje, że możliwe są bardzo intensywne stosunki gospodarcze bez ciężkiej struktury instytucjonalnej. Niezbędne jest więc porównanie kosztów transakcyjnych i korzyści netto różnych modeli integracji gospodarczej<sup>39</sup>. Oczywiście, należy poczynić zastrzeżenie, że mniejsza organizacja redukuje koszty transakcyjne dzięki większemu zaufaniu między jej członkami. Większe zaufanie ułatwia zaś egzekwowanie zobowiązań przy użyciu „lekkich” instrumentów, jak mediacja i arbitraż, a nie wyroki sądu.

Wiarygodność zobowiązań wymaga zasobów niezbędnych do ich honorowania. Dzisiejsza Unia nie dysponuje odpowiednimi zasobami, przez co jest niewiarygodna<sup>40</sup>. W Traktacie Rzymskim zobowiązania były ograniczone i dobrze zdefiniowane, a zasoby do nich adekwatne. Jednak wraz z poszerzaniem formalnych kompetencji Wspólnot i UE w kolejnych traktatach zwiększał się rozdziew między rosnącymi zobowiązaniami a ograniczonymi zasobami. Dodatkowo niejasny był cel dalszej integracji. Unia Europejska nie jest federacją, ale konfederacją (suwerennych państw) imitującą federację (pod względem formalnych kompetencji, których liczba stale rośnie), pozbawioną przy tym zasobów władczych do realizacji owych kompetencji. Owa imitująca federację konfederacja jest w rezultacie systemem bardzo niestabilnym, co pokazały konsekwencje kryzysu gospodarczego i strefy euro, które pociągnęły za sobą instytucjonalny i systemowy kryzys UE. Tymczasem już Alexis de Tocqueville pisał, że słabość i niestabilność konfederacji rośnie wprost proporcjonalnie do przyrostu jej nominalnych kompetencji<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Zob. S. Dosendrode (red.), *Limits to Regional Integration*, Ashgate, Farnham & Burlington 2014.

<sup>39</sup> A. Warleigh-Lack, *Differentiated integration...*, *op. cit.*, s. 872.

<sup>40</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 290.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 300.



## PODSUMOWANIE

Procesy integracyjne w Europie można umieścić na dwóch osiach: 1) unitaryzm – zróżnicowanie i 2) centralizm – decentralizacja<sup>42</sup>. Większość dotychczasowych badań koncentrowała się na pogłębianiu integracji, tj. przenoszeniu kolejnych kompetencji na poziom unijny (ponadnarodowa centralizacja) oraz traktowała ewentualne horyzontalne i wertykalne zróżnicowanie integracji jako fenomen o charakterze tymczasowym. Zarówno w praktyce politycznej, jak i w dyskursie akademickim widoczna jest – nacechowana normatywnie – preferencja dla jednolitych dla wszystkich rozwiązań ponadnarodowych. Jednocześnie kryzys integracji europejskiej po 2008 roku skłania do podjęcia refleksji na temat zróżnicowania integracji oraz dezintegracji jako pełnoprawnej agendy badawczej w ramach studiów europejskich.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia argumentacji używanej przez krytyków obecnego modelu integracji europejskiej, który w kryzysie zawiódł i domaga się nie tyle korekty, co fundamentalnej reformy i nowego myślenia o procesach integracyjnych w Europie. W takiej optyce model integracji neofunkcjonalnej oparty na centralizacji i odgórnej harmonizacji nie zaspokaja potrzeb poszczególnych członków. Wraz z rosnącą liczbą państw członkowskich (coraz bardziej zróżnicowanych pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego i preferencji politycznych) oraz formalnych kompetencji, którym nie odpowiadają zasoby niezbędne do ich realizacji, Unia Europejska staje się systemem coraz mniej efektywnym, coraz mniej wiarygodnym, a w konsekwencji coraz mniej stabilnym. Owa postępująca niestabilność skazuje ją, może nie tyle na spektakularny rozpad, co na powolną dezintegrację i utratę znaczenia jako najważniejszego mechanizmu podejmowania decyzji w Europie.

Nie oznacza to, że przedstawiony w tekście model zróżnicowanej (elastycznej) integracji w ramach tzw. klubu klubów jest pozbawiony wad. Nie znajdzie on też zapewne w przewidywalnej przyszłości zastosowania do wielu obszarów integracji europejskiej. Majone, autor koncepcji UE jako „państwa regulacyjnego”<sup>43</sup>, celowo skupia się na politykach o charakterze regulacyjnym, a pomija te o charakterze redystrybucyjnym, gdzie użyteczność zastosowania „klubu” jest wątpliwa. Ponadto, integracja w ramach niektórych unijnych

<sup>42</sup> F. Schimmelfenning, *The euro crisis and differentiated integration*, [w:] O. Cramme, S. Hobolt (red.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 12.

<sup>43</sup> Por. G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 17:3, 1994, s. 77–101.

polityk leży w interesie praktycznie wszystkich państw członkowskich, ich realizacja może zatem mieć nadal miejsce w istniejących ramach. Jednak w odniesieniu do tych polityk, gdzie państwa w bardzo zróżnicowany sposób definiują swoje interesy, przejście do modelu klubowego może być użyteczne i funkcjonalne względem zaspokajania potrzeb członków.

Zastosowanie ekonomicznej teorii klubów do procesu integracji europejskiej ma również i inne poważne ograniczenia. Podstawowy problem z dobrami klubowymi polega na tym, że koszty wykluczenia z klubu muszą być stosunkowo niskie dla pozostałych członków klubu po to, by groźba wykluczenia była realna i skłaniała członka klubu do solidarnego ponoszenia kosztów. Przykładowo, wykluczenie dużego państwa z danego klubu jest daleko mniej prawdopodobne, niż państwa małego. Ponadto nie wszystkie dobra mogą być dobrami klubowymi, niektóre z nich pozostają dobrami publicznymi (kolektywnymi) i jako takie nie poddają się logice klubowej<sup>44</sup>. Przedstawiony tu model elastycznej integracji oznacza, według jego krytyków, faktyczny powrót do luźnych form współpracy międzyrządowej. Nie jest to więc w rzeczywistości rozwiązanie nowatorskie.

Niewątpliwie jednak istnieje sporo zalet takiego podejścia. Po pierwsze, wskazuje ono na wiele dysfunkcji procesu integracji europejskiej. Po drugie, chodzi tu o zwrócenie uwagi na możliwość alternatywnej konceptualizacji procesów integracyjnych (i dezintegracyjnych) w Europie i przeciwstawienie się rozpowszechnionej w przestrzeni publicznej narracji postulującej więcej integracji w ramach aktualnego modelu, bądź wieszczącej katastrofalny w skutkach rozpad UE. Po trzecie, podejście to uwypukla zwykle pomijany problem rosnącego zróżnicowania państw członkowskich (w wymiarze społeczno-gospodarczym i politycznym), generującego zróżnicowane potrzeby i preferencje, przy jednoczesnym niedostosowaniu mechanizmów integracyjnych do takiego stopnia zróżnicowania członków, co znów powoduje suboptimalne rezultaty integracji. Po czwarte, przypomina się w ramach tego podejścia, że celem integracji regionalnej w Europie jest dostarczanie możliwie najlepszych rozwiązań dla pojawiających się problemów, a nie budowa silnego centrum politycznego w Europie dla niego samego i z pominięciem jego faktycznej efektywności.

<sup>44</sup> T. Sandler, *Global collective action*, Cambridge University Press, New York 2004.

## BIBLIOGRAFIA

- Buchanan J.M., *An Economic Theory of Clubs*, „Economica” 32:1, 1965.
- Casella A., *Free Trade and Evolving Standards*, [w:] J.N. Bhagwati, R.E. Hudec (red.), *Fair Trade and Harmonization*, MIT Press, Cambridge 1996.
- Cianciara A.K., *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie: szanse i wyzwania dla systemu euroatlantyckiego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
- Cianciara A.K., *Zróżnicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa*, [w:] J.M. Fiszer i in., *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
- Czachór Z., *The Future of the European Union. A Multi-Variant Analysis*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 16, 2013.
- Dahrendorf R., *A third Europe?*, Paper presented at the third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November 1979, <http://aei.pitt.edu/11346/>.
- de Wilde P., *No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration*, „Journal of European Integration” 33:5, 2011.
- Dosendrode S. (red.), *Limits to Regional Integration*, Ashgate, Farnham & Burlington 2014.
- Jones E.L., *The European miracle: environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.
- Landes D.S., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Others So Poor*, WW Norton, New York 1999.
- Leruth B., Lord C., *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013.
- Ławniczak K., *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przeгляд Europejski” nr 4(34), 2014.
- Majone G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

- Mattli W., *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Mitrany D., *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago 1996.
- Offe C., *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Parsons C., *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, „International Organization”, 56:1, 2002.
- Polanyi M., *The Logic of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London 1951.
- Sandler T., *Global collective action*, Cambridge University Press, New York 2004.
- Schimmelfennig F., Leuffen D., Rittberger B., *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Schimmelfennig F., *EU Enlargement and Differentiation: Discrimination Or Equal Treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21:5, 2014.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 52:2, 2014.
- Schimmelfennig F., *The euro crisis and differentiated integration*, [w:] O. Cramme, S. Hobolt (red.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Stubb A., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, 34:2, 1996.
- The full text of British Prime Minister David Cameron's January 2013 speech on his country's plan to hold a referendum on the future of its membership in the European Union, [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123_en.htm)
- Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, s. 1–18, DOI: 10.1111/jcms.12132.
- Warleigh-Lack A., *Differentiated integration in the European Union: towards a comparative regionalism perspective*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Webber D., *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 20:2, 2014.
- Zielonka J., *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014.

## W POSZUKIWANIU ALTERNATYWNYCH MODELI INTEGRACJI: EUROPA JAKO KLUB KLUBÓW

### Streszczenie

Wizja „Europy jako klubu klubów” zaproponowana przez Giandomenico Majone wpisuje się w nurt dyskusji nad reformą i przyszłością Unii Europejskiej, który zakłada sprzeciw wobec dalszej centralizacji i transferu kompetencji na poziom europejski, a postuluje zróżnicowanie (uelastycznienie) procesu integracyjnego. W artykule dyskutowane są pojęcia zróżnicowanej integracji oraz dezintegracji w odniesieniu do UE i ich wzajemne związki, a także argumenty krytyczne wobec aktualnego modelu integracji europejskiej opartego na logice neofunkcjonalnej. Następnie przedstawiona została koncepcja reformy UE umożliwiająca odejście od modelu harmonizacji na rzecz modelu kooperatywnej konkurencji. W konkluzjach wskazano na słabości koncepcji „klubu klubów”, ale także na jej istotny wkład w redefinicję myślenia o procesach integracyjnych w Europie.

## IN SEARCH OF ALTERNATIVE MODELS OF INTEGRATION: EUROPE AS A CLUB OF CLUBS

### Summary

The vision of “Europe as a club of clubs” constitutes Giandomenico Majone’s input into the discussion about the reform and future of the European Union. Majone voices objections to further centralization and a transfer of competences to the European level and calls for more differentiation (flexibility) of the integration process. The article discusses notions of differentiated integration and disintegration with regard to the EU and their mutual relations as well as critical arguments against the current model of European integration based on the logic of neo-functionalism. Furthermore, the concept of change in the EU is outlined – from the model based on harmonization to the one based on cooperative competition. In conclusion, weaknesses of the “club of clubs” concept are indicated together with its positive contribution to the redefinition of thinking about integration processes in Europe.

## В ПОИСКАХ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ ИНТЕГРАЦИИ: ЕВРОПА КАК КЛУБ КЛУБОВ

### Резюме

Видение «Европы как Клуба клубов», предложенное Джандоменико Майоне, вписывается в направление дискуссии, посвящённой реформе и будущему Европейского союза. Это направление предполагает неприятие дальнейшей централизации и трансфера полномочий на европейский уровень; его постулатом является разнообразие (гибкость) процесса интеграции. В статье представлена Обсуждение дискуссия о понятии дифференцированной интеграции, дезинтеграции по отношению к Евросоюзу и их взаимосвязях, а также критических аргументах, касающихся активной модели европейской интеграции, основанной на неофункциональной логике. Затем представлена концепция реформирования ЕС, позволяющая отойти от модели гармонизации в пользу модели кооперативного конкуренции. В заключение подчеркнуты как слабости концепции «Клуба клубов», так и её существенный вклад в переосмысление интеграционных процессов в Европе.