

---

---

Katarzyna Żukrowska\*

## Stosowanie teorii integracji w praktyce europejskiej

### Historyczny rys tworzenia podstaw integracji europejskiej

Zgodnie z kanonami wiedzy o stosunkach międzynarodowych lat 40. i 50. integracja europejska miała być inicjowana w sferze politycznej i militarnej. Francja, mimo stosownej deklaracji w tej kwestii, skierowała integrację na inne tory – gospodarcze. Integracja polityczna stanowiła bowiem zbyt trudne zadanie i nie wiadomo, czy doprowadziłaby do zaawansowania tego procesu w Europie. W gospodarce natomiast wspólne interesy i działania scalające uruchamiają mechanizm samo nakręcający się, który wymusza następne posunięcia, aż do zamknięcia kręgu na integracji politycznej. Inaczej mówiąc, wyższość integracji gospodarczej polega na budowaniu współzależności, trwałych więzi, opartych na dwustronnym interesie<sup>1</sup>. Jest to zarazem proces, który można określić jako „niewidzialne” ograniczenie suwerenności uczestniczących w nim krajów, przy czym ograniczenie to żadnego z nich nie upośledza, zachodzi bowiem symetrycznie i daje w zamian określone przywileje. Ponadto ze współzależności uzyskanych w trakcie integracji politycznej, za pośrednictwem form instytucjonalnych, w każdym momencie można się wycofać, integracja zaś miała być procesem nieodwracalnym. Obie koncepcje (integracji ekonomicznej i politycznej) mają, oczywiście, uzasadnienie w ówczesnych teoriach, których część jest aktualna do dziś.

---

\* *Profesor dr hab., dyrektor Programu Studiów Europejskich SGH, kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH.*

## Potrzeba teorii

Teoria jako uogólnienie praktyki znajduje zastosowanie w wielu naukach społecznych, nie wyczerpuje jednak całego zakresu tego pojęcia. Teoria może być założeniem lub zbiorem założeń, które praktyka weryfikuje lub odrzuca. Teoria pozwala naukowcom zastosować określone kryteria w odniesieniu do analizowanych przez nich procesów, umożliwiając przyjęcie lub odrzucenie dotychczasowych koncepcji bądź własnych poglądów na dany temat. Teoria to także logiczne wyjaśnienie określonych zasad obowiązujących w danej dziedzinie sztuki lub nauki<sup>2</sup>. Twierdzenia oparte na teorii często utożsamiane są z abstrakcyjnym ujęciem zjawisk, w oderwaniu od praktyki. Ponadto teoria to logiczny opis zjawisk i związków zachodzących między nimi. Teoria w ekonomii utożsamiana jest często z modelem, a więc uproszczonym pokazywaniem rzeczywistości, ułatwiającym jej analizę. Teoria czy model mogą być przedstawione opisowo, za pomocą macierzy, wzoru (wzorów) lub programu komputerowego.

## Jak wykorzystywać teorie?

Cele posługiwania się teoriami są różne. Ponieważ dają uzasadnienie dla słuszności głoszonych poglądów, są niekiedy nadużywane. Postęp nauki to raczej odrzucanie bądź - rzadziej - uzupełnianie istniejących teorii. W literaturze przedmiotu można znaleźć różne kryteria poznawcze teorii<sup>3</sup>, które umożliwiają wyodrębnienie następujących jej cech: (1) teorie pozwalające zrozumieć problem lub opisywany proces; (2) teorie wyjaśniające siłę oddziaływania zjawisk i stanowiące podstawę dla przewidywania pewnych faktów czy zdarzeń; (3) teorie, które można uznać za spójne intelektualnie i koherentne; (4) teorie, określające zakres wiadomości, informacji, prawidłowości zjawisk, które poddajemy analizie; (5) teorie zdolne do prowokowania intelektualnego, krytycznej refleksji i zaangażowania w porównaniu z innymi w danej dziedzinie.

Z przedstawionych kryteriów wynika, że teorie pomagają potwierdzić lub odrzucić trafność pewnych stwierdzeń. Mogą też służyć do przewidywania określonych zjawisk i ich konsekwencji. Stanowią zarazem formę demonstracji posiadania pewnej wiedzy i sprawnego posługiwania się nią<sup>4</sup>. W niniejszym materiale - odnosząc się do teorii - przedstawiam je raczej jako warunki wstępne do wprowadzania pewnych rozwiązań, z których wiele nie miało zastosowania wcześniej w historii myśli ekonomicznej. Teoretyzowanie traktuję jako podstawę do uogólnień pewnej wiedzy, organizowania wypowiedzi lub

podstawę do formułowania zarzutów. To ostatnie nie jest w Polsce zbyt często stosowane. Uprawia się raczej kult słowa drukowanego i hołduje się autorytetom. Tymczasem wielu ekonomistów, analizując procesy zachodzące w gospodarce na jej narodowym i międzynarodowym poziomie, podkreśla, jak często te autorytety się myliły, mimo że ich wielkość była potwierdzona m.in. Nagrodą Nobla<sup>5</sup>. Takie pomyłki lub krótkotrwałość teorii znajdują odzwierciedlenie w praktyce w okresach głębokich przełomów, gdzie jedno rozwiązanie zastępuje się innymi, przy czym zaniechanie tych zmian oznaczałoby głębsze i bardziej trwałe trudności.

Teoria integracji europejskiej jest odbiciem czy wręcz urzeczywistnieniem wielu teorii, intelektualnych założeń, w które w latach 50. czy 60. mało kto wierzył. Nie tylko nie przypuszczano, że można je wprowadzić w życie - wątpiono, by można było je wykorzystać jako intelektualną i realną formę oddziaływania na sąsiedzkie kraje europejskie, a szczególnie jako formę zbliżenia gospodarek Niemiec i Francji.

Ich ocena wymaga odpowiedzi na wiele zasadniczych pytań. Co to jest integracja europejska? Czy to zjawisko ze sfery gospodarki, czy polityki? Jeśli jest to zjawisko zachodzące w sferze gospodarki, to jak dalece zaawansowany musi być proces współzależności, byśmy mogli go określić jako proces integrowania? Czy czynnikiem wystarczającym w tym zakresie jest wysoki poziom wymiany wzajemnej? Czy integracja gospodarcza to ciągły proces pogłębiania (znoszenie ceł, ograniczeń ilościowych i parataryfowych, unia celna), czy to również swoboda przepływu kapitału, ludzi, usług, czy może harmonizacja prawa, systemów podatkowych, polityki kursowej i przejście na wspólną walutę? Czy, wreszcie, po osiągnięciu określonego poziomu zaawansowania integracji gospodarczej kraje tak powiązane powinny współtworzyć Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)? Jaki tym procesom powinien towarzyszyć poziom dostosowania instytucji<sup>6</sup>, prawodawstwa? Czy wszystkie strefy wolnego handlu, unie celne czy wspólne rynki mają identyczne rozwiązania instytucjonalne? Czy integracja gospodarcza nieuchronnie prowadzi do integracji politycznej?

Mnogość pytań, jak i wymienionych kryteriów oceny teorii integracji stanowi przesłankę do różnych ujęć procesu integracji. Dla jednych jest to scalanie gospodarek, prowadzące do integracji politycznej, dla innych - wspólnota bezpieczeństwa, dla jeszcze innych - współpraca regionalna, łącząca odrębne systemy polityczne. W większości teorii integracji podkreśla się znaczenie instytucji. Są one rozpatrywane w różnych kontekstach: (1) braku harmonizacji prawodawstwa i instytucji jako przejawu protekcji własnej gospo-

darki; (2) instytucji jako właściwej formy egzekucji zobowiązań przyjętych przez przyszły kraj członkowski w procesie akcesji; (3) zharmonizowanych instytucji i prawodawstwa jako płaszczyzny i infrastruktury komunikowania się między wcześniej odrębnymi jednostkami, w których na dodatek mówi się innymi językami i istnieją głębokie różnice kulturowe.

Przechodząc do kwestii integracji politycznej, postawmy pytanie: czy integracja polityczna zawsze powinna być utożsamiana z rozwiązaniem narodowego rządu w danym regionie? Jeśli tak, to czy integracja stanowi proces, w którym stare struktury zastępuje się nowymi na innym, wyższym poziomie? Odpowiadając na te same pytania, politolodzy (Karl Deutch, Ernst Haas, Leon Lindberg, Pentland) w swych pracach z lat 50. i 60. sformułowali odmienne odpowiedzi. Przykładowo Haas pisał, że jest to „proces, w którym aktorzy polityczni w kilku odrębnych układach nakłanianiani są do przekazania swoich uprawnień, oczekiwań i politycznych aktywów na rzecz nowego centrum, którego instytucje posiadają lub nakłaniają do scedowania nadrzędności powstałej w ramach wcześniej ustalonych zasad, dotyczących państw narodowych. Końcowym efektem procesu politycznej integracji jest stworzenie nowej społeczności politycznej, «nadnarzuconej» (*superimposed*) w zastępstwie dotychczasowych rozwiązań”. Michael Hodges uznaje integrację za „proces tworzenia nowego systemu politycznego z odrębnych systemów politycznych krajów uczestniczących w tym procesie”. Reginald Harrison, podobnie jak Ernst Haas, wskazuje na potrzebę występowania centralnych instytucji, zdolnych do podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji. William Wallace definiuje integrację jako „stworzenie i utrzymanie intensywnych i zróżnicowanych wzorów interakcji między wcześniej autonomicznymi jednostkami”.

To, co rozumiano pod pojęciem integracji, wyraźnie odnosiło się do integracji politycznej – jej siłą sprawczą były rządy. Poglądy większości zostały jednak odrzucone i integracja europejska rozwinęła się w sferze gospodarki. Daje to podstawę do rozróżniania integracji formalnej i nieformalnej, czy inaczej – zinstytucjonalizowanej i naturalnej. Pierwsza z nich jest wynikiem tworzenia instytucji i zmian prawnych. Druga następuje bez interwencji instytucjonalnej, formalnej i administracyjnej nadbudowy.

Przykładem tej pierwszej są zinstytucjonalizowane formy liberalizacji stosunków w Unii Europejskiej, przykładem drugiej – większość stref wolnego handlu: CEFTA (Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu), EFTA (European Free Trade Agreement), NAFTA (North American Free Trade Agreement) czy powstająca FTAA (Free Trade Agreement of Americas, której

utworzenie zapowiedziano na rok 2005). Procesy tworzenia tych stref (czy szerzej - liberalizacja stosunków gospodarczych) mogą przebiegać w warunkach obecności instytucji lub przy ich braku. W obu przypadkach mamy do czynienia z ekonomią polityczną, czyli związkami między procesami politycznymi i gospodarczymi, które wpływają na zmiany w stosunkach międzynarodowych. Zasadniczo możemy tu wyróżnić kilka możliwych rozwiązań.

**Tablica 1.** Skutki formalnych i nieformalnych rozwiązań w integracji regionalnej

| Typ rozwiązań                       | Rodzaj działania   | Efekty  |
|-------------------------------------|--|---|
| Formalne<br>(zinstytucjonalizowane) | Powołanie instytucji liberalizujących wzajemne stosunki między krajami, ustalenie zasad członkostwa i współpracy, powołanie instytucji kontrolnych | Silna instytucjonalizacja stosunków, tworzenie struktur ponadnarodowych, którym oddelegowuje się część uprawnień, będących wcześniej domeną państw                          |
| Nieformalne (luźne)                 | Przepływ kapitału, wymiana handlowa, transfery usług i własności intelektualnej, fuzje transnarodowe korporacji, ruchy imigracyjne itp.            | Zintegrowanie dwóch (lub więcej) gospodarek mobilizujące do wprowadzenia formalnej liberalizacji na szczeblu regionu lub globalnym  |
| Pośrednie                           | Powołanie instytucji tymczasowych, które po spełnieniu swego zadania rozwiązują się  | Brak zinstytucjonalizowanych struktur formalnych pozwala na dowolne tworzenie struktur integracji regionalnej, podporządkowanej koncepcji więzi przeważających w kontaktach |

Zestawienie własne.

Przedstawione zestawienie zawiera systematyzację trzech typów rozwiązań, z których jedno, uznane za najbardziej zaawansowaną koncepcję integracji, opartą na modelu B. Balassy z 1953 r., znalazło zastosowanie tylko w przypadku Unii Europejskiej i integracji europejskiej. Pozostałe są koncepcjami stosowanymi powszechnie, we wszystkich regionach świata. Systematyzację interdyscyplinarną dziedzin badań, uwzględnianych w teoriach integracji, przedstawia z kolei Tablica 2.

**Tablica 2.** Dziedziny badań uwzględnionych w teoriach i ich efekty

| Dziedziny  | Teorie   | Przykłady   | Reprezentanci   |
|--|--|---|---|
| Teorie organizacji międzynarodowych                | Organizacji ponadnarodowych, międzynarodowych, międzyrządowych, powszechnych, uniwersalnych, subregionalnych, regionalnych | Teoria zewnętrznego wspomagania procesu decyzyjnego; teoria „lewarowania”   | ONZ, NATO, UE, EWWiS  |
| Tworzenie słownictwa                               | Globalizacji, regionalizacji, subregionalizmu, bloków i ich wpływu na wzrost, liberalizację, przepływ kapitału             | Konwergencja i jej zakres, metody osiągnięcia tego celu i ich znaczenie; liberalizacja - znaczenie, metody dochodzenia, dziedziny objęte tym procesem | Federaliści, funkcjonałiści i transakcjonałiści   |
| Rozwiązania wywierające wpływ na dynamikę wydarzeń | Dynamika podejmowania decyzji, dochodzenia do celu   | Rywalizacja, termin dla danego etapu, nagradzanie, kontrola przy pokonywaniu poszczególnych przeszkód   | Interakcja między aktorami, procesem ustalania chronologii, formowania polityki, prawodawstwem, negocjowaniem interesów i realizacja polityki |
| Sfera polityki                                     | Wspieranie procesu decyzyjnego, teoria współzależności   | Proces integracji krajów Europy Środkowo-Wschodniej (podział na dwie grupy)   | Uzupełnienie słabego systemu politycznego, który mimo dychotomii ma silną przewagę jednej orientacji politycznej                              |
| Sfera gospodarki                                   | Konwergencji (kryteria), teoria współzależności  | Redukcja deficytu   | Skutki dla polityk narodowych oraz w konsekwencji - polityk międzynarodowych  |

Zestawienie własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia, organizacje międzynarodowe stanowią skuteczny system wspierania procesu decyzyjnego, nadawania mu kształtu i dynamiki. Współpraca między rządem a taką organizacją polega na delegowaniu na szczebel międzynarodowy pewnych uprawnień wcześniej uznawanych za domenę państwa. Uszczuplenie suwerenności kraju należy

uznać za koszt, w zamian za który oczekuje się określonych korzyści. Inaczej żadne państwo nie byłoby skłonne delegować swych praw na zewnątrz poza granice polityczne swego kraju. „Uszczuplenie” suwerenności nie pojawia się w jednym kraju lub jakiejś ich grupie, ale w równym stopniu obejmuje wszystkie kraje należące do danej organizacji międzynarodowej.

## **Transakcjonizm, funkcjonalizm i federalizm**

Zdefiniujmy używane tu pojęcia. Umożliwi to zrozumienie poszukiwań uczonych, którzy chcieli ograniczyć agresywne interakcje między państwami, eliminując stopniowo granice między narodowymi komponentami stosunków międzynarodowych. Większość koncepcji (bez względu na ich realność czy wręcz naiwność) proponowała rozwiązania nieodwracalne, na trwale wiążące kraje europejskie w integralną całość. Przedstawione niżej definicje są swobodnym autorskim przekładem i komentarzem definicji przedstawionych przez Bena Rosamonda<sup>7</sup>.

Funkcjonalizm to teoria proponująca radykalną transformację międzynarodowej polityki. Jej głównym reprezentantem był David Mitrany. Funkcjonalisci uważali, że podstawową motywacją rządu powinna być chęć zaspokojenia potrzeb społecznych. Niestety, terytorialne państwo narodowe okazuje się być nieadekwatnym mechanizmem dla spełnienia tych celów, gdyż kieruje się innymi dogmatami doraźnymi. Efektywne zarządzanie potrzebami ludzkimi wymaga powołania agencji, kierujących się specyficznymi celami, umożliwiającymi realizację stawianych im zadań. Strukturę i kompetencje takich organizacji określają cele, dla realizacji których są powoływane. To właśnie nadało nazwę kierunkowi myślenia, który podporządkowany jest działaniu, czyli funkcjonowaniu takich instytucji. Funkcjonalizm wprowadza elastyczność, odrzucając równocześnie koncepcję integracji regionalnej na dużą skalę.

Federalizm to koncepcja teoretyczna powiązana z ruchem na rzecz utworzenia „Stanów Zjednoczonych Europy”. Federaliści byli zainteresowani stworzeniem konstytucyjnych rozwiązań, które zawierałyby definicję związków między poszczególnymi szczeblami instytucji reprezentujących władzę (europejski, krajowy i lokalny). Część federalistów wyrażała pogląd, że jest to racjonalna droga zarządzania stosunkami międzynarodowymi, gdyż – po pierwsze – optymalizacja realizacji różnych zadań związana jest z różnymi poziomami ich rozwiązywania, a po drugie – federacja wyeliminuje powody, które wcześniej przyczyniły się do wybuchów konfliktów w Europie, prowadzących do wojen. Współczesne teorie federalne skupiły zainteresowania na procesach prowadzą-

cych do powstawania dążeń federalistycznych oraz stanu, w jakim UE może być porównywana do istniejących rozwiązań federacyjnych.

Transakcjonizm to teoria zmian międzynarodowej polityki, ściśle związana z koncepcjami sformułowanymi przez Karla Deutcha. Nurt ten jest często utożsamiany z tzw. koncepcjami „pluralistycznymi” lub podejściem „komunikacyjnym”. Podstawą integracji w tym ujęciu jest powstanie wielości i różnorodności powiązań między społeczeństwami, a jednym z jej celów - wykluczenie wojny jako środka rozwiązywania sporów między krajami. „Społeczność bezpieczna” - to stan, do którego prowadzi transakcjonizm.

Wszystkie trzy koncepcje poszukiwały zatem rozwiązań eliminujących konflikt w Europie, a zarazem prowadzących do rozmycia państw narodowych, uznanych za główne źródło konfliktów. Wszystkie zakładały tworzenie trwałych współzależności w sferze instytucjonalnej i realnej. Przywołując doświadczenia USA, Kanady, Nowej Zelandii i Australii, wprowadzono także pojęcie „intensywności międzynarodowego komunikowania się”, mierzonej w różny sposób. Miernikiem mogą być: (1) wielkość wzajemnych obrotów; (2) wizyty oficjalne; (3) wizyty turystyczne (osób fizycznych); (4) liczba konfliktów wniesionych do sądów międzynarodowych do rozstrzygnięcia; (5) liczba umów międzynarodowych podpisanych między krajami, które dążą do ułożenia wzajemnych stosunków.

**Tablica 3.** *Federacja - jej przedstawiciele i krytyka*

| Nazwa rozwiązania instytucjonalnego | Cechy charakteryzujące poszczególne koncepcje  | Ocena i krytyka  |
|-------------------------------------|--|--|
| Federalizm                          | Ideologia  | Federalizm jest obecny w koncepcjach integracji od II WŚ (Friedrich, Bowie, 1953). Brak weryfikacji praktycznej rozwiązań. Dyskusja trwa. Możliwość dochodzenia na zasadzie <i>big bang</i> lub stopniowo. Powtórzenie rozwiązań państwowych na poziomie międzynarodowym. Niesprawdzone jest twierdzenie, że federalizm pozwala najpełniej realizować indywidualne swobody oraz <i>raison d'etre</i> |
| Federacja                           | Zasady organizacyjne, przeniesienie kompetencji państw na szczebel międzynarodowy                        | Delegowanie uprawnień na poziom międzynarodowy w zakresie przewidzianym w uzgodnionej konstytucji  |
| Konfederacja                        | Kompetencje polityczne w dziedzinach ograniczających suwerenność pozostają w gestii państw członkowskich | Pozostawienie na poziomie kraju większości uprawnień i delegowanie tylko ich części na poziom międzynarodowy   |

*Zestawienie własne.*

**Tablica 4.** Funkcjonalizm i transakcjonizm

| Koncepcja stosunków międzynarodowych | Przedstawiciele   | Założenia   | Krytyka  |
|--------------------------------------|---|---|--|
| Funkcjonalizm                        | Paul Taylor, Woodrow Willson, David Mittrany, Leonard Woolf, Norman Angel, Groom, William Beveridge, Bertrand Russell | Największe zagrożenia dla państwocentrycznych koncepcji polityki siły. Stawia się na pozytywne elementy możliwości człowieka. Liberalizm. Społeczność międzynarodowa. Próba znalezienia rozwiązania konfliktów między państwami. Lepsze gwarancje dla państwa dobrobytu niż w państwie autonomicznym. Ograniczenie możliwości wybuchu konfliktów międzynarodowych. Rozwiązania dotyczą branż, czyli obejmują kontakty w ich ramach (kolejnictwo, lotnictwo) | Raczej koncepcja, czy podejście niż teoria. Podstawa dla teorii integracji neofunkcjonalnej. Krytyka: (1) wątpliwości czy teza funkcyjnalistów o determinacji potrzeb, jako celu technokratycznych może być zweryfikowana; (2) naiwność, że rząd podąży we właściwym kierunku; (3) w małym stopniu pozwala przewidywać; (4) brak dynamiki naukowej. W wielu wątkach zgodna z teorią K. Marksa.   |
| Transakcjonizm                       | Karl Deutch, Ferdinand Tonnies, Peter Katzenstein, Arend Lijphard   | Komunikowanie, pluralizm. Łączenie międzynarodowych stosunków i budowania państwa. Wprowadził pojęcie „pokojowych przemian”. Określił wyodrębnione społeczności bezpieczne oraz bezpieczeństwo pluralistyczne, co zakłada: (1) kompatybilność wartości między integrującymi się jednostkami; (2) pluralistyczne społeczności bezpieczne. Teoria: wspólnota państw jest funkcją ich wzajemnego komunikowania się   | Odwiodła teoretyków od analizy stosunków jako interakcji między państwami. Wprowadziła element społeczeństw i ludzi. Za duża koncentracja na instytucjach. Koncentracja na zachowaniu państw narodowych, czynnika konfliktogennego. Trudności przeprowadzenia pomiarów i operacjonalizacji. Brak jasności jak poszczególne procesy zachodzą. Jedno to przejście od integracji do amalgamacji. Trudna była do uchwycenia też koncepcja polityki motywacyjnej. |

Zestawienie własne.

Zreasumujmy. Wczesne próby stworzenia teorii integracji opierały się na nierealistycznej koncepcji stosunków międzynarodowych. W centrum ich zainteresowania znalazł się odwieczny problem ułożenia stosunków międzynarodowych na zasadach, umożliwiających eliminację wojen. Główną przesłanką rodzących się koncepcji były dwie wojny światowe. Mimo trudności

pogodzenia zbiorowego systemu bezpieczeństwa europejskiego z państwami narodowymi (większość koncepcji tego okresu opierała się na idei państwa narodowego, państwowości, terytorialności i suwerenności), dyskusja nad koncepcjami szkoły funkcjonalizmu i transakcjonizmu toczyła się bardzo dynamicznie. Poszukując nowej koncepcji zbiorowego systemu bezpieczeństwa w Europie, *explicite* stwierdzono potrzebę utworzenia takiego systemu, który by abstrahował od państwa narodowego.

Poszukiwania przedstawionych szkół myślenia o stosunkach międzynarodowych dowiodły, że opracowanie spójnej koncepcji nastrecza problemy. Jeszcze większe trudności rodzą się w momencie, kiedy przygotowaną i dopracowaną koncepcję wdraża się do praktyki<sup>8</sup>.

## Neofunkcjonalizm

Neofunkcjonalizm to teoria integracji regionalnej sformułowana na podstawie wczesnych doświadczeń tworzenia Wspólnot Europejskich. Zdaniem neofunkcjonalistów, integracja polityczna i wzrost autorytetu na poziomie międzynarodowym są konsekwencją długotrwałej integracji gospodarczej. Integracja w jednym sektorze gospodarki tworzy warunki i stymuluje integrację w innych sektorach, co określa się jako funkcjonalny efekt rozpowszechniania się (*spillover*). Sukces integracji gospodarczej prowadzi powstałe w jego efekcie grupy interesu do wejścia na ścieżkę integracji politycznej (rozpowszechnianie się polityczne - *political spillover*). Obie formy rozpowszechniania są stymulowane i kierowane przez instytucje ponadnarodowe.

Teoria poddana była druzgocącej krytyce w latach 60., ale mimo to okazała się trwałym elementem prowadzonych badań i wywarła silny wpływ na politykę i kształt procesów integracyjnych w UE, prowadząc do zastępowania negatywnej integracji metodami integracji pozytywnej. Negatywna integracja oznacza redukcję barier krępujących stosunki między krajami, natomiast pozytywna - wprowadzanie instytucjonalnych więzi pogłębiających współpracę i scalających gospodarki odrębnych krajów. Przykładem integracji negatywnej jest znoszenie barier celnych w handlu, ograniczeń ilościowych i paracelnych. Przykładem integracji pozytywnej jest decyzja dotycząca ratyfikacji Traktatu z Maastricht (1992 r.), w którym wyznaczono etapy tworzenia unii gospodarczo-walutowej.

Pojęcia teorii integracji i teorii neofunkcjonalizmu bardzo często utożsamia się. Powstało wiele prac naukowych, które posiłkowały się wizjami stworzonymi w tych dwóch wzajemnie przeplatających się nurtach. Obserwowany obec-

nie renesans teorii neofunkcjonalnych potwierdzają wypowiedzi, działania i programy wielu polityków europejskich, a także żywotność pojęć i koncepcji wprowadzonych przez neofunkcjonalistów. Przykładem mogą tu być opracowania A.M. Burleya<sup>9</sup> (1993), W. Mattiego<sup>10</sup> (1999), L. Crama<sup>11</sup> (1997), G. Marksa<sup>12</sup> (1996), W. Sandholza<sup>13</sup> (1998), A. Stone Sweeta<sup>14</sup> (1997), J. Zysmana<sup>15</sup> (1989), J. Tranholma-Mikkelsena<sup>16</sup> (1991). Współcześnie trudno byłoby znaleźć opracowanie na temat integracji, które nie uwzględniałoby analiz i filozofii neofunkcjonalistów.

Znacznie poglądów neofunkcjonalistów dla ruchu integracji europejskiej trudno przecenić. Dostarczyli instrumentów dla budowy teorii oraz metod analizy zjawisk społecznych. O ile federalizm i funkcjonalizm wpłynęły na dynamikę dyskusji naukowców, w której koncentrowano się na analizie teoretycznej rozwiązań, prowadzących do świata opartego na rozwiązaniach pokojowych, to neofunkcjonalizm i transakcjonizm można uznać za efekty badawcze, które powstały w ośrodkach naukowych USA po drugiej wojnie światowej i dojrzały w latach 50. i 60. Filozofia zaprezentowana w pracach neofunkcjonalistów stała się podstawą dalszych badań praktycznych. Wizje neofunkcjonalistów zostały wykorzystane przez architektów integracji europejskiej, co stanowi spektakularny przykład zastosowania teorii stosunków międzynarodowych w praktyce.

Uważa się, że koncepcje Jeana Monneta i Roberta Schumana wyrosły z negacji ruchu federalistów i idealistów. Tymczasem rozwiązania proponowane przez federalistów są przywoływane w końcowej fazie integracji jako możliwe do zastosowania. Proces dochodzenia do integracji federaliści ujmują jako działanie oparte na koncepcjach technokratycznych i funkcjonalistycznych. Wynikało to z tendencji, obserwowanych w społeczeństwie europejskim połowy XX wieku, w którym bieg wydarzeń mógł zostać nadany przez technika ekonomistę, planistę, przemysłowca czy związkowca, zaangażowanych w ruch prointegracyjny, nie zaś polityka, naukowca, pisarza czy poetę<sup>17</sup>. O popularności takich koncepcji decydowały: (1) rezerwa wobec działań polityków; (2) nietrwałość politycznych więzi między krajami; (3) trwałość więzi gospodarczych, popartych instytucjonalnymi rozwiązaniami, ograniczającymi możliwość wycofania się z nich podczas dekonjunkury; (4) brak poparcia dla koncepcji ograniczających suwerenność na skutek decyzji politycznych; (5) poparcie dla koncepcji oferujących dobrobyt przez handel i współpracę międzynarodową, tj. w gruncie rzeczy dla „niewidocznego” procesu ograniczania suwerenności.

Koncepcja integracji europejskiej oparta była na siedmiu przesłankach:

- Priorytet dla integracji niewymagającej „wielkiej polityki”, uwzględniającej podstawowe sektory strategiczne, jak węgiel i stal.
- Utworzenie ponadnarodowego organu władzy, niepozbawiającego autorytetu władzy krajowej, co ma stanowić gwarancję realizacji interesów narodowych, a zarazem gwarancję, że władza krajowa pozostanie – w dalszych fazach integracji – adwokatem rozwiązań prointegracyjnych.
- Integracja w wybranych dziedzinach gospodarki stworzy warunki dla funkcjonalnego nacisku na integrację całych sektorów związanych z tą dziedziną. Tak rozpoczęty proces nabierze dynamiki, czego konsekwencją będzie wzajemne sprzężenie krajowych gospodarek, które po pewnym czasie stworzą nierozzerwalną całość.
- Głównym promotorem pogłębionej integracji będzie ośrodek na poziomie międzynarodowym. Wraz z zaawansowaniem procesów integracyjnych lojalność społeczeństw (ukierunkowana w sposób naturalny na poziom krajowy) powoli zacznie przesuwać się na poziom międzynarodowy. Będzie to także naturalną konsekwencją poszukiwania wsparcia dla realizacji ich potrzeb materialnych. Interesy te – ujęte w ramy ponadnarodowe – staną się siłą napędową systemu europejskiego.
- Pogłębianie integracji stworzy potrzebę dalszego wzmocnienia europejskiej instytucjonalizacji, tożsamej z większą kompleksowością regulacyjną.
- Integracja polityczna jest w mniejszym lub większym stopniu efektem ubocznym integracji gospodarczej.
- Stopniowa integracja w dziedzinie gospodarki, której towarzyszą procesy ponadnarodowej instytucjonalizacji, jest efektywną metodą dochodzenia do długotrwałego systemu pokojowego w Europie.

„Metoda wspólnotowa” w bardzo luźny sposób nawiązuje do koncepcji integracji Monneta. Więcej – nie ma zgodności co do tego, czy Monnet był reprezentantem koncepcji federalistycznych, funkcjonalistycznych czy mieszanki obu. Monnet z pewnością był zwolennikiem sektorowego funkcjonalizmu, czego dowodem jest utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i Euratomu (o czym niżej). Jego biografowie określają go mianem ojca integracji europejskiej, równocześnie jednak twierdzą, że „metoda” Monneta polegała na zmianie „krajobrazu”. Konflikt miał być sposobem wyjścia z impasu przez uruchomienie nowego biegu wydarzeń. Sam Monnet określił ten stan jako nierównowagę dynamiczną<sup>18</sup>.

## Początek integracji

Integracja europejska miała służyć utrzymaniu pokoju w Europie. Po zakończeniu drugiej wojny światowej pojawiła się realna groźba wybuchu trzeciej wojny między Wschodem i Zachodem. Fiasko konferencji moskiewskiej w kwestii niemieckiej (marzec 1947 r.) stanowiło dla Zachodu dowód, że ZSRR, aliant w walce z nazizmem, może stać się źródłem konfliktu w kontaktach z demokracjami zachodnimi. O takiej interpretacji zachowań ZSRR zdecydowało kilka szybko następujących po sobie faktów: (1) utworzenie COMISCO (Komitetu Międzynarodówki Socjalistycznej) we wrześniu 1947 r., który był koalicją partii komunistycznych różnych krajów; (2) przewrót praski z 25 lutego 1948 r., który zapewnił przejście władzy w Czechosłowacji przez komunistów; (3) blokada Berlina w czerwcu 1948 r., prowadząca do podziału Niemiec na dwa państwa. W odpowiedzi na te wydarzenia 4 kwietnia 1949 r. Europa Zachodnia podpisała Pakt Północnoatlantycki, tworząc podstawy dla przyszłego systemu bezpieczeństwa. Klimat stosunków Wschód - Zachód zmieniła ostatecznie próba radzieckiej bomby atomowej w lipcu 1949 r., która doprowadziła do radykalnego ochłodzenia i „zimnej wojny”.

Przedmiotem gry między Wschodem i Zachodem stało się ogłoszenie konstytucji Republiki Federalnej Niemiec (23 maja 1949 r.). Wysiłek odbudowy tego kraju w centrum Europy podjęły Stany Zjednoczone. Słynny plan Marshalla stał się instrumentem działań na rzecz współpracy między krajami europejskimi. W tym celu w 1948 r. powołano Europejską Organizację Współpracy Gospodarczej (OEEC). Dyplomacja francuska miała do wyboru albo poparcie dążeń amerykańskich, co byłoby niezgodne z opinią publiczną Francuzów, albo odrzucenie propozycji. Wybór przyspieszyły: (1) nadprodukcja stali we Francji i odradzanie się dążeń do odbudowy narodowego kartelu stalowego; (2) planowany szczyt USA - Wielka Brytania - Francja (10 maja 1950 r.). Francję miał na nim reprezentować minister spraw zagranicznych Robert Schuman. Przygotowanie planu włączenia Niemiec do współpracy europejskiej Schuman powierzył bliskiemu współpracownikowi Charlesa de Gaulle'a - Jeanowi Monnetowi, politykowi dobrze znanemu na scenie międzynarodowej. (Od 1945 r. był komisarzem ds. francuskiego planu odbudowy i modernizacji gospodarki. Wcześniej pełnił funkcję zastępcy sekretarza generalnego Ligi Narodów, był bankierem w USA, Europie Środkowej, Chinach, doradcą prezydenta Roosevelta i współautorem planu zwycięstwa Victory Program, który dał USA przewagę nad siłami nazistowskimi w czasie drugiej wojny światowej). Monnet potraktował swoje zadanie jako wyzwanie pozwalające scalić Europę, a także jako metodę eliminacji napięć i w konsekwencji

- oddalenia groźby wojny. Monnet znał wszystkie wcześniejsze próby integracji w Europie (łącznie z apelem kongresu w Hadze w 1948 r., przygotowanego przez Ruch Europejski, który nawoływał do integracji), a także ograniczenia tego procesu. OEEC miała tylko kompetencje w zakresie koordynacji pomocy i współpracy, nie mogła więc być uznana za w pełni skuteczny instrument. Rada Europy, powołana 5 maja 1949 r., unaoczniała ponadto, że rządy nie są gotowe delegować części swych uprawnień na szczebel ponadnarodowy. Zgromadzenie Konsultacyjne było uprawnione do podejmowania decyzji, ale jego postanowienia, podejmowane większością 2/3 głosów, mogły być każdorazowo zawetowane przez Radę Ministrów. Żaden kraj w Europie nie był ani gotowy, ani skłonny do przekazania części swych suwerennych uprawnień na poziom międzynarodowy w tak krótkim czasie po wojnie, kiedy ta suwerenność była zagrożona i stanowiła element mobilizujący.

Integrację należało oprzeć na wyborze określonej dziedziny gospodarki, stopniowo przenosząc ją na inne. Pod koniec kwietnia 1950 r. Jean Monnet i jego zespół z ulicy Martingnac w Paryżu przygotowali krótką informację, zawierającą argumentację i plan działań mających na celu zbliżenie krajów europejskich. Dokument przekazano Bernardowi Clapier, dyrektorowi gabinetu Roberta Schumana, w przekonaniu, że nada on sprawom właściwy bieg. Schuman uznał projekt za „własną sprawę” i szybko przedstawił rządowi. Równocześnie wysłannik rządu francuskiego zreferował go kanclerzowi Konradowi Adenauerowi, który przyjął propozycję. Podwójna aprobata (Niemiec i Francji) umożliwiła publiczne ogłoszenie projektu. Schuman przedstawił plan w pałacu przy Quai d’Orsay 9 maja 1950 r. Prezentację planu poprzedził słowami: „Nie ma już mowy o próżnych słowach, jest to śmiały akt, akt konstytuujący. Francja zadziałała, a konsekwencje tego działania mogą być ogromne. Mamy nadzieję, że takie będą. Podjęła ona działania przede wszystkim na rzecz pokoju. Aby pokój mógł naprawdę mieć szansę, trzeba najpierw, żeby była Europa. Dokładnie w pięć lat po kapitulacji Niemiec Francja dokonuje pierwszego decydującego aktu konstrukcji europejskiej i włącza doń Niemcy. Powinno to całkowicie zmienić warunki europejskie. Ta zmiana umożliwi inne wspólne działania, dotąd niemożliwe. Zrodzi się z tego Europa, Europa mocno zjednoczona i dobrze zbudowana. Europa, w której poziom życia podniesie się dzięki zgrupowaniu produkcji i rozszerzeniu rynków, które spowodują spadek cen”<sup>19</sup>.

Koncepcję integracji europejskiej oparto więc nie na targach, negocjacjach i obronie interesów narodowych stron, ale na stworzeniu nowej płaszczyzny współpracy, na zasadach równości. Początek tego procesu stanowiła nowa organizacja zarządzająca sektorami węgla i stali.

Deklaracja z 9 maja 1950 r.

Pokój na świecie nie mógłby być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grozących mu niebezpieczeństw.

Wkład, jaki zorganizowana i żyjąca Europa może wnieść w cywilizację, jest niezbędny dla utrzymania pokojowych stosunków. Głównym celem Francji, będącej od ponad 20 lat liderem jednoczenia Europy, była zawsze służba pokojowi. Nie było Europy, mieliśmy wojnę. Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność. Zgromadzenie narodów europejskich wymaga, by usunięta została odwieczna wrogość Francji i Niemiec: podjęte działanie musi w pierwszym rzędzie dotyczyć Francji i Niemiec.

W tym celu rząd francuski proponuje natychmiast rozpocząć działania w ograniczonym, lecz decydującym punkcie:

Rząd francuski proponuje umieszczenie całej francusko-niemieckiej produkcji węgla i stali pod zarządem wspólnej Władzy Najwyższej w organizacji otwartej na udział innych krajów europejskich.

Umieszczenie produkcji węgla i stali pod wspólnym zarządem zapewni natychmiastowe powstanie wspólnych fundamentów rozwoju gospodarczego, pierwszego etapu Federacji Europejskiej, i zmieni los tych regionów, długo skazanych na wytwarzanie wojennego oręża, którego same były ofiarami.

Solidarność produkcji, która się w ten sposób nawiąże, ukaże, że wszelka wojna między Francją a Niemcami jest nie tylko nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa. Powstanie tej potężnej jednostki produkcyjnej otwartej na wszystkie kraje, które zechcą w niej uczestniczyć, mogącej dostarczyć wszystkim krajom, które złączy, podstawowych elementów produkcji przemysłowej na takich samych warunkach, stworzy rzeczywiste fundamenty ich ekonomicznego zjednoczenia.

Ta produkcja oferowana będzie całemu światu bez różnicy i wyjątków, aby przyczynić się do podniesienia poziomu życia i rozwoju dzieł pokojowych. Europa, dysponując większymi środkami, będzie mogła kontynuować realizację jednego ze swych głównych zadań rozwoju kontynentu.

W ten sposób prosto i szybko dokona się fuzja interesów niezbędna do założenia wspólnoty gospodarczej i wprowadzony zostanie zacząyn szerszej i głębszej wspólnoty krajów przez długi czas podzielonych krwawymi konfliktami.

Przez umieszczenie podstawowej produkcji pod wspólnym zarządem i instytucję Władzy Najwyższej, której decyzje zwiążą Francję, Niemcy i kraje, które do niej przystąpią, ta propozycja stanie się pierwszą konkretną podstawą Federacji Europejskiej, niezbędnej dla zachowania pokoju.

Aby kontynuować realizację tak nakreślonych celów, rząd francuski gotowy jest na przystąpienie do negocjacji na następujących zasadach:

Zadaniem należącym do Władzy Najwyższej będzie zapewnienie, możliwie jak najszybciej, modernizacji produkcji i poprawy jej jakości; dostarczanie węgla i stali na rynek francuski i niemiecki oraz państw przystępujących do nich na identycznych warunkach; rozwój wspólnego eksportu na inne kraje; wyrównanie postępu warunków życia robotników tych gałęzi produkcji. Aby osiągnąć te cele, wychodząc od bardzo zróżnicowanych warunków, w jakich odbywa się teraz produkcja w różnych krajach przystępujących, konieczne będzie czasowe wprowadzenie pewnych rozporządzeń, zawierających zastosowanie planu produkcji i inwestycji, wprowadzenie mechanizmu wyrównania cen, utworzenie funduszu przekształceniowego, pozwalającego na racjonalizację produkcji. Przepływ węgla i stali między krajami przystępującymi zostanie natychmiast uwolniony od wszelkich opłat celnych i nie będzie obciążony żadnymi opłatami transportowymi. Stopniowo powstaną warunki zapewniające spontanicznie najbardziej racjonalne rozmieszczenie produkcji na najwyższym poziomie wydajności.

W przeciwieństwie do międzynarodowego kartelu, dążącego do podziału eksploatacji rynków państwowych przez stosowanie restrykcyjnych praktyk i utrzymywanie wysokich zysków, planowana organizacja zapewni fużę rynków i wzrost produkcji. Najważniejsze zasady i zobowiązania określone wyżej będą stanowić przedmiot traktatu sygnowanego przez państwa. Negocjacje konieczne dla określenia sposobów ich realizacji będą prowadzone z udziałem arbitra wyznaczonego za wspólną zgodą. Jego zadaniem będzie czuwanie nad tym, by porozumienia były zgodne z zasadami. Wspólna Władza Najwyższa, odpowiedzialna za funkcjonowanie całego systemu, będzie się składać z niezależnych osobistości wyznaczonych przez rządy na podstawie parytetu; rządy za wspólną zgodą wybiorą jej przewodniczącego; jej decyzje będą wiążące dla Francji, Niemiec i innych krajów przystępujących. Właściwe rozporządzenia zapewnią konieczne sposoby odwoływania się od decyzji Władzy Najwyższej. Przedstawiciel Narodów Zjednoczonych przy tej organizacji będzie odpowiedzialny za sporządzenie dwa razy do roku publicznego raportu ONZ, ukazującego funkcjonowanie nowego organizmu, co dotyczy strzeżenia jej pokojowych celów. Powołanie Władzy Najwyższej w niczym nie przesądza o własności przedsiębiorstw. W sprawowaniu swojej misji wspólna Władza Najwyższa będzie liczyła się z uprawnieniami przyznanymi międzynarodowym władzom Ruhry i wszelkiej natury zobowiązaniami nałożonymi na Niemcy, tak długo, jak będą one trwać.

Inicjatywa francuska stała się wspólną inicjatywą francusko-niemiecką. Wspólne zarządzanie sektorem węgla i stali było oparte na równych uprawnieniach, nie wymagało negocjowania uprawnień każdej ze stron czy kompromisów między interesami obu zainteresowanych państw.

Traktat założycielski Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) nie ma znaczenia dla obecnego etapu integracji, ale w latach 50. był wydarzeniem uruchamiającym nowe procesy. Z perspektywy można też powiedzieć, że w 1951 r. został zapoczątkowany proces tworzenia podstaw integracji politycznej, urzeczywistnianej w XXI wieku przez przygotowanie konstytucji dla Europy.

## Zasady integracji

EWWiS była organizacją ponadrządową, a jej konstrukcja odzwierciedlała poglądy funkcjonalistów z tego okresu. Niezawisłość i uprawnienia Władzy Najwyższej nie były podważane. Odrębna Rada Ministrów reprezentowała państwa. Konstruując EWWiS, unikano rozwiązań, które warunkowały słabość większości organizacji międzynarodowych (jednomyślność w głosowaniu, oparcie ich na kontrybucjach finansowych oraz podporządkowanie władz wykonawczych przedstawicielom państw).

W kwietniu 1951 r. 6 państw (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN, Włochy) podpisało układ założycielski EWWiS. Zawarto go na 50 lat. Siedzibą organizacji był Luksemburg. Współcześnie treść układu EWWiS nie brzmi tak nowatorsko, jak na początku lat 50., niemniej zasady sformułowane dla tej instytucji obowiązują i obecnie. Są to:

- Nadrzędność instytucji. Osoby przygotowujące zasady działania EWWiS miały świeżo w pamięci akty agresji wywołane chęcią dominacji, nacjonalizmów itp. Panowała wśród nich zgodność, że nowa struktura powinna wprowadzać do stosunków międzynarodowych równość, arbitraż i pojednanie.
- Niezawisłość organów wspólnotowych. Członkowie władz wspólnotowych nie mogli kierować się instrukcjami rządów swych państw: wspólnotową funkcję publiczną podporządkowano wyłącznie przynależności wspólnotowej. Powołane instytucje były niezależne finansowo. Władza Najwyższa była odpowiedzialna przed Zgromadzeniem.
- Współpraca między instytucjami. Władza Najwyższa została wyposażona w kompetencje ingerowania również w te dziedziny makroekonomii, które tradycyjnie uznawano za domenę rządów. Władza Najwyższa uzyskała monopol na inicjatywy ustawodawcze.
- Równość państw. Mimo różnego zaangażowania sygnatariuszy Układu w produkcję stali i wydobywanie węgla krajów, na wniosek strony francuskiej wprowadzono zasadę równości wszystkich członków. Rozwiązanie to przyjęto dzięki przekonaniu do tej koncepcji Niemiec.

W 1954 r. fiaskiem zakończyła się koncepcja utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Francuskie Zgromadzenie Narodowe nie ratyfikowało układu EWO podpisanego 27 maja 1952 r. Jego odrzucenie nie wypaliło jednak energii i entuzjazmu powoływania do życia innych struktur międzynarodowych o charakterze integracyjnym. W czerwcu 1955 r. w Meksyku, z inicjatywy Belgów - Paula Henry'ego Spaaka, Jana Byena oraz Josepha Becha - przygotowano projekt Traktatu Rzymskiego, który podpisano 25 marca 1957 r. Ustanowił on dwie nowe wspólnoty: Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom). Decyzje te przyspieszyły wydarzenia zewnętrzne: kryzys sueski oraz wydarzenia w Budapeszcie, które zostały stłumione przez radzieckie wojska.

Przypomnijmy: według neofunkjonalistów należy właściwie dobrać dziedzinę, od której rozpoczyna się integrację, a procesy scalające gospodarkę będą samoczynnie wymuszały pogłębianie integracji. Z perspektywy czasu możemy potwierdzić, że proces integracji europejskiej przebiegał zgodnie z zarysowanym schematem. Nie oznacza to, że był łatwy w realizacji i bezkonfliktowy. Wspólnoty - zgodnie z pierwotnie sformułowanymi koncepcjami - tworzyły warunki wymuszające pogłębianie, wykorzystując do tych celów również wydarzenia międzynarodowe. Nigdy jednak nie wymuszały procesów,

nie mogły być zatem utożsamiane z inicjowaniem kryzysów. Postęp integracji odbywał się zgodnie z teorią integracji pozytywnej (oznaczającą znoszenie barier) oraz negatywnej (oznaczającej stymulowanie procesu pogłębiania).

Zniesienie barier w handlu między krajami członkowskimi z czasem uzupełniono wspólną taryfą celną na zewnątrz całego ugrupowania. Polityka handlowa przeszła tym samym z poziomu krajów członkowskich na poziom międzynarodowy. W gestii krajów członkowskich, do momentu wprowadzenia wspólnej waluty, pozostała polityka kursowa. Swobodę stosowania tego instrumentu (ze względu na jego siłę protekcji oraz uboczne skutki w postaci impulsów inflacyjnych) stopniowo ograniczano. Służyła temu koordynacja wahań fluktuacji kursów, czyli tzw. wąż w tunelu. Górny i dolny pułap tunelu ograniczał spadek lub wzrost kursu walut, które uczestniczyły w systemie. Szerokość pasma dopuszczalnych wahań ulegała poszerzeniu od +1,5%, przez +2,5%, do +15% w obecnym systemie (co postanowił szczyt w Amsterdamie w 1997 r.).

Obok wspólnego rynku proces integracji gospodarczej objął: (1) wspólną politykę handlową; (2) wspólną politykę rolną; (3) wspólną politykę regionalną; (4) wspólną politykę socjalną; (5) kooperację w badaniach rozwojowych i naukowych oraz szkolnictwie; (6) wspólną politykę środowiska; (7) wspólną politykę rybołówstwa; (8) wspólną politykę transportu; (9) wspólną politykę konkurencji.

Polityki te znalazły odzwierciedlenie w tworzonej Konstytucji UE. W podręcznikach europejskich ich lista jest dłuższa, co wynika stąd, że praktycznie nie ma dziedziny gospodarczej, w którą UE nie ingerowałyby.

## Fazy integracji

Chronologicznie politykę pogłębiania wyznaczają kolejne fazy integracji i kolejne traktaty, zawierające podstawy prawne i instytucjonalne tego procesu:

- Traktat Rzymski 1956 (1957);
- Jednolity Akt Europejski 1986 (1987). Proces tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego został rozłożony w czasie do roku 1992;
- Traktat o utworzeniu UE, znany jako Traktat z Maastricht (1992);
- Traktat Amsterdamski (1987);
- Traktat Nicejski (2000).

W opisach Wspólnot Europejskich okresy przyspieszenia integracji przeplatają się z okresami zwolnienia jej dynamiki. Nie brak też prób zakończonych fiaskiem, jak np. próba wprowadzenia wspólnej waluty, sygnalizowana w raporcie Wernera z 1970 r. Wspólną walutę traktowano wówczas

jako instrument, który relatywnie łatwo jest wprowadzić, zastępując narodowe waluty jedną wspólną. Lektura tego raportu unaocznia zarazem postęp wiedzy ekonomicznej. Dobrą tego ilustracją są kryteria konwergencji, które stanowiły podstawę uruchomienia procesu synchronizacji cykli gospodarczych, eliminacji czynników, tworzących warunki do spekulacji na rynku kapitałowym oraz - co za tym idzie - kryzysów finansowych, podobnych do tych, jakie miały miejsce w krajach azjatyckich w 1997 r. czy w Rosji w 1998 r. i w UE w 1992 r. Kryteria konwergencji umożliwiły ponadto odejście od rozwiązań, które były stosowane w warunkach gospodarki narodowej, chronionej przed konkurencją zagraniczną (w warunkach gospodarki międzynarodowej państwo stymuluje konkurencję, mobilizując tym samym do innowacyjności, obniżania kosztów produkcji i stymulowania wydajności).

Jednolity Akt Europejski (JAE lub rynek wewnętrzny WE) uznano za impuls, hamujący *euroclerosis*. Wprowadzał on liberalizację w czterech obszarach: transferów dóbr, kapitału, usług i przepływu siły roboczej. Wprowadzenie JAE poprzedził raport Cecciniego, w którym przedstawiono korzystny wpływ liberalizacji na tworzenie miejsc pracy i stymulowanie wzrostu gospodarczego. Prognozy te spełniły się tylko częściowo, co raporty przygotowane przez OECD wyjaśniały sztywnością rynku pracy w krajach UE oraz wysokością narzutów na koszty pracy.

JAE, a zwłaszcza utworzenie jednolitego rynku pracy, kapitału i usług, należy uznać za fazę wstępną do wprowadzenia wspólnej waluty<sup>20</sup>. Bez jednolitego rynku kapitałowego takie posunięcie byłoby niemożliwe. Rynek wewnętrzny sprzyjał integracji, zwiększał konkurencję między poszczególnymi gospodarkami i dawał impuls dla fuzji i przejęć.

W odróżnieniu od przewyższonego etapu *euroclerosis* obecny etap określany jest mianem eurozji. O ile ten pierwszy termin oznacza ograniczone możliwości oddziaływania pozytywnych impulsów generowanych przez stosunki z krajami trzecimi, których udział w rynku WE był bardzo ograniczony, o tyle ten drugi wiąże się z ograniczonymi impulsami deregulacyjnymi, które przyniosłyby rzeczywisty impuls pro wzrostowy i odciążający przedsiębiorczość.

Traktat z Maastricht wyznaczał fazy dochodzenia do wspólnej waluty. Faza wstępna, określona w JAE na okres do 31 grudnia 1992 r., znosiła granice dla przepływu osób, dóbr i usług. Do 1 czerwca 1990 r. wprowadzono ponadto całkowitą liberalizację przepływu kapitału. Wyjątek stanowiły Hiszpania, Portugalia, Grecja i Irlandia, w których przypadku liberalizacja była zaplanowana na 31 grudnia 1992 r.<sup>21</sup>

Na ogół za fazę pierwszą tworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej uznaje się tzw. fazę przejściową, która rozpoczęła się 1 stycznia 1994 r. (TUE, art. 109 e). Postawiono wówczas dwa cele. Pierwszym było stworzenie warunków do pełnej konwergencji gospodarczej, która miała poprzedzić wprowadzenie wspólnej waluty. W praktyce faza ta oznaczała zniesienie wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatności między krajami członkowskimi oraz między nimi i krajami trzecimi. Powołano wówczas Europejski Instytut Monetarny (EMI), z czasem przekształcony w Europejski Bank Centralny. EBC - tak jak to zaprojektowano w traktatach (TUE, art. 105-108 b) - wraz z systemem narodowych banków europejskich miał tworzyć system banków centralnych. Drugim celem, wyznaczonym na tym etapie integracji i dochodzenia do wspólnej waluty, były podniesienie konkurencyjności gospodarki Wspólnoty, kontrola stabilności cen i kursów (w ramach europejskiego systemu walutowego) oraz bezpośrednio z tym związana dość restrykcyjna polityka kontroli zadłużenia państwa oraz deficytu budżetowego (TUE, art. 104 c oraz *Protocol on Excessive Deficit Procedure*, art. 1 i *Appendix 2*).

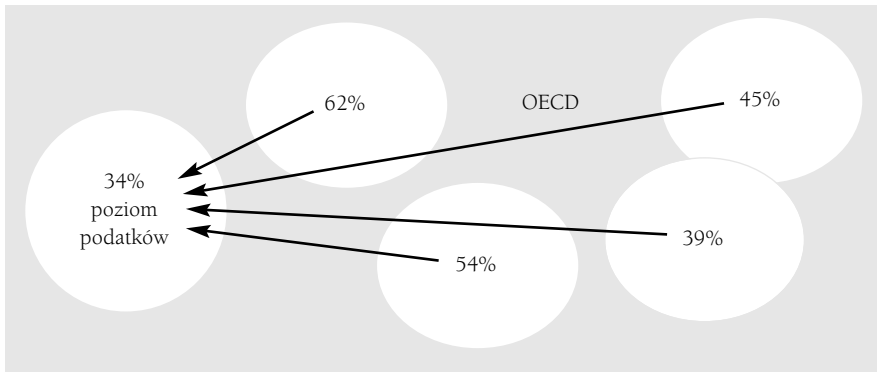
Faza druga - to uruchomienie procedur kwalifikacyjnych do tzw. Eurolandu na podstawie kryteriów konwergencji. Ze strefy euro wyłączono cztery kraje: Grecję, która nie spełniła kryteriów konwergencji w momencie kwalifikacji, oraz Danię, Szwecję i Wielką Brytanię, które nie wyraziły chęci uczestniczenia. (Grecja dołączyła do strefy wspólnej waluty dopiero 1 stycznia 2002 r.).

Proces wprowadzenia wspólnej waluty przebiegł zgodnie z planem, wyznaczonym w Traktacie z Maastricht, choć większość ekonomistów do ostatniego momentu miała wątpliwości, czy plan się powiedzie. W styczniu 1999 r. euro zaczęto stosować jako wspólną walutę, co oznaczało wejście w ostatnią fazę, przewidującą: (1) określenie cen w tej walucie oraz w walutach krajowych; (2) wprowadzenie kursu waluty narodowej wobec ecu i usztywnienie tego kursu; (3) zdeklarowanie się przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych, w jakich walutach będą prowadzili swoje księgi rachunkowe (w walutach krajowych, w euro czy w obu walutach); (4) wprowadzenie euro do obiegu 1 stycznia 2002 r.

Stworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej ma ogromne znaczenie, tak w wymiarze wewnętrznym UE, jak i zewnętrznym. Ma także ścisły związek z procesami pogłębiania i poszerzania UE. Wśród wewnętrznych skutków wprowadzenia euro na pierwszym miejscu wymienia się zazwyczaj ograniczenie deficytu budżetowego. Może to być osiągnięte na trzy sposoby. Jednym z nich jest wzrost dochodów, a więc podniesienie podatków, co stanowi tradycyjne źródło zwiększania dochodów do budżetu i prowadzi do wysokiego

poziomu obciążeń fiskalnych zaawansowanych gospodarek rynkowych<sup>22</sup>. Drugie rozwiązanie polega na zaciąganiu pożyczek na rynku kapitałowym, bez względu na wielkość deficytu. Trzecie rozwiązanie to cięcia w wydatkach. Efekt tego jest ograniczony. Najlepsze efekty przynosi, z jednej strony, obniżanie podatków, a z drugiej - cięcia wydatków, czyli reforma wydatków państwa, redukująca wydatki sztywne. Zasada jest tu prosta. Utrzymywanie wysokiego wymiaru podatków przy liberalizacji przepływu kapitału powoduje przepływ kapitału (czyt. inwestycji) do krajów (gospodarek) o niskim ich wymiarze, tj. proces dezinvestycji w gospodarkach o wysokim wymiarze podatków. Zjawisko to ilustruje poniższy rysunek.

**Rysunek 1.** *Transfer inwestycji w ramach ugrupowania liberalizującego przepływy kapitału przy różnych stopach podatkowych*



Zestawienie własne.

Zakłada się, że niższy wymiar podatków powoduje kilka skutków w gospodarce: (1) pozostawia przedsiębiorcom środki na inwestycje, co w praktyce oznacza tworzenie miejsc pracy, a konsumentom na konsumpcję; (2) mobilizuje przedsiębiorczość; (3) zwiększa zatrudnienie, obniżając wypłaty zapomóg bezrobotnym; (4) zwiększa masę podatków płaconych przez przedsiębiorców oraz ich aktywność; (5) zwiększone zatrudnienie to wzrost dochodów do budżetu z racji podatków od robotników; (6) zmniejsza wydatki budżetowe na tworzenie drogich miejsc pracy. W praktyce podobne doświadczenia przyniosły równoważenie budżetu, prowadząc do nadwyżek dochodów nad wydatkami. Obniżkę wymiaru podatków wprowadzono kilkakrotnie w USA. Obecnie dyskutuje się tam nad możliwością wprowadzenia podatku linearnego<sup>23</sup>. Bush jr wprowadził pakiet obniżki podatków, który oznacza 600 mld USD, stymulujących gospodarkę przez najbliższe 10 lat. Pozytywnym przykładem niskiego wymiaru

podatków i spektakularnego wzrostu dynamiki rozwoju gospodarki jest Irlandia.

Aspekt międzynarodowy wprowadzenia wspólnej waluty także ma kilka wymiarów. Dotyczy bowiem około 50 państw, których waluty bezpośrednio lub pośrednio związane są z euro, a także struktury rezerw walutowych przechowywanych przez poszczególne kraje. Wbrew przewidywaniom, rezerwy w krajach UE w większości przypadków przechowywane są w dolarach amerykańskich. Euro jest drugim składnikiem rezerw. Wysokie rezerwy euro znajdują się natomiast w bankach centralnych krajów rozwijających się, zwłaszcza tych, które mają bliskie kontakty handlowe z UE (np. kraje basenu Morza Śródziemnego<sup>24</sup>).

Dwuwalutowość jest stabilizatorem transakcji walutowych (ogranicza spekulację, rozkładając jej ataki na dwie waluty, uznane za filary systemu). Dwuwalutowość powstrzymuje kraje UE oraz USA od grania na obu walutach, gdyż działanie takie rykoszetem odbijałoby się na wartości kursu drugiej waluty. Zgodnie z prostą zasadą sprzedaż jednej waluty oznacza zakup drugiej, a tym samym - wzrost popytu na drugą i wzrost podaży pierwszej. Dwuwalutowość może oznaczać aprecjację obu walut w krótkim czasie, kiedy wyższa stopa procentowa będzie zachęcała do inwestowania w Europie, a niższe podatki do inwestowania w USA.

Tracąc na konkurencyjności na rynku UGW, w związku z wprowadzeniem tam wspólnej waluty, kraje trzecie - aby odzyskać utracone na tych rynkach wartości eksportu - dążą do poprawy swej konkurencyjności. Prowadzi to do działań naśladujących rozwiązania w krajach UE, a w praktyce - do polityki makrostabilizacji, trudnego pieniądza, potrzeby równoważenia budżetu i ograniczania roli państwa w gospodarce.

Traktat Amsterdamski uszczegółowił rozwiązania dotyczące drugiego i trzeciego filaru, które zostały wprowadzone już w Traktacie z Maastricht. Traktat zakończył Konferencję Międzyrządową, trwającą od marca 1996 r. Poprzedziła ją analiza potrzeb reformowania instytucji unijnych przed przewidywanym poszerzeniem. Uwagi o kierunkach niezbędnych zmian w tym zakresie i konkretne propozycje rozwiązań zostały zawarte w raporcie Carla Westerdorpa. A ponieważ większości przedstawionych w nim sugestii nie wprowadzono do treści nowego traktatu, oceniono, że nie spełnił on oczekiwań.

Gospodarcze znaczenie nowego traktatu (przyjęty został 17 czerwca 1997 r., podpisano go 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r.) wynika z poszerzenia pasma wahań kursów (generalnie, zmiany wprowadzone przezeń w sferze gospodarki były znikome). Główne zmiany wprowadzone przez nowy traktat dotyczą prawa traktatowego UE.

Traktat Amsterdamski nie jest oceniany jako traktat „przełomu”, ale jako „traktat kontynuacji”. W odróżnieniu od Traktatu z Maastricht nie otwiera nowych dziedzin współpracy. Większość końcowych postanowień była wynikiem doraźnych politycznych kompromisów, podyktowanych obawą przed narastaniem nastrojów eurosceptycznych.

Traktat Nicejski wprowadził reformy instytucji unijnych, przystosowując je do poszerzenia. Szczyt Rady Europy, na którym go przyjęto, zakończył się 11 grudnia 2000 r. (Uznaje się go za najdłuższy szczyt RE - trwał od 7 grudnia). Szczyt w Nicei miał rozwiązać problemy, które pozostały nierozstrzygnięte podczas ostatniej Konferencji Międzyrządowej, zakończonej Traktatem Amsterdamskim. Podczas szczytu w Nicei szefowie państw i rządów skoncentrowali się na kwestiach proceduralnych: (1) ogólnej liczbie komisarzy w Komisji Europejskiej oraz przydziałach zadań dla poszczególnych członków; (2) zasadzie podziału głosów w Radzie podczas głosowania kwalifikowaną większością; (3) rozszerzeniu tej zasady głosowania w Radzie na nowe dziedziny; (4) ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi UE<sup>25</sup>.

Podczas obrad przedyskutowano ponadto kwestię górnego limitu parlamentarzystów, skład Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji, Komitetów Regionów, Komitetu Ekonomicznego i Społecznego, a także Trybunału Rewidentów Księgowych (zwanego także Trybunałem Obrachunkowym).

Podstawowe zmiany dotyczyły reformy instytucji, co miało umożliwić sprawne funkcjonowanie UE po rozszerzeniu. Dla przyszłych członków UE są to zmiany zadowalające. Reforma instytucjonalna stanowiła bowiem warunek uzyskania gotowości instytucjonalnej i strukturalnej do poszerzenia UE.

## **Podsumowanie**

Nieznane z praktycznego zastosowania teorie, które nie budziły powszechnego zaufania w gronie ekspertów i do dziś w wielu pracach oceniane są krytycznie, przyniosły niespodziewane efekty. Zgodnie z tymi naiwnymi - jak wówczas sądzono - teoriami, integrację europejską rozpoczęto od wyboru właściwego „jądra”; z nich też zaczerpnięto metody pogłębiania integracji. Tym samym skierowano proces na tory gospodarcze. Nie bez znaczenia były stosunki z krajami trzecimi, które stanowiły czynnik stymulujący procesy zachodzące w samych Wspólnotach. W efekcie, w ciągu pół wieku scalono gospodarki krajów europejskich, by następnie podjąć wysiłek utworzenia wspólnej konstytucji, stawiając UE przed wyzwaniem integracji politycznej.

## PRZYPISY

- 1 R.O. Keohane, J.S. Nye: *Power and Interdependence*. 3rd edition, Longman, 2001.
- 2 *Oxford advanced dictionary. Revised and updated*, w: *Cambridge International Dictionary*. Cambridge 1995; L. Nowak: *Model ekonomiczny. Studium z metodologii ekonomii politycznej*. Warszawa 1972; M. Gartner: *A primer in European macroeconomics*. London, New York, Toronto, Tokyo, Singapore, Madrid, Mexico City, Munich, Paris 1997.
- 3 S. Burchill: *Introduction*, w: S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, M. Paterson, J. True: *Theories of international relations*. Basingstoke 1996.
- 4 B. Rosamond: *Theories of European Integration*. London 2000, s. 9.
- 5 R. Gilpin: *The Political Economy of International Relations*. Princeton 2000.
- 6 Na problem ten zwrócił uwagę amerykański ekonomista B. Gray, który za swoje publikacje w tym zakresie otrzymał w 2000 r. Nagrodę Nobla.
- 7 B. Rosamond: *Theories of European Integration...*, *op. cit.*
- 8 B. Rosamond: *Theories of European Integration...*, *op. cit.*
- 9 A.M. Burley, W. Mattli: *Europe before the Court: Political Theory of Legal Integration*. „International Organization”, 47 (1), 1993.
- 10 W. Mattli: *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge 1999.
- 11 L. Cram: *The European Commission and the „European interest”: Institutions, Interaction and Preference Formation in the EU context*. Strathclyde 1997.
- 12 G. Marks, F. Scarpf, P.C. Schmitter, W. Streeck: *Governance in the European Union*. London 1996.
- 13 W. Sandholz, A. Stone Sweet: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford 1998.
- 14 *Ibid.*
- 15 W. Sandholz, J. Zysman: *Recasting the European Bargain*. „World Politics”, 27 (4), 1989.
- 16 J. Tranholm-Mikkelsen: *Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? Millenium*. „Journal of International Studies”, 20 (1), 1991.
- 17 E. Haas: *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. 2nd edition. Standford 1968, s. XIX.
- 18 Młodszym pokoleniom bliższe jest Schumpeterowskie określenie „*constructive destructions*”. Chodzi tu wprawdzie o inny poziom działań, jednak koncepcja ma podobne źródła (mobilizowanie działań i energii dla efektów powszechnie określanych jako pozytywne, nie zaś negatywne).
- 19 P. Fontaine: *Nowa idea dla Europy. Deklaracja Schumana. 1950-2000*. Wydanie 2. WE 2000, s. 13.
- 20 *Single European Act with Final Act and Appended Declarations*, art. 13-19, w: J. Barcz, A. Koliński: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 1991, s. 117-121.
- 21 Komitet przedstawił plan trzyfazowego przechodzenia do Unii Gospodarczo-Walutowej 12 kwietnia 1989 r. Decyzja w sprawie rozpoczęcia pierwszej fazy realizacji programu zapadła podczas posiedzenia Rady Europy w Madrycie, 14-16 czerwca 1989 r.
- 22 Ubocznym efektem tego proceduru stało się relatywnie wysokie bezrobocie. W krajach, gdzie bezrobocie zaczyna kształtować się na poziomie około 5%, efekt ten uzyskano dzięki obniżaniu wymiaru podatków. Przykładem tego jest gospodarka USA, Wielkiej Brytanii, Holandii, Luksemburga i Danii.
- 23 Podatek linearny zaproponował Leszek Balcerowicz, jednak propozycja ta, mimo pozytywnych ocen i opinii specjalistów, nie została zatwierdzona przez Sejm.
- 24 „The Economist”, 12.10.2002.
- 25 Rada Europejska na szczycie w Feira (Portugalia).