

# Witold Kasperkiewicz, Maria Greta

---

## Geneza i rozwój integracji europejskiej do Maastricht

---

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 1,  
7-28

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## GENEZA I ROZWÓJ INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ DO MAASTRICHT

### 1. Geneza idei integracji Europy Zachodniej

Charakterystyczną cechą współczesnej gospodarki światowej są narastające tendencje integracyjne, sprzyjające powstawaniu i rozwojowi ugrupowań o charakterze regionalnym. Często specyficzne uwarunkowania natury ekonomicznej i pozaekonomicznej występujące w krajach integrujących się decydują o sile i rodzaju ich wzajemnych powiązań. Postępy integracyjne zachodzące np. w Europie Zachodniej, Ameryce Północnej i Łacińskiej, Afryce Wschodniej i Zachodniej świadczą o tym, że specyfika otoczenia regionalnego nadaje niepowtarzalny charakter i tempo każdemu z powstających ugrupowań integracyjnych. Najbardziej jednak zaawansowane procesy integracyjne zachodzą w Europie Zachodniej. Na nich się tu skoncentrujemy.

Idea, która przyświecała budowie bloku integracyjnego w Europie Zachodniej miała głównie wymiar polityczny, potem gospodarczy. Wspólne dążenia krajów zachodnioeuropejskich do zapewnienia pokoju w Europie, nękanej wcześniej licznymi konfliktami zbrojnymi, sprzyjały tworzeniu silnego zintegrowanego organizmu gospodarczego, który byłby w stanie konkurować z największymi potęgami gospodarczymi świata (głównie USA i Japonią). Dążenie do wzmocnienia roli Europy w świecie po okresie krwawych wojen wymuszało podjęcie energicznych działań integracyjnych w celu stymulowania przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych na Starym Kontynencie.

Koncepcja zjednoczenia Europy zrodziła się już po I wojnie światowej. Zaczęto wówczas myśleć o utworzeniu „Paneuropy”, tj. Europy zorganizowanej, która miałaby być opoką pokoju, stabilizacji i rozwoju gospodarczego. Skonkretyzowaniem tej idei był plan A. Brianda, ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji. W sferze polityki przewidywał on utworzenie unii federalnej, opartej na zasadzie suwerenności i niezależności jej członków, zaś w sferze gospodarki – utworzenie wspólnego rynku. Działania gospodarcze miały sprzyjać podnoszeniu poziomu dobrobytu ludności na całym terytorium Wspólnoty. Plan A. Brianda, mimo że nie został zrealizowany, miał wpływ na powstanie z czasem wielu organizacji o charakterze prointegracyjnym<sup>1</sup>.

Wizja ekonomicznego i politycznego zjednoczenia Europy odżyła po II wojnie światowej. Ważnym wydarzeniem politycznym, które przyczyniło się do ożywienia dyskusji i podjęcia działań, zwiastujących początki integracji w Europie, było

---

<sup>1</sup> M. C i e p i e l e w s k a, B. M u c h a - L e s z k o, *Integracja europejska. Droga do unii ekonomicznej i monetarnej*, UMCS, Lublin 1994, s. 9.

wystąpienie W. Churchilla na Uniwersytecie w Zurychu 19 września 1946 r. Zaproponował on utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy pod przewodnictwem Francji i Niemiec (była to próba pogodzenia interesów obu państw, które rywalizowały ze sobą o dominację na kontynencie). Propozycję W. Churchilla zalicza się do koncepcji federalistycznych, zakłada bowiem utworzenie nowego państwa związkowego i powołanie do życia instytucji europejskiej (o szerokim obszarze działania, ale znikomych kompetencjach). Warto dodać, że koncepcja W. Churchilla nie miała wielu zwolenników w Wielkiej Brytanii i była opozycyjna w stosunku do oficjalnego stanowiska tego kraju w kwestii integracji. Konsekwencją wystąpienia Churchilla było utworzenie Rady Europy (5 maja 1949 r.) – pierwszej w Europie organizacji, działającej na rzecz współpracy i integracji kontynentu.

Pierwszym formalnym krokiem w kierunku integracji Europy Zachodniej było podpisanie w 1951 r. Traktatu Paryskiego<sup>2</sup>, na mocy którego utworzono Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Niespełna sześć lat później, w 1957 r., Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy podpisały Traktaty Rzymskie, które powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM).

Organizacja wspólnego rynku węgla i stali w ramach EWWiS miała wymiar przede wszystkim polityczny. Już wystąpienie Roberta Schumana<sup>3</sup> świadczyło o politycznym charakterze integracji Francji z Niemcami, jako „kamienia węgielnego” przyszłej zjednoczonej Europy. Dobitnie potwierdził to pierwszy przewodniczący Wysokiej Władzy<sup>4</sup> – Jean Monnet, który stwierdził: „...mnie nie interesuje węgiel i stal, mnie interesuje Europa...”.

Kolejnym dowodem politycznego charakteru integracji jest fakt, że już w 1954 r., czyli wkrótce po powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, nastąpiły próby utworzenia dwóch nowych organizacji europejskich: Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP) i Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO)<sup>5</sup>. Nie powiodły się, ponieważ było na nie za wcześnie, ale są dowodem na to, że cel polityczny zawsze przyświecał Europie. Kiedy Paul-Henri Spaak, minister spraw zagranicznych Belgii, późniejszy Sekretarz Generalny NATO, rozpoczął działania na rzecz powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i EURATOM-u, on również, jako wybitny polityk, rozumiał, że gospodarcza droga EWG musi prowadzić do celu politycznego.

---

<sup>2</sup> Traktat podpisano na 50 lat, a termin jego ważności upłynął 23 lipca 2002 r. i EWWiS została rozwiązana.

<sup>3</sup> Ówczesny minister spraw zagranicznych Francji w swym wystąpieniu z 9 maja 1950 r. zaproponował utworzenie EWWiS.

<sup>4</sup> Ewenementem we współpracy krajów członkowskich w ramach EWWiS było przeniesienie krajowych kompetencji w zakresie kształtowania i realizacji polityki sektora stalowego i węglowego na szczebel wspólnotowy. Powołano w tym celu tzw. Wysoką Władzę, instytucję, która uzyskała szerokie kompetencje w tym sektorze.

<sup>5</sup> Szerzej: J. K u ł a k o w s k i, *Siedem tez o Europie*, Ośrodek Badań Europejskich Uniwersytetu Łódzkiego, „Working Papers” 1996, nr 3, s. 2.

Zatem integracja gospodarcza jest ważna i konieczna, ale stanowi tylko środek do celu, jakim jest integracja polityczna. Nie sposób jednak niedocenić wagi aspektu ekonomicznego w rozwoju integracji europejskiej, tym bardziej, że kolejne dotychczasowe etapy jej rozwoju miały charakter ekonomiczny, a dzięki ich pomyślnemu rozwojowi możliwa stała się coraz głębsza integracja polityczna.

Dzięki podpisaniu Traktatu Rzymskiego i rozpoczęciu działalności EWG idea zjednoczenia Europy Zachodniej została przynajmniej częściowo zrealizowana. Utworzono ponadnarodową organizację, obejmującą kraje, które zdecydowały się na budowanie w przyszłości unii gospodarczej.

Kilkudziesięcioletniej integracji w sferze gospodarczej przyświecała motywacja polityczna i ona zaowocowała w końcu lat osiemdziesiątych koncepcją Traktatu z Maastricht, powołującego do życia więcej niż wspólnotę gospodarczą, a mianowicie Unię Europejską, będącą pojęciem ściśle politycznym. Do środków służących realizacji podstawowego celu politycznego Unii Europejskiej zaliczono promowanie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, zapewnienie tożsamości na scenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez wdrożenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzenie obywatelstwa Unii, rozwinięcie bliższej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, przestrzeganie całego wspólnotowego dorobku prawnego, tzw. *acquis communautaire*<sup>6</sup>.

Podstawowe informacje o składzie członkowskim WE zamieszczamy poniżej, zaś dotyczące poziomu życia – w tabl. 1.

1. **Założyciele:** Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy.
2. Następnie do Wspólnot Europejskich przystępowały:
  - 1973 r. – Dania, Irlandia, W. Brytania (I poszerzenie);
  - 1981 r. – Grecja (II poszerzenie);
  - 1986 r. – Hiszpania i Portugalia (III poszerzenie);
  - 1995 r. – Austria, Finlandia i Szwecja (IV poszerzenie).
3. Do WE należą także terytoria zamorskie jej członków.
4. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej jako kandydackie po podpisaniu układów akcesyjnych: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia.
5. Ubiegające się o członkostwo: Cypr, Malta, Turcja.
6. Kraje AKP (Afryki, Karaibów i Strefy Pacyfiku), stowarzyszone ze Wspólnotami (ok. 70 państw).
7. Państwa nie będące ani członkami, ani państwami stowarzyszonymi. Do państw (terytoriów) europejskich, nie będących członkami WE ani państwami stowarzyszonymi, należą: Norwegia, Szwajcaria, Islandia, Stolica Apostolska, Andora, San Marino, Monako, Lichtenstein, Gibraltar.

---

<sup>6</sup> Szerzej: J. K u ł a k o w s k i, *op. cit.*, s. 2.

Tablica 1.

**Poziom życia w państwach członkowskich WE i wybranych krajach  
Europy Środkowo-Wschodniej oraz na Malcie i Cyprze**

Kraj	Ludność (w mln)	Skrajne ubóstwo (w %)	Skrajne ubóstwo (w liczbach)	PKB <i>per capita</i> (w USD)
Austria	8,1	1,4	133,4	18 500
Belgia	10,2	0,9	90,1	16 800
Dania	5,4	2,2	118,8	23 500
Finlandia	5,2	1,8	93,0	19 800
Francja	59,0	2,1	1 263,4	18 500
Niemcy	82,1	1,4	1 179,9	23 300
Grecja	10,7	9,4	1 009,8	7 500
Irlandia	3,6	4,3	155,8	15 700
Włochy	56,7	1,6	916,9	15 500
Luksemburg	0,4	0,4	1,8	28 000
Holandia	15,8	2,1	333,5	18 500
Portugalia	9,9	8,2	815,4	5 500
Hiszpania	39,2	5,5	2 158,4	9 500
Szwecja	8,9	3,1	278,3	20 300
W. Brytania	59,1	2,4	1 400,8	14 100
<b>EU – 15</b>	<b>374,3</b>	<b>2,7</b>	<b>9 929,6</b>	
Czechy	10,3	3,0	312,3	3 300
Estonia	1,4	51,8	729,1	2 900
Węgry	10,2	28,9	2 945,1	2 300
<b>Polska</b>	<b>38,6</b>	<b>34,6</b>	<b>13 358,3</b>	<b>2 159</b>
Słowenia	1,9	6,9	136,6	3 347
Cypr	0,8	5,0	37,4	7 500
Malta	0,4	10,1	38,6	7 000
<b>EU – 22</b>	<b>437,9</b>	<b>5,9</b>	<b>25 955,7</b>	

Źródło: Ph. Schmitter, M. Bauer, *Expanding Social Citizenship*, „Journal of European Social Policy”, V.11, nr 1, Febr. 2001, s. 60.

## 2. Główne etapy w rozwoju integracji europejskiej

Biorąc za podstawę rozszerzanie obszaru Wspólnoty oraz rozwój nowych form integracji i systemu instytucjonalnego, możemy w rozwoju EWG wyróżnić 4 etapy:

I. trwający do końca lat sześćdziesiątych, tzw. okres przejściowy;

- II. obejmujący lata siedemdziesiąte, rozpoczęcie budowy Europejskiego Systemu Walutowego (ESW);
- III. obejmujący lata osiemdziesiąte, podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE);
- IV. obejmujący lata dziewięćdziesiąte, Traktat o Unii Europejskiej (Traktat o UE)<sup>7</sup>.

Natomiast rozwój form integracji pozwala wyróżnić następujące etapy:

- I. *Strefa wolnego handlu*: kraje wchodzące w skład strefy znoszą między sobą cła, ograniczenia ilościowe, pozostawiając jednocześnie narodowe taryfy celne oraz odrębną politykę handlową wobec krajów trzecich (lata sześćdziesiąte).
- II. *Unia celna* (wprawdzie powstała w 1968 r., ale jej efekty są widoczne dopiero w latach siedemdziesiątych): członkowie unii znoszą bariery w przepływie towarów i ustanawiają wspólną taryfę celną oraz ujednolicają politykę handlową wobec partnerów zewnętrznych.
- III. *Wspólny rynek* (jego budowę rozpoczęto w latach osiemdziesiątych, a zaczął funkcjonować w latach dziewięćdziesiątych): partnerzy uczestniczący w tym etapie integracji zapewniają swobodę nie tylko przepływu towarów, lecz także czynników produkcji w postaci kapitału i siły roboczej oraz usług (lata osiemdziesiąte).
- IV. *Unia gospodarcza i walutowa*: oprócz przedsięwzięć z poprzedniego etapu integracji, uczestnicy unii decydują się na harmonizację narodowej polityki gospodarczej i monetarnej (w tym wprowadzenie wspólnej waluty – lata dziewięćdziesiąte).
- V. *Unia polityczna*: przeniesienie kompetencji na szczebel wspólnotowy w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

## 2.1. Realizacja postanowień Traktatu Rzymskiego w latach sześćdziesiątych

Podstawowe cele pierwszego, tzw. przejściowego, etapu można sprowadzić do:

- budowy unii celnej,
- realizacji niektórych założeń rynku wewnętrznego,
- ujednoczenia przepisów prawnych i administracyjnych oraz zasad polityki ekonomicznej i społecznej,
- wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej.

Głównym celem tego etapu było utworzenie unii celnej na obszarze krajów, które przystąpiły do EWG. Cel ten osiągnano poprzez stopniowe znoszenie ceł i ograniczeń ilościowych w obrotach handlowych między krajami członkowskimi oraz poprzez wprowadzanie w miejsce narodowych taryf celnych wspólnej, ujednoczonej taryfy zewnętrznej, obowiązującej w stosunku do importu z krajów trzecich<sup>8</sup>.

Utworzenie unii celnej, obejmującej wszystkie towary, z wyjątkiem niektórych

---

<sup>7</sup> M. Ciepielewska, B. Mucha-Leszko, *op. cit.*, s. 17.

<sup>8</sup> T. Bartoszewicz, *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, PWN, Warszawa 1988.

artykułów rolnych, nastąpiło w wyniku redukcji stawek celnych w dziesięciu kolejnych etapach. W latach 1959–1966 przeprowadzono osiem z nich (jednorazowo obniżano stawki celne o 10%). W 1967 r. zredukowano stawki celne o dalsze 5%, a 1 lipca 1968 r. o kolejne 15%. Unię celną utworzono właśnie w 1968 r., a zatem półtora roku wcześniej niż przewidywał Traktat Rzymski<sup>9</sup>.

Kolejnym celem Wspólnoty Europejskiej było utworzenie wspólnego rynku, a więc wprowadzenie swobody wewnętrznego przepływu czynników produkcji. Już w pierwszym etapie wprowadzono częściową liberalizację w zakresie przepływu kapitału. Liberalizacją bezwarunkową zostały objęte przepływy kapitału produkcyjnego w formie inwestycji zagranicznych oraz kredyty handlowe i operacje giełdowe papierami wartościowymi. Liberalizacja warunkowa, która daje możliwość stosowania ograniczeń, niezbędnych do realizacji celów narodowej polityki ekonomicznej, dotyczyła średnio- i długoterminowych pożyczek i kredytów finansowych, nie związanych bezpośrednio z transakcjami handlowymi oraz transakcji papierami wartościowymi nie notowanymi na giełdzie. Nie zostały natomiast objęte liberalizacją ruchy kapitałów krótkoterminowych<sup>10</sup>.

Pełna swoboda przepływu siły roboczej została osiągnięta jeszcze przed upływem dwunastoletniego okresu przejściowego. 12 października 1968 r. wydano zarządzenie o zniesieniu ograniczeń imigracji i pobytu dla pracobiorców krajów członkowskich i ich rodzin w obrębie EWG. Miało to doprowadzić do optymalnej alokacji zasobów.

W ramach I etapu rozpoczęto też proces ujednolicania przepisów prawnych i administracyjnych oraz zasad polityki ekonomicznej i społecznej. Przede wszystkim podjęto działania w zakresie ujednolicania norm towarowych i technicznych oraz harmonizacji systemów podatkowych (w pierwszej kolejności wprowadzono jednaki system pobierania podatku VAT).

W związku z tworzeniem wspólnego rynku konieczne było określenie zasad wspólnej polityki handlowej. Objęte nią zostały m.in. polityka eksportowa (ujednoczenie środków wspierania eksportu), importowa (ujednoczenie przepisów dotyczących importu z krajów trzecich), antydumpingowa oraz polityka w zakresie zawierania układów handlowych z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi<sup>11</sup>.

Traktat Rzymski regulował też kwestie związane z konkurencją: ustalał zasady polityki antykarlowej i antymonopolowej, a także zakazywał rządów (z pewnymi wyjątkami) stosowania pomocy państwowej, która mogłaby wypaczać konkurencję. W Traktacie Rzymskim, oprócz unii celnej i polityki handlowej, za priorytetową uznano także politykę rolną. Jej celem miały być m.in.: zwiększenie produktywności sektora

---

<sup>9</sup> M. C i e p i e l e w s k a, B. M u c h a - L e s z k o, *op. cit.*, s. 18; także K. M i c h a ł o w s k a - G o r y w o d a, A. J. K ł a w e, Z. Z i m n y, *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Założenia, rzeczywistość i perspektywy*, PWE, Warszawa 1981, s. 168.

<sup>10</sup> K. M i c h a ł o w s k a - G o r y w o d a, A. J. K ł a w e, Z. Z i m n y, *op. cit.*, s. 174.

<sup>11</sup> M. C i e p i e l e w s k a, B. M u c h a - L e s z k o, *op. cit.*, s. 19–20.

rolniczego, poprawa warunków życia mieszkańców wsi, zagwarantowanie zaopatrzenia oraz zapewnienie rozsądnego poziomu cen dla konsumentów.

Wspólna Polityka Rolna doprowadziła wówczas do podtrzymania interwencji na rynku rolnym krajów członkowskich (głównie podtrzymywania cen, dochodów farmerów) oraz do powstawania nadwyżek produkcyjnych niektórych artykułów rolnych. W relatywnie niewielkim stopniu jej realizacja stymulowała wzrost efektywności rolnictwa oraz ograniczenie liczby gospodarstw rolnych w krajach Wspólnoty.

W momencie powstania EWG pojawił się też pomysł utworzenia europejskiej strefy walutowej. Wprawdzie Traktat Rzymski nie zawierał *explicite* postanowień o unii walutowej krajów członkowskich, przewidywał jednak koordynację wewnętrznej i zewnętrznej polityki walutowej<sup>12</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami państwa członkowskie powinny dążyć m.in. do stabilizacji poziomu cen, równowagi bilansu płatniczego i utrzymywania zaufania do własnej waluty. Koordynacja polityki walutowej krajów członkowskich powinna zaś przejawiać się m.in. w nadzorowaniu kształtowania się kursów walutowych w krajach członkowskich czy też przeciwdziałaniu zakłóceniom równowagi ich bilansów płatniczych. W tym celu powołano do życia Komitet Walutowy.

## 2.2. Budowa Europejskiego Systemu Walutowego w latach siedemdziesiątych

Głównym celem integracji europejskiej w latach siedemdziesiątych była koordynacja współpracy w sferze walutowej, która stała się szczególnie ważna w obliczu wprowadzenia wspólnej polityki rolnej i unii celnej. Pojawiło się wówczas wiele inicjatyw, zmierzających do zacieśnienia współpracy walutowej, a w dalszej kolejności – utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Wymienić można chociażby plan Barre'a, projekt Schillera, belgijski projekt „Talent”, raport Tindemansa, plan Wernera czy też inicjatywę utworzenia Europejskiego Systemu Walutowego (ESW).

Jeszcze w lutym 1969 r. Komisja Wspólnot Europejskich przekazała Radzie Wspólnot Europejskich memorandum w sprawie koordynacji polityki gospodarczej i walutowej, które zostało opracowane przez francuskiego polityka R. Barre'a (tzw. plan Barre'a). Głównym postulatem tego memorandum była współpraca walutowa, opierająca się na udzielaniu pomocy finansowej krajom, mającym trudności z utrzymaniem kursu własnej waluty. Zwrócono przy tym uwagę na konieczność konwergencji gospodarczej, gdyż tylko ona, zdaniem autora memorandum, mogła stanowić podstawę współpracy walutowej. W 1969 r. na spotkaniu szefów państw i rządów w Hadze W. Brandt, polityk niemiecki, zgłosił propozycję powołania unii gospodarczo-walutowej, a w marcu 1970 r. przygotowany został drugi plan Barre'a w sprawie stopniowej realizacji tejże unii. W planie tym rozwinięto postulaty zawarte

---

<sup>12</sup> J. B i l s k i, *Europejski System Walutowy. Cele, mechanizm, konsekwencje*, Łódź 1989, s. 341.



już w pierwszej wersji, zwłaszcza postulat stabilnych kursów walutowych i form pomocy finansowej w przypadku zbyt dużych wahań kursów<sup>13</sup>.

Propozycje R. Barre'a i W. Brandta, choć uświadomiły celowość ściślejszej współpracy walutowej, nie odegrały większej roli. Ważniejszy okazał się plan luksemburskiego polityka P. Wernera, który przewidywał utworzenie unii gospodarczej i walutowej do końca 1980 r.

### 2.2.1. Plan Wernera

Największe znaczenie z powyższych inicjatyw miał Raport, opublikowany w 1970 r. przez Komitet P. Wernera (ówczesnego premiera Luksemburga). Raport ów, zwany potem planem Wernera, był odpowiedzią na decyzje szczytu szefów państw i rządów w Hadze (z grudnia 1969 r.) nt. utworzenia do 1980 r. w kilku etapach unii gospodarczej i walutowej. Plan Wernera stanowił syntezę dwóch planów: francuskiego – przedstawionego przez Barre'a i niemieckiego – przedstawionego przez Schillera. Szczególne znaczenie planu Wernera polegało na tym, iż stanowił on efekt kompromisu między dwoma podstawowymi koncepcjami tworzenia unii gospodarczo-walutowej, a mianowicie koncepcjami „ekonomistów” i „monetarystów”. „Ekonomiści” uważali, że system stałych kursów walutowych może być rezultatem unii gospodarczej, co wymaga wcześniejszej harmonizacji polityki gospodarczej krajów członkowskich. „Monetaryści” natomiast sądzili, że unia walutowa powinna poprzedzać unię gospodarczą. Stopniowe ograniczanie marż wahań kursów walutowych powinno, według „monetarystów”, skłonić kraje EWG do koordynacji polityk gospodarczych<sup>14</sup>. Plan Wernera połączył oba te stanowiska, czyli zakładał jednoczesną integrację polityki gospodarczej i walutowej.

Pierwszą wersję tego projektu, nazwaną programem przejściowym (*interim programme*), przedstawiono na szczycie państw w Luksemburgu (w czerwcu 1970 r.). Określał on pewne ramowe działania, które należy przeprowadzić w celu osiągnięcia unii walutowej, oraz szczegółowe zalecenia do wykonania w poszczególnych etapach realizacji programu.

Komitet pod przewodnictwem Wernera postulował dochodzenie do wspólnej waluty poprzez zmniejszanie wahań kursów walut krajów członkowskich oraz poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (EFWW). Fundusz ten miał stać się podstawą do utworzenia przyszłego banku centralnego. Plan zakładał także wprowadzenie mechanizmu kredytowania państw, odnotowujących przejściowe trudności płatnicze.

Plan Wernera przewidywał rozłożenie budowy unii gospodarczo-walutowej na kilka etapów. W ramach pierwszego etapu miało nastąpić zmniejszenie wahań kursowych i interwencje przeprowadzane we wspólnej walucie. W zakresie polityki walutowej proponowano następujące rozwiązania: utworzenie wspólnej waluty lub

<sup>13</sup> G. M a g n i f i c o, *European Monetary Unification*, London 1973, s. 3–4; także K. Z a b i e l s k i, *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1994, s. 113.

<sup>14</sup> J. B i l s k i, *op. cit.*, s. 342–343; A. K o m a r, *Europejska Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 1996, s. 18.

całkowitą wymienialność walut europejskich po stałym kursie, centralizację polityki walutowej i kreacji waluty, powołanie do życia Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, który miał się stopniowo stać organem zarządzającym rezerwami banków centralnych EWG. Należy dodać, że plan Wernera przewidywał również stworzenie mechanizmu pomocy finansowej średnioterminowej dla krajów, w których pojawiły się trudności z równowagą bilansu płatniczego.

W 1971 r. rozpoczęto realizację pierwszego etapu planu Wernera, ale próby utworzenia nowego porządku walutowego między krajami WE zostały zawieszono z powodu międzynarodowego kryzysu walutowego. W 1971 r. zawieszona została wymienialność dolara na złoto. W wyniku tego procesu kraje uczestniczące w Systemie z Bretton Woods zwiększyły pasmo wahań kursów do  $\pm 2,25\%$ , kraje europejskie zaś zmniejszyły te wahania o połowę do  $\pm 1,125\%$  w stosunku do kursów krajów uczestniczących w Systemie z Bretton Woods (w tzw. węźu walutowym). Pozostawiły natomiast wyżej wspomniane szersze pasmo wahań  $\pm 2,25$  (tzw. tunel) w stosunku do walut zewnętrznych. System ten otrzymał nazwę tzw. „węża w tunelu”<sup>15</sup>. Po kolejnym kryzysie walutowym (w 1973 r.) zniesiono pasmo tworzące tunel, ale nadal obowiązywały przedziały węża walutowego.

Pasmo, wynoszące łącznie 4,5%, wiele krajów uważało za zbyt wąskie. W konsekwencji system oparty na węźu walutowym, stanowiący podstawę współpracy ówczesnych krajów członkowskich EWG oraz krajów pretendujących do akcesji, zaczął być uważany za rozwiązanie „niedostatecznie szerokie”. Pomimo znacznych wydatków na interwencję i – w efekcie – poważnego uszczuplenia rezerw walutowych, nie udało się pozostać w węźu walutowym funtowi brytyjskiemu i irlandzkiemu oraz koronie duńskiej. Duże znaczenie miało także opuszczenie węża walutowego przez walutę włoską.

We wrześniu 1972 r. zdecydowano o utworzeniu (zakładanego w planie Wernera) Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (EFWW). Jego działalność miała istotny wpływ na integrację walutową w przyszłości. Trzy lata później utworzono koszyk dziewięciu walut ówczesnych krajów członkowskich, z dominującym udziałem marki niemieckiej, a następnie wprowadzono europejską jednostkę rozrachunkową, przekształconą w 1978 r. w ECU (*European Currency Unit*).

W 1973 r. pojawiły się poważne zaburzenia na międzynarodowym rynku walutowym, których efektem była nagła dewaluacja dolara w stosunku do podstawowych walut europejskich, a rząd amerykański nie interweniował dla utrzymania kursu dolara. Reakcją Wspólnoty na decyzję amerykańską było upłynnienie kursów walut zachodnioeuropejskich w stosunku do dolara. Nadal obowiązywała decyzja o węźu walutowym, z tą jednak różnicą, że kursy walut mogły wykroczyć poza tunel. Władze Wspólnoty sądziły, że wąż będzie stanowił czynnik stabilizujący system walutowy. Ostry kryzys paliwowy (szok naftowy) z końca 1973 r. podważył to przekonanie. Kryzys ów spowodował wzrost stopy inflacji i perturbacje krajów EWG

---

<sup>15</sup> Określenie to pojawiło się po raz pierwszy w 1972 r. w Bazylji, w umowie między bankami centralnymi; G. M a g n i f i c o, *op. cit.*, s. 4 i dalsze.

w równoważeniu bilansów płatniczych. Zjawiska te wywołały falę zmian parytetów walut (rewaluacje i dewaluacje) uczestników węża i zwiększenie rozbieżności między kursami walut<sup>16</sup>. W rezultacie zdecydowano się zawiesić realizację planu Wernera w 1974 r. Poszczególne państwa skoncentrowały swoje wysiłki na ratowaniu własnych gospodarek, natomiast problemy integracji walutowej odsunięto na margines. Kryzys walutowy, który towarzyszył kryzysowi gospodarczemu, spowodował wystąpienie z węża franka francuskiego, lira i funta brytyjskiego. Z liczących się walut w systemie węża pozostała tylko marka. Nastąpił więc ostateczny upadek tego systemu; wąż przestał odgrywać rolę instrumentu integracji walutowej krajów EWG.

Pomimo ostatecznego niepowodzenia planu Wernera podjęto w ramach tego projektu pewne trwałe decyzje dotyczące:

- zwiększenia pomocy udzielanej krajom członkowskim;
- wprowadzenia europejskiej jednostki rachunkowej;
- ustalenia wytycznych w sprawie usunięcia przeszkód w realizacji swobodnej wymiany handlowej;
- zapoczątkowania harmonizacji podatków bezpośrednich;
- utworzenia Komitetu Współpracy Gospodarczej i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund – ERDF).

### 2.2.2. ESW jako ogniwo w procesie integracji walutowej

Po upadku Systemu z Bretton Woods (w 1971 r.) kursy walutowe na świecie kształtowały się niezależnie, a wszelkie próby budowy światowych powiązań kursowych nie znajdowały zwolenników. W wyniku kryzysu ekonomicznego 1974–1975 proces integracji walutowej w krajach członkowskich EWG przejawiał pewną stagnację. Kraje najbardziej dotknięte skutkami kryzysu przestały być zainteresowane tworzeniem systemu, który w efekcie ograniczałby znacznie swobodę ich decyzji na szczeblu narodowym. Próby uzgodnienia wspólnej polityki gospodarczej dowiodły, że priorytety poszczególnych państw różnią się w sposób istotny, co doprowadziło nawet do łamania wcześniejszych ustaleń. Naruszyło to podwaliny przyszłej unii gospodarczej i walutowej.

Politycy europejscy ponownie zainteresowali się rozszerzeniem współpracy walutowej, a nawet utworzeniem unii monetarnej w następstwie rosnącej podaży dolara amerykańskiego na świecie oraz zwyżkujących cen paliw<sup>17</sup>. Propozycję pogłębienia procesu integracji (dzięki której utworzono potem ESW) przedstawił R. Jenkins –

---

<sup>16</sup> Przykładowo w 1973 r. miały miejsce trzy rewaluacje marki niemieckiej, rewaluacja i dewaluacja korony norweskiej, dewaluacja korony duńskiej itd.; A. K o m a r, *op. cit.*, s. 25.

<sup>17</sup> J. B i l s k i, *Koncepcje unii walutowej w EWG*, „*Ekonomista*” 1979, nr 1, s. 21–22.

ówczesny przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich – w 1977 r.<sup>18</sup>. Propozycje Jenkinsa okazały się zbyt daleko idące, gdyż wymagały zrzeczenia się przez państwa autonomicznych praw w decydujących dziedzinach narodowej polityki gospodarczej i w rezultacie nie zostały przyjęte przez państwa członkowskie.

W kwietniu 1978 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze przedstawiono nowy plan europejskiej współpracy walutowej autorstwa kanclerza RFN, Helmuta Schmidta i prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estainga. Plan stanowił wypadkową stanowiska niemieckiego, zgodnie z którym obszar walutowy powinien powstać w następstwie podniesienia i wyrównania poziomów gospodarczych krajów członkowskich oraz francuskiego, proponującego budowę odpowiedniego mechanizmu kształtowania się kursów walutowych, a w przyszłości wprowadzenie jednej waluty. Propozycja powyższa otrzymała poparcie przewodniczącego Komisji R. Jenkinsa i nieoficjalnie została przyjęta. Na kolejnym szczycie Rady podjęto decyzję o utworzeniu 1 stycznia 1979 r. Europejskiego Systemu Walutowego<sup>19</sup> (wszedł on w życie 13 marca 1979 r.).

ESW został utworzony, aby realizować trzy główne cele<sup>20</sup>:

- 1) Europa powinna stać się strefą zewnętrznego i wewnętrznego stabilności walutowej;
- 2) system ten powinien doprowadzić do lepszej współpracy krajów członkowskich w zakresie polityki gospodarczej, a tym samym wyrównywania poziomów gospodarczych, wyższego wzrostu i wyższego zatrudnienia;
- 3) system ten powinien przeciwdziałać globalnej niestabilności walutowej poprzez wspólną politykę w stosunku do walut krajów trzecich, osłabiać i rozkładać wpływ zewnętrznych zakłóceń walutowych na wszystkie waluty systemu.

Dla osiągnięcia tych celów konieczne było zapewnienie stabilnych kursów między walutami krajów członkowskich. Kursy takie dają podmiotom gospodarczym możliwość czerpania coraz większych korzyści z udziału w rynku wewnętrznym Wspólnot, a z drugiej strony wpływają na jego sprawne funkcjonowanie, trwały zrównoważony wzrost gospodarczy, stopniowe osiąganie pełnego zatrudnienia, zbliżanie poziomu życia w krajach członkowskich oraz niwelowanie dysproporcji regionalnych.

ESW nie tworzył unii walutowej, ale stanowił poważny krok w kierunku utworzenia wspólnego obszaru gospodarczego i walutowego. Natomiast za łącznik pomiędzy ESW a unią monetarną można uznać europejską jednostkę walutową ECU, która uzyskała miano pieniądza europejskiego<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> A. B i e ń, *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 1988; R. J e n k i n s, *Europe's Present Challenge and Future Opportunity*, The Jean Monnet Lecture, Florence, 27 October 1977, s. 118.

<sup>19</sup> J. B i l s k i, *Koncepcja unii walutowej...*, s. 35–36.

<sup>20</sup> Commission of the European Communities, *Progress Report on the European Monetary System and the Liberalization of Capital Markets*, Brussels 1987, s. 2.

<sup>21</sup> *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. nauk. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKCiHZ, Warszawa 1996, s. 300.

### 2.2.3. Europejska jednostka walutowa ECU

ECU była koszykiem walutowym, a w momencie wejścia w życie ESW w skład ECU wchodziło dziewięć walut: marka niemiecka, frank francuski, funt brytyjski, lir włoski, gulden holenderski, frank belgijski, frank luksemburski, korona duńska, funt irlandzki.

We wrześniu 1984 r. włączono do ECU drachmę grecką, we wrześniu 1989 r. pesetę hiszpańską i eskudo portugalskie. Zgodnie z Traktatem o UE, skład tego koszyka ostatecznie zamknięto w dniu wejścia Traktatu w życie (tj. 1 listopada 1993 r.). Oznaczało to, że trzy kraje przyjęte do WE (Austria, Finlandia i Szwecja) nie wprowadziły już swoich walut do koszyka.

Tablica 2.

Skład koszyka ECU (w chwili wejścia w życie Traktatu z Maastricht)

Waluta	Skład 1 ECU	Waga waluty (%)
Marka niemiecka	0,6242	30,09
Frank francuski	1,332	19
Funt brytyjski	0,08784	13
Lir włoski	151,8	10,16
Gulden holenderski	0,2198	9,40
Frank belgijski	3,431	7,89
Frank luksemburski	3,431	7,89
Peseta hiszpańska	6,885	5,31
Korona duńska	0,1976	2,45
Funt irlandzki	0,008552	1,1
Eskudo portugalski	1,393	0,8
Drachma grecka	1,44	0,8

Źródło: L. Oręziak, *ECU*, „Handel Zagraniczny” 1991, nr 4–5, s. 30; E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, ICKiHZ, Warszawa 1996, s. 300.

Wartość ECU określano w taki sposób, aby liczba jednostek poszczególnych walut narodowych, tworzących tę walutę, była proporcjonalna do udziału emitujących je krajów w produkcie krajowym brutto (PKB) i w łącznej wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty. Tak więc największy udział (wagę)<sup>22</sup> miała marka niemiecka, a potem frank francuski. Wzrost lub spadek wagi waluty w ECU zależał od aprecjacji bądź deprecjacji

<sup>22</sup> Waga stanowi relację między ilością danej waluty, wchodzącej w skład ECU, a wartością ECU wyrażoną w tej walucie.

kursu tej waluty wobec pozostałych walut, wchodzących w skład Systemu. Liczbę jednostek poszczególnych walut w koszyku postanowiono poddawać rewizji co 5 lat. Zmiana kursów centralnych mogła być dokonana szybciej za zgodą wszystkich krajów członkowskich, jeśli udział waluty w koszyku zmieni się o co najmniej 25%<sup>23</sup>.

ECU wykorzystywano w różnym stopniu w obrocie oficjalnym, w obrotach prywatnych i w obrotach międzynarodowych. W obrocie oficjalnym używane było do interwencji kursowych i operacji, przeprowadzanych między bankami centralnymi ESW. Było ono „tworzone” na rachunkach Europejskiego Funduszu Walutowego w zamian za zdeponowane rezerwy w złotych i dolarach. Zakres wykorzystania ECU w obrotach oficjalnych był dość skromny i nie uczynił z tej waluty liczącego się narzędzia operacji, przeprowadzanych między bankami centralnymi Wspólnoty.

ECU w obrotach prywatnych stosowane było przez banki handlowe, które „tworzyły” tę walutę w swoich księgach na podstawie kontraktów zawartych między stronami i po uprzednim zdeponowaniu odpowiedniej kwoty w walucie narodowej. Wykorzystywanie ECU w obrotach prywatnych obejmowało dwa typy operacji: operacje między bankami i operacje między bankami a podmiotami niebankowymi.

ECU w obrotach międzynarodowych rozpowszechniło się wraz z zastosowaniem na międzynarodowym rynku finansowym różnych innowacji i ze zwiększeniem niepewności, dotyczącej przyszłego kursu dolara i wysokości stopy procentowej. ECU było walutą bardziej stabilną niż waluty narodowe, co spowodowało dynamiczny rozwój jej zastosowania na tym rynku.

### **2.3. Rozwój EWG w latach osiemdziesiątych**

#### **2.3.1. Pierwsze próby działań reformatorskich w latach osiemdziesiątych**

Problemy dekady lat siedemdziesiątych jeszcze bardziej zaostrzyły się na początku lat osiemdziesiątych. Słaba koniunktura gospodarcza w krajach EWG doprowadziła do spadku ich konkurencyjności na rynkach światowych, wzrostu bezrobocia, inflacji i deficytów w bilansach handlowych. Kryzys był zauważalny m.in. na rynku rolnym (nadprodukcja, wzrost wydatków), w finansach publicznych (deficyty budżetów państwa i zadłużenie zagraniczne) oraz w samych instytucjach wspólnotowych. Istniało też szereg barier fizycznych (np. graniczna kontrola celna, paszportowa), technicznych (np. różnice w systemach prawnych państw członkowskich, istnienie narodowych standardów technicznych i norm, wyłączność krajowych dostawców przy zamówieniach rządowych) i fiskalnych, utrudniających funkcjonowanie wspólnego rynku. W tej sytuacji pojawiła się konieczność zreformowania Wspólnoty.

Działania reformatorskie, zmierzające do zacieśnienia i rozszerzenia współpracy politycznej oraz zwiększenia efektywności struktur instytucjonalnych WE,

---

<sup>23</sup> *Unia Europejska. Integracja...*, s. 300–301.

były koordynowane niezależnie od siebie przez Radę Ministrów oraz Parlament Europejski. W lipcu 1981 r. Parlament powołał Stały Komitet do Spraw Instytucjonalnych, na czele z włoskim zwolennikiem idei federalistycznej, Altiero Spinellim. Efektem prac tego Komitetu był przedstawiony Parlamentowi projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską. W Radzie Ministrów największą aktywność przejawiali ministrowie spraw zagranicznych RFN i Włoch, tj. Hans Dietrich Genscher i Emilio Colombo. Z ich inicjatywy w listopadzie 1981 r. Parlament Europejski oraz Rada Europejska otrzymały Projekt Aktu Europejskiego. Akt ten został oficjalnie przyjęty w czerwcu 1983 r. przez państwa członkowskie w formie tzw. Uroczystej deklaracji o Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Ów projekt zawierał propozycję połączenia Europejskiej Współpracy Politycznej (organu konsultacyjnego, pozostającego poza strukturą Wspólnoty) oraz Rady Europejskiej w jeden organ i powołanie sekretariatu do obsługi tego nowego organu, przewidywał także rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w dziedzinie stosunków międzyrządowych. Postulowano w nim obowiązkowe pisemne uzasadnianie użycia przez państwa członkowskie prawa weta. Zagadnienia ekonomiczne zostały w owym projekcie przesunięte na plan dalszy.

Ani projekt przygotowany przez Parlament, ani przedstawiony przez Radę Ministrów nie odegrały większej roli w zdynamizowaniu współpracy pomiędzy członkami Wspólnoty. Bardziej konkretne decyzje podjęła dopiero Rada Europejska w czerwcu 1984 r. Wprowadzono m.in. wspólny paszport europejski, flagę oraz hymn. Decyzje te miały wzmocnić jedność Wspólnoty.

Wszystkie te inicjatywy, będące konsekwencją poważnego kryzysu integracji europejskiej, zmierzały do rewizji traktatów założycielskich, tj. Traktatu Paryskiego, ustanawiającego EWWiS w 1951 r. oraz Traktatu Rzymskiego, ustanawiającego EWG i EURATOM w 1957 r. Ostateczna decyzja w sprawie ich nowelizacji została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Mediolanie w dniach 28–29 czerwca 1985 r. Doprowadziła ona m.in. do podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego – JAE (Single European Act).

### **2.3.2. Jednolity Akt Europejski**

JAE został podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu przez dziewięć państw członkowskich. Nie uczestniczyły wówczas w jego podpisaniu Dania (uzależniając swoje stanowisko od wyniku narodowego referendum) oraz Grecja i Włochy. Kraje te złożyły swoje podpisy nieco później, 28 lutego 1986 r., w Hadze. Po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Akt ten uzupełnia traktaty założycielskie, w szczególności postanowienia dotyczące EWG. Tworzy on formalne podstawy prawne do podjęcia działań w zakresie organizacji jednolitego rynku wewnętrznego, które wcześniej – 14 czerwca 1985 r. – zostały wytyczone w tzw. Białej Księdze.

JAE składa się z czterech części (Tytuły I–IV):

---

<sup>24</sup> Przyjęto bardzo okrojoną formę tego Aktu w porównaniu z jego pierwszą wersją.

Tytuł I: Postanowienia wspólne; zawarte są w nich m.in. wzajemne relacje między Wspólnotami Europejskimi i Europejską Współpracą Polityczną, podporządkowane głównemu celowi – Unii Europejskiej.

Tytuł II: Stanowi główną część; zawiera szczegółowe postanowienia, dotyczące zmian i uzupełnień Traktatu Rzymskiego.

Tytuł III: Stanowi traktatowe oparcie; daje podstawę prawną dla działania Europejskiej Współpracy Politycznej.

Tytuł IV: Zawiera postanowienia końcowe, dotyczące m.in. procesu ratyfikacyjnego.

Do JAE dołączony jest akt końcowy, nie będący jego częścią składową, ale mający polityczne znaczenie przy interpretacji jego uregulowań. W JAE podkreślano, że celem integracji powinno być utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, zapewniającego swobodę przemieszczania się osób, towarów, kapitału i usług, stąd hasło: Europa „bez granic”. Oprócz celu najważniejszego, za pomocą JAE postanowiono realizować inne zadania:

- 1) W kontaktach zewnętrznych państwa członkowskie powinny realizować własne interesy poprzez instytucje wspólnotowe, zaś w kontaktach między państwami członkowskimi powinny postępować zgodnie z przyjętymi regułami wspólnotowymi.
- 2) Stwierdzono, że głównym celem Wspólnot Europejskich i Europejskiej Współpracy Politycznej jest postęp na drodze do jedności Europy. Chodziło tu głównie o wypracowanie takich reguł postępowania, które byłyby wyznacznikami polityki zagranicznej państw członkowskich.
- 3) Podjęto decyzję o rozszerzeniu współpracy z Unią Zachodnioeuropejską (UZE) i NATO.
- 4) Instytucje europejskie powinny przestać być sztucznym tworem. Realizując tę zasadę zmodyfikowano m.in. zasady głosowania w Radzie.
- 5) Zadeklarowano konieczność umocnienia Europejskiego Systemu Walutowego w kierunku uczynienia go rzeczywistym prekursorem unii walutowej<sup>25</sup>.

Najważniejszy cel JAE, tj. pogłębianie integracji w kierunku realizacji rynku wewnętrznego, osiągnano przez:

- 1) Ograniczenie listy przepisów narodowych, wymagających pełnej harmonizacji; możliwe dzięki zastosowaniu zasady wzajemnego uznania norm i regulacji narodowych.
- 2) Rozszerzanie zakresu decyzji, podejmowanych przez Radę Ministrów kwalifikowaną większością głosów (54 z 76 wszystkich głosów), co pozwoliłoby przyspieszyć proces decyzyjny i uczynić go bardziej skutecznym.
- 3) Nadanie większego znaczenia w procesie decyzyjnym Parlamentowi Europejskiemu.
- 4) Dążenie do zbliżenia poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego krajów Wspólnoty w celu łagodzenia różnic regionalnych.

---

<sup>25</sup> A. Noble, *Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu do Maastricht i Amsterdamu* (przekład polski S. Zalewski, uzupeł. E. Synowiec), KiW, Warszawa 1998, s. 115.



- 5) Dążenie do wprowadzenia unii ekonomicznej i monetarnej.
- 6) Wzmocnienie naukowo-technologicznej bazy przemysłu w celu podniesienia jej konkurencyjności.
- 7) Unifikację polityki socjalnej, a przede wszystkim przepisów określających warunki pracy i normy bezpieczeństwa pracy.
- 8) Wprowadzanie jednolitych form dialogu między pracownikami i pracodawcami.
- 9) Rozwój wspólnego programu ochrony środowiska<sup>26</sup>.

Oprócz pogłębiania procesów integracyjnych w latach osiemdziesiątych nastąpiło dalsze rozszerzenie obszaru EWG. 1 stycznia 1981 r. w jej skład weszła Grecja, a pięć lat później Hiszpania i Portugalia. Było to wyrazem upowszechniającego się przekonania, że uczestnictwo w integracji europejskiej pozwala wszystkim krajom członkowskich – tym bardziej i mniej rozwiniętym – na współdecydowanie o losach i rozwoju Europy.

### 2.3.3. Raport Cecchiniego

W 1986 r. na zlecenie Komisji WE rozpoczęto przygotowywanie raportu na temat potencjalnych efektów ekonomicznych wprowadzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Był on dziełem zespołu ekonomistów kierowanych przez Paola Cecchiniego. Raport ten, powszechnie nazywany raportem Cecchiniego, został opublikowany w 1988 r. Zgodnie z nim potencjalne korzyści z wprowadzenia wspólnego rynku przedstawiały się następująco:

- zniesienie formalności granicznych (11–24 mld ECU);
- liberalizacja zamówień rządowych (17 mld ECU);
- utworzenie nowych miejsc pracy (2–5 mln);
- spadek cen (6,1%);
- wzrost konkurencji i powiększenia skali produkcji (przyrost PKB o 2%);
- przyspieszanie wzrostu gospodarczego (4,5%);
- poprawa rezultatów działalności w bankowości, ubezpieczeniach, turystyce, komunikacji, handlu, usługach konsultingowych i informatyce<sup>27</sup>.

Ekonomiści oceniali, że korzyści z wprowadzenia wspólnego rynku wystąpią we wszystkich gospodarkach Wspólnot, ale najwięcej miałyby zyskać gospodarka RFN, a następnie gospodarki Hiszpanii, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii, państw Beneluksu, Portugalii i Grecji. Oprócz potencjalnych korzyści raport przewidywał także ujemne skutki wprowadzenia rynku wewnętrznego, będące następstwem wzrostu konkurencji i konieczności restrukturyzacji gospodarki. Zaliczono do nich:

---

<sup>26</sup> L. O r ę z i a k, *Główne założenia przekształcenia EWG w unię gospodarczą i walutową*, „Handel Zagraniczny” 1992, nr 3, s. 27–28.

<sup>27</sup> *The Economics of 1992*, „European Economy” 1988, nr 35, s. 167.

- możliwość likwidacji niektórych firm, a nawet upadek całych gałęzi przemysłu w niektórych państwach;
- zagrożenia dla przemysłu rolno-spożywczego, maszynowego, metalurgicznego, włókienniczego i odzieżowego;
- wzrost bezrobocia w zagrożonych gałęziach;
- nowe trudniejsze wyzwania dla małych i średnich firm.

W praktyce wprowadzenia jednolitego rynku wewnętrznego dały się zauważyć pozytywne zmiany:

- ożywienie aktywności firm, które z wyprzedzeniem reagowały na zachodzące zmiany;
- zwiększenie przedsiębiorczości i wzrost inwestycji zagranicznych, zwłaszcza amerykańskich i japońskich na rynku wspólnotowym<sup>28</sup>;
- zmiana strategii rozwojowych dużych przedsiębiorstw, czego przejawem były fuzje zachodzące na poziomie krajowym, wspólnotowym i międzynarodowym<sup>29</sup>;
- zmniejszenie stopy bezrobocia w latach 1984–1990 z 10,7% do 8,4%;
- wzrost wymiany handlowej w obrębie Wspólnoty i udziału procentowego handlu wewnątrzspółnotowego w całości obrotów handlowych krajów członkowskich z 51,7% (1985 r.) do 60% (1990 r.)<sup>30</sup>.

### 2.3.4. Raport Komitetu Delorsa a Traktat o Unii Europejskiej

Realizacja programu jednolitego rynku wewnętrznego wymagała konsekwentnego wprowadzania w życie całego pakietu reform. W czerwcu 1988 r. Rada Europejska powołała do życia Komitet, którego celem miało być opracowanie wytycznych do realizacji wspomnianego programu oraz najbardziej zaawansowanej formy instytucjonalnej integracji, tj. unii ekonomicznej i walutowej. W skład Komitetu, na czele którego stanął francuski polityk, przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich Jacques Delors, weszli gubernatorowie banków centralnych krajów EWG oraz niezależni eksperci.

W kwietniu 1989 r. Komitet opublikował raport, zawierający uzasadnienie potrzeby realizacji w ramach Wspólnoty unii gospodarczej i walutowej, określający jej warunki wstępne oraz przedstawiający propozycję kolejnych etapów dochodzenia do tej unii<sup>31</sup>.

Raport traktował unię gospodarczą i walutową jako dwie nierozdzielne części, które powinny być realizowane równolegle. Unia gospodarcza została w dokumencie określona przez cztery elementy:

---

<sup>28</sup> A. Noble, *op. cit.*, s. 167 i dalsze.

<sup>29</sup> Tamże, s. 167 i dalsze; w latach 1986–1987 było ich 227, a w latach 1985–1989 – 492.

<sup>30</sup> Tamże, s. 167 i dalsze oraz *European Economy, Supplement A*, „Recent Economic Trends” 1993, nr 11–12.

<sup>31</sup> *Wspólnota Europejska. Integracja...*, s. 62–64.

1. Jednolity rynek, w ramach którego towary, usługi, kapitały i siła robocza mogą przemieszczać się swobodnie.
2. Realizację na szczeblu unii takiej polityki konkurencji, dzięki której funkcjonowanie rynku wewnętrznego nie byłoby zakłócanie przez zachowanie prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarczych.
3. Prowadzenie takiej polityki, która umożliwiałaby przemiany strukturalne w gospodarce krajów członkowskich, a w szczególności zapobiegałaby pogłębianiu się dysproporcji w rozwoju regionalnym Wspólnoty.
4. Koordynację polityki makroekonomicznej<sup>32</sup>.

Unia gospodarcza oznaczała więc poszerzenie funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego (punkt 1) o dalsze trzy elementy (punkty 2, 3 i 4). Polityka konkurencji miałaby przeciwdziałać praktykom ograniczania dostępu do rynków narodowych, np. poprzez wprowadzenie zakazu subsydiowania przedsiębiorstw przez rządy krajów członkowskich.

Polityka wspierająca przemiany strukturalne została uznana za trzecie ważne ogniwo unii gospodarczej. Widziano potrzebę jej realizacji w związku z wniesieniem propozycji usztywnienia parytetów walut. Gdyby do tego doszło, kraje członkowskie o niższym poziomie rozwoju utraciłyby możliwość oddziaływania na sytuację ekonomiczną za pomocą kursu walutowego, to z kolei mogłoby spowodować trwałe załamanie gospodarcze w tych słabszych krajach. Aby do tego nie doszło, zaproponowano wprowadzenie wspólnej polityki, której instrumenty mogłyby pomóc przeciwdziałać bezrobociu i podnosić stan infrastruktury we Wspólnocie.

Czwarty element unii gospodarczej to koordynacja polityki makroekonomicznej. Komitet Delorsa uznał, że jest on konieczny dla powodzenia wspólnej polityki pieniężnej w dziedzinie utrzymywania stabilności cen. Aby polityka pieniężna była w tym zakresie skuteczna, musi być powiązana z polityką budżetową, co w przypadku braku koordynacji narodowych polityk budżetowych nie jest możliwe. W związku z tym Komitet Delorsa zaproponował nałożenie pewnych obligatoryjnych ograniczeń w zakresie polityk budżetowych, prowadzonych samodzielnie przez kraje członkowskie Wspólnoty. Ograniczenia te dotyczyły poziomu deficytu budżetowego oraz sposobów jego finansowania (zakaz finansowania deficytu za pomocą bezpośrednich, w praktyce bardzo inflacyjogennych, kredytów banku centralnego)<sup>33</sup>.

Z kolei unia walutowa została w dokumencie określona jako obszar walutowy, w którym byłaby zapewniona:

1. Pełna i nieodwracalna wymiennalność walut.
2. Całkowita liberalizacja transakcji kapitałowych i pełna integracja rynku finansowego.
3. Eliminacja wahań kursów walutowych oraz nieodwracalne usztywnienie parytetów walutowych<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cyt. za L. Oręziak, *op. cit.*, s. 27–28.

<sup>33</sup> *Wspólnota Europejska. Integracja...*, s. 166–167.

<sup>34</sup> Cyt. za L. Oręziak, *op. cit.*, s. 27.

Ponadto uznano, że korzystne mogłoby być wprowadzenie jednej wspólnej waluty, co oznaczałoby nieodwracalność unii, oraz ujednoczenie polityki pieniężnej i ustanowienie centralnego ośrodka decyzyjnego, odpowiedzialnego za tę politykę. Ośrodkiem tym, zdaniem autorów raportu, powinien być Europejski Bank Centralny, który ponadto dysponowałby wyłącznym prawem emisji wspólnego pieniądza (gdyby zastąpiono waluty narodowe jedną walutą).

Raport Delorsa przewidywał trzyetapową realizację unii gospodarczej i walutowej. Celem etapu pierwszego, przewidzianego na lata 1990–1993, była budowa jednolitego rynku, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej i monetarnej w ramach istniejących już wspólnych instytucji oraz ściślejsza współpraca między bankami centralnymi. Drugi etap (1994–1998) rozpoczął się dopiero po wejściu w życie Traktatu o UE. Utworzono m.in. Europejski Instytut Walutowy, będący zaczątkiem Europejskiego Banku Centralnego, oraz dokonano dalszej koordynacji polityki ekonomicznej i walutowej. Trzeci etap, finalny, rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. wraz z wprowadzeniem sztywnych kursów między walutami krajów Unii oraz transferem uprawnień w sferze polityki pieniężnej i częściowo walutowej na szczebel ponadnarodowy<sup>35</sup>. W ramach tego etapu realizowano następujące przedsięwzięcia:

- rozpoczęcie funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej;
- rozpoczęcie działania Europejskiego Systemu Banków Centralnych na czele z Europejskim Bankiem Centralnym;
- wprowadzenie do systemu monetarnego jednolitej waluty europejskiej<sup>36</sup>.

### **3. Koncepcja integracji europejskiej z Maastricht**

Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., stanowił po Jednolitym Akcie Europejskim najobszerniejszą reformę europejskiego prawa pierwotnego. Zarówno opracowywanie Traktatu, jak i jego ratyfikacja przebiegały z wieloma trudnościami. Aby mógł być przyjęty przez Wielką Brytanię, musiała ona uzyskać prawo nie uczestniczenia w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej. Nie akceptowała ona ustaleń dotyczących polityki społecznej. W Irlandii, Danii i Francji przeprowadzono referenda w sprawie ratyfikacji Traktatu, Niemcy zaś złożyły dokument ratyfikacyjny jako ostatnie państwo Dwunastki<sup>37</sup>. Wizja kolejnych rozszerzeń Wspólnot Europejskich sprawiła, że w niespełna trzy lata po wejściu w życie Traktatu o UE postanowiono zwołać konferencję międzyrządową.

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 28.

<sup>36</sup> Tamże, s. 29.

<sup>37</sup> Po uprzednim potwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny zgodności Traktatu o Unii z niemiecką ustawą zasadniczą.

Niemniej jednak podstawową nowością Traktatu z Maastricht było położenie fundamentów prawnych pod budowę unii gospodarczej i walutowej. Konieczność budowy UGW wynikała m.in. z następujących motywów:

- konieczności intensyfikacji współpracy; Jednolity Akt Europejski nadał bowiem procesowi integracji nową dynamikę, której celem była realizacja rynku wewnętrznego, a w toku urzeczywistniania tego zadania ujawniał się pełny wymiar potrzebnych regulacji politycznych;
- faktu, iż z reformą Wspólnoty wiązano nadzieje na rozwiązanie problemów ochrony środowiska, polityki społecznej, polityki w zakresie badań naukowych i postępu technologicznego, polityki wobec cudzoziemców, problemów z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego;
- zmian w sytuacji międzynarodowej, zachodzących od 1989 r.; Traktat z Maastricht był w pewnym sensie odpowiedzią Wspólnoty na przełom polityczny i gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej oraz w byłym ZSRR. Chodziło m.in. o stworzenie udoskonalonych narzędzi polityki zagranicznej i umocnienie polityczne Wspólnoty;
- włączenia zjednoczonych Niemiec do WE oraz bliskiej perspektywy jej poszerzenia o kilka państw EFTA;
- pełnego urzeczywistnienia korzyści wynikających z istnienia jednolitego rynku wewnętrznego po wprowadzeniu wspólnej waluty<sup>38</sup>.

Traktat z Maastricht – „jako kolejny stopień realizacji coraz ściślejszej Unii narodów Europy”<sup>39</sup> – zmierza do zacieśnienia stosunków ekonomicznych i politycznych państw członkowskich. Tworzy on Unię Europejską, składającą się z trzech filarów, czyli obejmującą unię gospodarczą, walutową i polityczną.

**I filar:** problematyka ekonomiczna regulowana traktatami ustanawiającymi EWWiS, EWG i EURATOM, uwzględniającymi poprawki na mocy JAE oraz nowe dziedziny, takie jak np.: unia gospodarcza i walutowa, obywatelstwo Unii, edukacja i kultura, sieci transeuropejskie, ochrona konsumenta, ochrona zdrowia;

**II filar:** polityka zagraniczna i bezpieczeństwa;

**III filar:** sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości.

Dla pierwszego filaru obowiązuje procedura decyzyjna na szczeblu wspólnotowym, przewidziana traktatami założycielskimi trzech Wspólnot. W przypadku pozostałych dwóch filarów mamy do czynienia ze współpracą międzyrządową. Zatem w ramach pierwszego filaru postanowienia Wspólnoty są stosowane bezpośrednio w krajach członkowskich, czego nie można zastosować w odniesieniu do dwóch pozostałych filarów. Pomysł wprowadzenia trzech filarów zrodził się w trakcie negocjowania Traktatu z Maastricht. Wśród krajów członkowskich Wspólnot była grupa zwolenników (głównie Wielka Brytania, Irlandia i Francja) koncepcji tzw. „świątyni” (wspartej na filarach, z których każdy różniłby się zakresem „uponadnarodowienia”

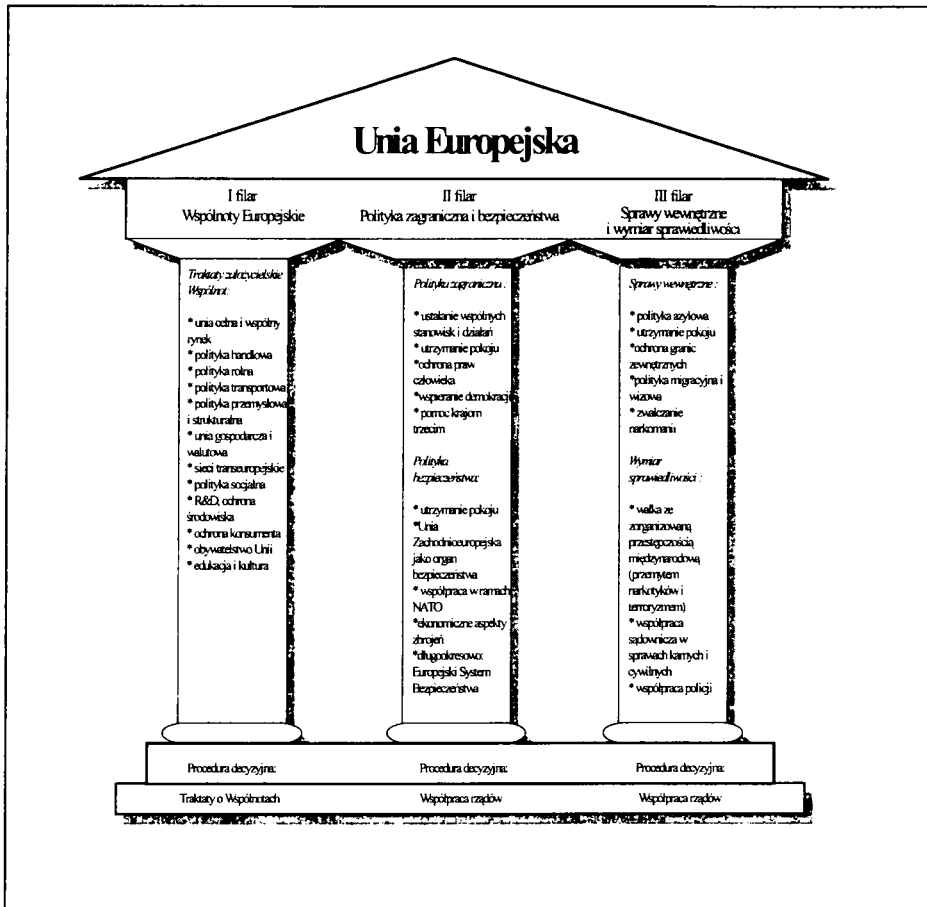
<sup>38</sup> *Unia Europejska. Integracja...*, s. 306–307.

<sup>39</sup> Artykuł A Traktatu o UE.

sposobu współpracy, wraz z pozostawieniem pewnych zagadnień tylko w ramach współpracy międzyrządowej). Była też druga grupa (przede wszystkim Niemcy, wspierane przez Komisję i Parlament Europejski) entuzjastów koncepcji tzw. „drzewa”.

Rysunek 1.

Trzy filary Unii Europejskiej



Źródło: *Unia Europejska. Integracja...*, s. 16.

Współpraca w ramach takiej Unii miałaby się opierać na jednym pniu, symbolizującym w efekcie skupienie procesu decyzyjnego na szczeblu wspólnotowym. Ostatecznie jednak ta druga koncepcja została odrzucona. Oznaczało to, że większość krajów członkowskich nie godzi się z przeniesieniem swoich kompetencji w zakresie

kształtowania polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz działań dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na szczebel wspólnotowy.

Traktat o UE składa się z siedmiu tytułów, obejmujących:

- postanowienia wspólne (Tytuł I);
- zmiany traktatów założycielskich (Tytuły II, III i IV);
- ustalenia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Tytuł V);
- ustalenia dotyczące współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Tytuł VI);
- postanowienia końcowe (tytuł VII);
- do Traktatu dołączonych jest 17 protokołów i 33 deklaracje (w tym protokół na temat statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych, protokół na temat polityki społecznej – wyłączono Wielką Brytanię z obowiązku przyjęcia postanowień nt. Wspólnej Polityki Społecznej)<sup>40</sup>.

*Maria Greta, Witold Kasperkiewicz*

## **THE ORIGINS AND DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN INTEGRATION** (Summary)

The purpose of this article is to present the origins and development of the European Integration within the European Communities. The authors analyze the motives behind the European Integration after the Second World War as well as the process of its evolution. The main focus of this article is on the presentation of the treaties which form the legal basis for the actions performed by the European Communities.

---

<sup>40</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice 1996, s. 301.