

PAWEŁ J. BORKOWSKI
MIĘDZYRZĄDOWOŚĆ W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

OFICyna WYDAWNICZA ASPRA–JR,
WARSZAWA 2013, ss. 480

Recenzowana książka zasługuje na wyróżnienie, jest bowiem publikacją pod każdym względem solidną. Jest to monografia o dużych walorach naukowych, merytorycznych i warsztatowych, choć na naszym rynku wydawniczym nie jest dziełem pionierskim. Na temat międzyrządowości i ponadnarodowości, jako mechanizmów funkcjonujących we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskich oraz ich roli w procesach integracyjnych Europy, powstała już dość bogata literatura naukowa zarówno w Polsce, jak i zagranicą. Wystarczy wymienić prace np. takich autorów, jak: Jan Barcz, Zbigniew M. Klepacki, Krystyna Michałowska-Gorywoda, Władysław Czapliński, Walter Lipgens, Alan S. Miliard, Roger Morgan, Simon Hix, Wolfgang Wessels, Dietmar Herz czy Gerhard Brunno i innych. Do większości opracowań tych autorów Paweł J. Borkowski dotarł i wykorzystał je w swojej rozprawie. Natomiast nie udało mu się dotrzeć do dwóch najnowszych prac, które uważam za najlepsze na ten temat. Mianowicie chodzi o monografie Janusza J. Węca¹ i Danuty Kabat-Rudnickiej².

¹ J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2006. Do tej akurat pracy Habilitant dotarł, ale nie dotarł do drugiej, znakomitej pracy profesora J.J. Węca, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

² D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Grapphic, Kraków 2010.

Spór o kształt instytucjonalny integracji europejskiej, w tym także o zasady jej urzeczywistniania w praktyce oraz o miejsce i funkcje państw w stosunkach międzynarodowych, ma już długą historię. Przedmiotem tego sporu są również takie kwestie, jak miejsce państwa narodowego w procesie integracji, transfer suwerenności na szczebel wspólnotowy, a następnie unijny, struktury międzyrządowe i ponadnarodowe, tożsamość narodowa i europejska czy legitymizacja demokratyczna integracji Europy. Już nie raz zadawano sobie pytanie, które wciąż jest aktualne, a mianowicie, jak pogodzić interes narodu danego kraju z koniecznością rezygnacji z niektórych lub nawet większości atrybutów suwerenności wchodząc w struktury ponadnarodowe? Odpowiedzi bywają różne, bo determinowane konkretnym podejściem teoretycznym lub przyjętym paradygmatem badawczym. Na przykład zwolennicy teorii neofunkcjonalnej zakładają, że jest to możliwe pod warunkiem, iż potencjalne zyski wynikające z uczestnictwa i działalności w instytucjach o charakterze ponadnarodowym będą większe niż te wypływające z działań instytucji międzyrządowych (państwowych). Elementy federalizmu i liberalnej współpracy międzyrządowej próbowali z kolei łączyć zwolennicy teorii kooperatywnego federalizmu, np. Wolfgang Wessels. Według nich, sprawa finalnego ogniwa integracji pozostaje wciąż otwarta, tzn. że może to być niepełna, pełna lub kooperatywna federacja, w której będzie dominować współpraca wspólnotowa (ponadnarodowa) ze współdziałaniem rządów państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z tym modelem teoretycznym, Unia Europejska jest ugrupowaniem integracyjnym, w którym dochodzi do wzajemnego przenikania się rozwiązań federacyjnych i ponadnarodowych z elementami współpracy międzyrządowej, ale ta ostatnia ma służyć zarówno narodowym interesom, jak i wspólnotowym³. *Notabene*, Paweł J. Borkowski zajmuje podobne stanowisko w omawianej pracy i w innych publikacjach na ten temat⁴. Ale w centrum Jego zainteresowań badawczych od kilku lat znajduje się międzyrządowość, rozumiana jako jedna z metod budowy zjednoczonej, ponadnarodowej, wspólnie (centralnie) zarządzanej Europy, poprzez integrację gospodarczą, społeczną i polityczną, urzeczywistnianą na zasadzie kompromisów i konsensusu przez państwa narodowe. Budowanie kompromisów, uzgadnianie wspólnego sta-

³ W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, „Journal of Common Market Studies” 1997, nr 2, s. 267–298; J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, *op. cit.*, s. 16–17.

⁴ Patrz m.in.: P.J. Borkowski, *Nie takie państwo straszne jak je malują – o funkcjach czynnika międzyrządowego w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, tom I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 93.

nowiska w danej kwestii i osiągnięcie konsensusu, nawet przy istniejących, już sprawdzonych i sprawnych ramach procedowania, jest jednak czasochłonne i opóźnia procesy decyzyjne, co często powoduje negatywne konsekwencje, szczególnie w polityce zagranicznej Unii Europejskiej, która wymaga szybkich decyzji i natychmiastowej reakcji na zachodzące w świecie wydarzenia. Międzyrządowy charakter decyzji odbija się też na ich treści i jakości oraz spowalnia procesy integracyjne i hamuje aktywność Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Praktyka pokazuje, że instytucje ponadnarodowe są sprawniejsze niż instytucje (struktury) międzyrządowe, w których reprezentowane są interesy narodowe państw członkowskich, często o charakterze partykularnym, sprzecznym z interesami ogólnoeuropejskimi czy światowymi. Z drugiej zaś strony organy ponadnarodowe (technokratyczne) są w stanie lepiej dostrzec i opisać zjawiska i procesy, dokonać ich wnikliwej oceny oraz zaproponować konieczne działania, lecz brak legitymizacji utrudnia im ich faktyczne podjęcie. Niezbędny impuls i sygnał do działania musi przyjść od struktur międzyrządowych, w praktyce od grupy państw zagrożonych, albo państw, których dany proces czy wydarzenie dotyczy bezpośrednio lub pośrednio. Wszystkie te dylematy i role, zarówno pozytywne, jak i negatywne, odgrywane przez segment międzyrządowych struktur integracyjnych Unii Europejskiej, są przedmiotem wnikliwej analizy, przeprowadzanej na kartach recenzowanej monografii.

Rozprawa Pawła J. Borkowskiego jest z pewnością efektem wieloletnich badań naukowych, posiadanej przez Autora głębokiej wiedzy teoretycznej i erudycyjności, o czym świadczy też wykorzystana przez niego obszerna baza źródłowa, która znajduje wyraz w rozbudowanych przypisach i prawie czterdziestostronicowej bibliografii. Dominują tutaj dokumenty i materiały, często do tej pory niepublikowane, oraz bogata obcojęzyczna literatura przedmiotu. Praca ta i dokonana na jej kartach analiza osadzona jest na szerokiej podstawie teoretycznej i przedstawiona jest w układzie problemowo chronologicznym, co uważam za poprawne rozwiązanie, zarówno z punktu widzenia poznawczego, jak i w aspekcie metodologicznym.

Głównym celem recenzowanej książki jest próba przedstawienia istoty i roli czynnika międzyrządowego w procesie integracji Europy, próba odmitologizowania wiedzy na ten temat poprzez jednoczesne pokazanie pozytywnych i negatywnych aspektów międzyrządowego komponentu w procesie budowy zjednoczonej Europy po II wojnie światowej, który doprowadził do utworzenia Unii Europejskiej. Paweł J. Borkowski wychodzi tutaj z założenia, z czym nie w pełni się zgadzam, że do tej pory nauki społeczne koncentrowały się na badaniu roli czynnika ponadnarodowego (wspólnotowego) w procesie

integracji europejskiej, a po macoszemu traktowały czynnik współpracy międzyrządowej. Podkreśla, że: *To, co międzyrządowe, mimo że nieustannie obecne i dostrzegane, było pomijane nie tylko jako niegodne uwagi, ale archaiczne i utrudniające uzyskanie pełnych efektów działania nowych reguł współpracy między państwami* (s. 433), czyli ponadnarodowości i dodaje, że: *Międzynarodowość stała się negatywnym bohaterem integracji, co było istotnym zwycięstwem Jeana Moneta w sferze języka opowiadania o nowej formie relacji europejskich. Znaczącej roli komponentu międzyrządowego przypisywano funkcję hamulca i bariery, jednocześnie kreśląc obraz negocjacji dyplomatycznych – targu (bargain) – spętanych reguł jedności* (s. 433–434). Cel ten oraz cele szczegółowe, jakie postawił sobie Autor w omawianej pracy – co chciałbym podkreślić – zostały osiągnięte z nawiązką i w rezultacie tego powstało oryginalne pod każdym względem dzieło naukowe, zawierające wiele inspirujących hipotez, tez i pytań badawczych, dotyczących tej nie tylko ciekawej, ale także ważnej dla europejskiej integracji problematyki i dla przyszłości Unii Europejskiej.

Tezą główną postawioną przez Autora w recenzowanej monografii jest stwierdzenie o: *trwałości międzyrządowego komponentu integracji – nie jako opierającego się zmianom fragmentu rzeczywistości, w istocie biernego, ale jako elementu aktywnego. Zatem rywalizację ponadnarodowości i międzyrządowości należy traktować w sposób o wiele bardziej równorzędny niż do tej pory, bez przypisywania jednemu z komponentów innowacyjności i nakierowania ku przyszłości, a drugiemu archaiczności* (s. 436–437). Ponadto w pracy tej Autor sformułował wiele nowatorskich wniosków o dużym znaczeniu teoretycznym i utylitarnym. M.in., że kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2012: *pokazał całkowitą niezdolność do działania struktur ponadnarodowych, obnażając fałszywość funkcjonalnych założeń o przewadze technokracji. Zatem wyłącznie jednostronny ruch, z międzyrządowością jako mechanizmem pomocniczym, a nie równorzędnym komponentem integracji, to recepta na porażkę projektu* (s. 437). Ponadto Paweł J. Borkowski w rozprawie tej pokazuje, że dotychczasowy proces integracji w Europie to nie kumulacja działań ponadnarodowości hamowanej przez to, co międzyrządowe, ale aktywna partycypacja obu tych komponentów, przy czym ten międzyrządowy, wobec wciąż aktualnej suwerenności państw, okazywał się często kluczowy. Perspektywy dalszej integracji Europy upatruje w procesie: *interakcji międzyrządowości i ponadnarodowości, które na równych prawach dążą do kształtowania rzeczywistości europejskiej, nie tyle eliminując jedna drugą, lecz szukając nowego modus operandi, właściwego dla wyzwań – znaków czasu* (s. 440).

Nie budzi zastrzeżeń logiczna i przejrzysta struktura tej rozprawy, która została podporządkowana empirycznej weryfikacji postawionych przez Autora

tez i hipotez. Składa się ona z siedmiu rozdziałów, podzielonych na szczegółowe podrozdziały, ciekawego wstępu i zakończenia oraz bibliografii, indeksu osób, wykazu tabel i schematów.

Rozdział pierwszy recenzowanej pracy, zatytułowany „Międzyrządowość i ponadnarodowość w teoretycznym objaśnianiu procesów integracyjnych”, a także rozdział drugi pt. „Państwo i współpraca międzyrządowa w teoriach integracji” mają charakter teoretycznego wprowadzenia do dalszych rozważań i analiz. Autor próbuje tutaj zdefiniować używane w pracy pojęcia oraz pokazać istotę ponadnarodowości i międzyrządowości w świetle różnych ujęć teoretycznych. Ponadto dokonuje przeglądu dotychczasowego dorobku teoretycznego, poświęconego integracji i jej determinantom. Za wyjątkowo udany, ciekawy i naukowo wartościowy w tej części recenzowanej pracy uważam podrozdział poświęcony roli państwa w dotychczasowych procesach integracyjnych, którą Autor przedstawia w świetle różnych teorii, konkludując te rozważania stwierdzeniem, że: *We współczesnej panoramie teorii integracji w zasadzie nikt z jej głównego nurtu nie zaprzecza znaczącej pozycji państwa w objaśnianym procesie* (s. 117).

Dwa kolejne rozdziały, czyli trzeci, zatytułowany „Międzyrządowość u genezy integracji europejskiej” i czwarty pt. „Międzyrządowość w rozwoju integracji europejskiej w okresie zimnej wojny” pokazują na konkretnych przykładach istotę i miejsce oraz ewolucję komponentu międzyrządowego w kolejnych etapach europejskiej integracji.

Rozdział piąty pt. „Powstanie i ewolucja Unii Europejskiej – międzyrządowość w natarciu i odwrócenie” jest również ciekawy i napisany z dużą erudycją. Habilitant ukazuje tutaj na szerokim tle międzynarodowym genezę Unii Europejskiej, kolejne etapy jej rozwoju i rolę w tym procesie czynnika międzyrządowego. Rozdział ten, podobnie jak pozostałe, przekonuje mnie, że Autor recenzowanej pracy jest dojrzałym badaczem, wysokiej klasy analitykiem, posiadającym duży zasób wiedzy z różnych dziedzin nauki na temat dziejów Europy i historii najnowszej świata, co pozwala mu na formułowanie trafnych ocen i wniosków dotyczących poszerzania i pogłębiania Unii Europejskiej, jej sukcesów i porażek w przeszłości i dziś.

Dwa pozostałe rozdziały, czyli szósty pt. „Kryzys Unii Europejskiej – wyzwania dla międzyrządowości i ponadnarodowości” oraz siódmy, zatytułowany „Międzyrządowość w debacie o przyszłości Europy” dotyczą obecnej i przyszłej integracji Europy, determinowanej globalizacją i kryzysem finansowo-gospodarczym. Autor próbuje tutaj udzielić odpowiedzi na wiele pytań, w tym, w jaki sposób sytuacja kryzysowa ujawniła i uświadomiła decydom pozytywne i negatywne funkcje międzyrządowych i ponadnarodowych struk-

tur Unii Europejskiej. Ponadto kreśli potencjalne scenariusze ewolucji Unii Europejskiej i omawia rolę w tym procesie czynnika międzyrządowego oraz jego miejsce w procesach decyzyjnych przyszłej Unii Europejskiej. Autor podkreśla tutaj, że kryzys finansowy, który dotarł do Europy w 2008 roku, obnażył słabości Unii Europejskiej, a zwłaszcza bezsilność technokratycznego zarządzania unijnymi politykami, oraz ujawnił faktyczne ośrodki władzy w skomplikowanym unijnym systemie politycznym, w którym „codzienna” działalność: *nie zawsze wskazuje na pierwszy rzut oka centra podejmowania kluczowych decyzji* (s. 349). Paweł J. Borkowski, z charakterystyczną dla niego swobodą w wyciąganiu wniosków i stawianiu tez, podkreśla, że kryzys finansowy ujawnił przede wszystkim słabość decyzyjną czołowego organu ponadnarodowego Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej, i bezsilność jej przewodniczącego. Pisze wprost, z czym również nie do końca się zgadzam, że: *mamy do czynienia ze spektakularną degradacją Komisji Europejskiej i przede wszystkim jej przewodniczącego. Szef potencjalnego „rządu europejskiego” był największym nieobecny czasów kryzysu* (s. 388). Konstatacja ta pozwala mi na sformułowanie kolejnego, jeszcze dalej idącego wniosku, że: *Trudno o wyraźniejszy dowód, że w czasie kryzysu organy ponadnarodowe okazują się nieprzygotowane i niezdolne do działań, spętane rutyną, co wskazuje na ich rolę jako efektywnego wykonawcę poleceń* (s. 388). Kryzys ten, bezprecedensowy w dziejach najnowszych Europy i Unii Europejskiej, pokazał także – moim zdaniem – słabości czynnika międzyrządowego oraz nadal istniejące narodowe egoizmy i partykularyzmy, co również powinno brać się pod uwagę w dyskursie na temat przyszłości Unii Europejskiej i jej organów decyzyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo że z niektórymi tezami bądź ocenami Pawła J. Borkowskiego nie zgadzam się, to recenzowaną pracę oceniam pod każdym względem bardzo wysoko. Wysoko też oceniam erudycję Autora, znajomość warsztatu badawczego politologa, w tym zwłaszcza znakomite opanowanie i posługiwanie się teoriami naukowymi. Budzi uznanie szeroka baza źródłowa i wielka swoboda, z jaką porusza się on w bogatej dokumentacji i literaturze przedmiotu, głównie obcojęzycznej. Dzięki temu powstało wartościowe studium politologiczne. Jest to praca solidna, oryginalna i wiele wnosząca do nauk społecznych, szczególnie zaś do nauk o polityce.

Józef M. Fiszer