

ANNA ZIELIŃSKA-GŁĘBOCKA  
Gdańsk

## WSPÓLNOTA EUROPEJSKA PO 50 LATACH – PRÓBA OCENY

W marcu 1957 r. w Rzymie przywódcy sześciu krajów europejskich podpisali traktaty powołujące do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz wspólnotę energii atomowej EURATOM. Nowe wspólnoty poszerzały zakres integracji europejskiej zainicjowany Deklaracją Schumana z 9 maja 1950 r. i ustanowioną na jej podstawie Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. W 2000 r. Europa hucznie obchodziła pięćdziesiąt rocznicę ogłoszenia Deklaracji Schumana, a w tym roku mija 50 lat od podpisania Traktatów Rzymskich. Traktaty te stanowią podstawę funkcjonowania obecnej Wspólnoty Europejskiej obejmującej szeroko rozumianą integrację gospodarczą i społeczną państw członkowskich (regulowaną przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską będący sukcesorem traktatu EWG).

Pięćdziesiąt lat to dobra okazja, aby przyrzeć się dokonaniom Europy w tym zakresie. W niniejszym artykule na te dokonania spojrzymy przez pryzmat filozofii integracji zaproponowanej przez Jeana Monneta, opartej na zasadzie stopniowego przechodzenia do kolejnych etapów współpracy w wyniku jej praktycznych osiągnięć. Filozofia ta określana w literaturze jako metoda Monneta zakłada stopniową federalizację Europy opartą na „dochodzeniu do rozwiązań federalnych przez tworzenie realnych więzi między krajami i szukanie odpowiadających im systemów politycznych”<sup>1</sup>. Według J. Monneta, pragmatyka nakazuje szukanie możliwości współpracy najpierw w sferze gospodarczej, a dopiero później w sferach pozostałych, w tym w sferze politycznej czy obronnej. Koncepcja ta znalazła potwierdzenie w Deklaracji Schumana, proponującej tworzenie wspólnoty europejskiej na podstawie połączenia interesów państw członkowskich, ich obywateli i społeczeństw, zwłaszcza w sferze ekonomicznej oraz jednoczenia się Europy zgodnie z zasadą „wykonujemy następny krok, jeśli poprzedni przyniósł pozytywne efekty”, czyli realizacji współpracy przez kolejne „ograniczone, ale decydujące punkty” (*limited but decisive points*), co do których udaje się osiągnąć porozumienie państw członkowskich<sup>2</sup>. Pierwszym krokiem stała się budowa wspólnoty w zakresie

---

<sup>1</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii gospodarczej i walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

<sup>2</sup> J. Pinder, *European Community. The Building of a Union*, Oxford University Press 1991.

węgla i stali, przez wyjściowe poddanie francuskiej i niemieckiej produkcji pod wspólny zarząd wysokiej władzy europejskiej i ostateczne podpisanie Traktatu Paryskiego powołującego do życia EWWiS. W rezultacie przyjęcia metody J. Monneta współpraca europejska rozpoczęła się od integracji sektorowej i ewoluowała poprzez stopniowe rozlewanie się (*spill-over*) procesów integracyjnych na kolejne sfery gospodarcze i pozagospodarcze.

Z metodą J. Monneta wyznaczającą praktyczny przebieg integracji łączy się teoretyczna koncepcja funkcjonalizmu stworzona w wersji klasycznej przez D. Mitrany oraz w wersji zmodyfikowanej jako neofunkcjonalizm przez E. Haasa i L. Lindberga w okresie od późnych lat 50. do wczesnych lat 70.

Funkcjonalizm wyjaśnia dynamikę integracji posługując się pojęciem logiki *spill-over*, czyli rozszerzania zadań integracyjnych na kolejne sfery i obszary. Logika *spill-over* opiera się na wymogu uczenia się etosu współpracy i szukania proceduralnego *consensusu* dla realizacji zróżnicowanych interesów. Zakłada też, stopniową erozję państwa narodowego i ruch w kierunku ewolucyjnego federalizmu. Dla badaczy integracji stanowi dobre narzędzie analityczne, pozwalające na ocenę dynamiki integracyjnej w jej różnych aspektach. W niniejszym artykule wykorzystamy tę metodę do analizy głównych projektów gospodarczych wpływającego pięćdziesięciolecia.

#### LOGIKA SPILL-OVER W PRZEBIEGU INTEGRACJI GOSPODARCZEJ

Proces *spill-over* jest definiowany w literaturze jako rozlewanie się, dyfuzja, czy też rozprzestrzenianie się działań podjętych w pewnej sferze lub na pewnym obszarze na kolejne nowe sfery i obszary. Literatura funkcjonalizmu mówi o *spill-over* funkcjonalnym i politycznym, dopuszcza też zahamowanie tego procesu, określając to jako *spill-back*, czyli cofanie się. W literaturze ekonomicznej pojęcie *spill-over* jest związane głównie z efektami zewnętrznymi zwłaszcza w formie zewnętrznych korzyści powstających w wyniku dyfuzji czy rozprzestrzeniania się efektów działań podjętych przez określone podmioty (firmy, sektory, regiony, kraje) na rzecz innych podmiotów nie uczestniczących bezpośrednio w powstawaniu korzyści. Szczegółne znaczenie współczesna literatura przypisuje procesowi dyfuzji technologii (*technological spill-over*), czyli upowszechniania się wiedzy między przedsiębiorstwami, czy całymi krajami, w związku z tworzeniem społeczeństw wiedzy w warunkach globalizacji.

Oba podejścia do logiki *spill-over* można wykorzystać w ocenie przebiegu integracji. Warto też pamiętać, że tak opisana dynamika integracyjna obejmuje dwa równoległe procesy: pogłębiania i poszerzania integracji, a więc głębszej realizacji już rozpoczętych działań, podejmowania nowych wyzwań oraz rozszerzania geograficznego członkostwa.

Rodzi się pytanie o czynniki, które miały decydujący wpływ na tę dynamikę. Można je ująć w siedem grup:

1. Sukcesy kolejnych etapów integracji, zgodnie z metodą J. Monneta, przykładowo stworzenie unii celnej w 1968 r. zachęciło do większych wysiłków na rzecz wspólnego rynku, podobnie pozytywny bilans programu jednolitego rynku przyspieszył prace nad unią walutową, z kolei kolejne rozszerzenia składu członkowskiego decydowały o ewolucji polityki regionalnej i polityki spójności.
2. Funkcjonalny *spill-over* związany z rosnącą współzależnością państw i pojawianiem się nowych funkcji, które muszą być wykonywane na różnych szczeblach europejskiego zarządzania, co sprzyja pogłębianiu integracji, rozszerzaniu zakresu integracji pozytywnej oraz tworzeniu nowych rozwiązań instytucjonalnych w skali narodowej i wspólnotowej. Jako przykład można podać nowe funkcje związane ze wspólną polityką celną, wspólną polityką rolną, polityką normalizacyjną, zarządzaniem funduszami strukturalnymi, z prowadzeniem wspólnej polityki pieniężnej, z działaniami na rzecz wspólnej przestrzeni badawczej, wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa, ochrony granic, swobody przemieszczania się w ramach układu z Schengen itd.
3. Polityczny *spill-over* definiowany jako samonapędzający się proces tworzenia nowych instytucji i nowych sfer integracji przez europejskie elity polityczne i administracyjne<sup>3</sup>, nazywane często inżynierami integracji. Jako pozytywny przykład można podać różne programy europejskie dotyczące badań i rozwoju, funkcjonowania rynku wewnętrznego, czy też inicjatywy politycznej współpracy z krajami trzecimi owocujące różnymi programami regionalnymi, jak np. partnerstwo euro-śródziemnomorskie, europejska polityka sąsiedztwa, wymiar północny UE, współpraca transatlantycka itd. Negatywnym przykładem mogą być z kolei działania biurokracji europejskiej prowadzące do nadmiernej regulacji niektórych sfer (normy, standardy), czy też nadmiernej harmonizacji przepisów prawnych. W miarę pogłębiania się procesów integracji obserwuje się w Europie także zjawisko *spill-over* obywatelskie, czyli rosnącej roli obywateli w określaniu kierunku zmian, m.in. przez system referendalny, bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, obywatelstwo UE itd.
4. Geograficzny *spill-over* związany z rozszerzaniem wspólnoty na kolejne kraje, gdy zadania integracyjne obejmują nowe obszary Europy, a także z prowadzeniem polityki spójności o charakterze społecznym, ekonomicznym czy terytorialnym, w ramach której pojawiają się nowe priorytety i nowe zasady działania.
5. Technologiczny *spill-over* odnoszący się do podejmowania nowych zadań integracyjnych w reakcji na postęp technologiczny i rosnącą konkurencję na rynkach światowych.
6. Zakłócenia procesów integracyjnych związane z kryzysami instytucjonalnymi (kryzys luksemburski), trudnościami znalezienia *consensusu* (niektóre postanowienia programu jednolitego rynku, jak np. dyrektywa usługowa, zamówienia

---

<sup>3</sup> A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” vol. 31, 1993.

publiczne, a także traktat konstytucyjny), czy też zagrożeniami zewnętrznymi, określane w literaturze funkcjonalizmu jako *spill-back*. Koncepcja *spill-back* zwraca uwagę na to, że proces funkcjonalnego rozlewania się nie musi być automatyczny i liniowy, a więc może ulegać zakłóceniom lub wręcz odwróceniu.

7. Czynniki specyficzne wzmacniające lub korygujące procesy *spill-over*, wśród których można wymienić takie jak:

- reakcja na zjawisko europejskiej eurosclerozy w postaci programu rynku wewnętrznego,
- reakcja na załamanie się międzynarodowego systemu walutowego w postaci etapowej budowy unii walutowej,
- reakcja na globalizację i lukę w dziedzinie konkurencyjności wobec Stanów Zjednoczonych, Japonii, Korei w postaci Strategii Lizbońskiej,
- reakcja na transformację ustrojową i ekonomiczną Europy Środkowej i Wschodniej w postaci układów europejskich, porozumień o partnerstwie i współpracy, nowej polityki sąsiedztwa, nowego podejścia do polityki regionalnej i funduszy strukturalnych.

Takie szerokie ujęcie czynników determinujących dynamikę integracyjną pozwala na wykorzystanie różnych nurtów teoretycznych do opisu zjawisk realnych. Szczególnie użyteczne jest połączenie dorobku teorii politologicznych z teoriami ekonomicznymi, co w niniejszym artykule zostało wykorzystane do krótkiego przeglądu trzech dużych inicjatyw gospodarczych: programu rynku wewnętrznego, Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Strategii Lizbońskiej.

#### PROGRAM JEDNOLITEGO RYNKU WEWNĘTRZNEGO

W 1985 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę na temat zakończenia budowy jednolitego rynku wewnętrznego, w której określiła bardzo szczegółowy program likwidacji istniejących barier w swobodzie przepływu dóbr, osób, usług i kapitału na wspólnym rynku oraz podjęcia działań wspierających jego funkcjonowanie. Była to inicjatywa instytucji europejskiej, którą można zakwalifikować jako akt polityczny *spill-over*. Program ten pojawił się także jako kolejny krok w realizacji integracji rynkowej, po usunięciu barier taryfowych w ramach funkcjonującej od 1968 r. unii celnej. Stanowił więc ogniwo w logice *spill-over* odzwierciedlające metodę J. Monneta. Naturalnym etapem po praktycznych osiągnięciach likwidacji ograniczeń w handlu wewnętrznym i ustanowieniu wspólnej taryfy zewnętrznej było usunięcie istniejących barier pozataryfowych oraz narodowego protekcjonizmu. Z tego względu podstawę programu rynku wewnętrznego stanowiła identyfikacja barier fizycznych, technicznych i fiskalnych, ocena ich skutków dla funkcjonowania wspólnoty oraz propozycja uregulowań prawnych i instytucjonalnych umożliwiających ich eliminację.

Propozycje Białej Księgi znalazły formalny zapis w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. (wszedł w życie 1 lipca 1987 r. jako pierwsza modyfikacja Traktatu

Rzymskiego), gdzie zdefiniowano jednolity rynek, określono datę jego wejścia w życie oraz rozszerzono polityki europejskie na nowe sfery wzmacniające funkcjonowanie rynku (polityka naukowo-badawcza i technologiczna, polityka przedsiębiorczości) oraz przeciwdziałające jego nieefektywnościom (polityka społeczna, ochrony konsumenta, ochrony środowiska, polityka spójności). Jednolity Akt zapowiedział także przejście do kolejnego etapu – unii gospodarczej i walutowej. W opublikowanym w 1988 r. raporcie Cecchiniego i Emersona wypracowana została metoda liczenia kosztów i korzyści jednolitego rynku oparta na formule *cost of non-Europe*, czyli liczenia efektów poprzez koszty braku jego pełnej realizacji. Metodologia Emersona, jakkolwiek niedoskonała, co okazało się dopiero *ex post*, pozwoliła na oszacowanie strat ponoszonych przez uczestników wspólnego rynku i podjęcie działań na szczeblu wspólnotowym i krajowym służących budowie pełnego jednolitego rynku.

Program rynku wewnętrznego był także odpowiedzią na zjawisko zdefiniowane przez politologów jako „euroscleroza”, starzenie się Europy w relacji do jej głównych konkurentów światowych w wyniku zahamowania procesów integracyjnych i umacniania się narodowego protekcjonizmu. Euroscleroza oznaczała nadużywanie funkcji państwa narodowego przez realizację interesów narodowych nie do końca zgodnych z interesem wspólnotowym lub wręcz temu interesowi szkodzących. Szerokie stosowanie na zasadach bilateralnych dobrowolnych ograniczeń eksportu tzw. *VER-ów*, strategiczna polityka handlowa i przemysłowa służąca ochronie „narodowych *championów*”<sup>4</sup> oraz „rozbuchana” pomoc publiczna dla własnych przedsiębiorstw i sektorów gospodarczych to główne przykłady narodowej protekcji z lat 70. i pierwszej połowy lat 80. Bardzo popularne było w państwach członkowskich traktowanie niektórych gałęzi przemysłu charakteryzujących się strukturami oligopolistycznymi jako strategicznych, wymagających ochrony przed zagraniczną konkurencją przez stosowanie narzędzi polityki handlowej. Przykładem takiej gałęzi był przemysł samochodowy, wspierany i chroniony przed partnerami zewnętrznymi, zwłaszcza producentami japońskimi i koreańskimi za pomocą *VER-ów* oraz przez zagwarantowanie szczególnych preferencji w polityce konkurencji (np. wyłączenia blokowe dotyczące porozumień o wyłącznej lub selektywnej dystrybucji).

Jak podkreślają Krugman<sup>5</sup> i Rynarzewski<sup>6</sup> celem tych działań było przesunięcie rent ekonomicznych z partnerów zewnętrznych na własnych oligopolistów. Renty ekonomiczne to dodatkowe zyski powstające w warunkach oligopolu, o które toczy się walka między oligopolistami z różnych krajów. Interwencja rządowa zmienia

---

<sup>4</sup> T. Rynarzewski, *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

<sup>5</sup> P. R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, Mass. London 1998.

<sup>6</sup> T. Rynarzewski, *Strategiczna polityka handlu...*

reguły gry na rynku światowym i służy promowaniu interesów narodowych *championów*, działa więc przeciwko mechanizmowi konkurencji na rynku wspólnotowym.

Okres eurosklerozy to również wysoka intensywność pomocy państwowej o charakterze sektorowym. Pomoc państwowa dla takich gałęzi jak przemysł stalowy, górnictwo węgla, przemysł okrętowy była udzielana w ramach polityki przemysłowej opartej na zasadzie *targetingu*, czyli typowania przez władze publiczne gałęzi podlegających subsydiowaniu. Ten rodzaj interwencji jest uważany za niezwykle szkodliwy dla konkurencji międzynarodowej, gdyż gwarantuje uprzywilejowaną pozycję własnemu przemysłowi kosztem producentów z innych państw, a więc narusza mechanizm jednolitego rynku.

Na realizację programu rynku wewnętrznego we wczesnych fazach nałożyły się jeszcze dwa czynniki: kolejne rozszerzenie wspólnoty o Hiszpanię i Portugalię (1986) oraz podpisanie Układu z Schengen w wersji bazowej z 1985 r. jako porozumienie Belgii, Niemiec, Francji, Luksemburga i Holandii w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach oraz w formie konwencji wykonawczej z 1990 r. dotyczącej realizacji umowy z 1985 r. Układ z Schengen będący inicjatywą polityczną (politycznym *spill-over*) grupy państw odzwierciedlającą zjawisko tzw. elastycznej integracji czy ściślejszej współpracy (*enhanced co-operation*) odegrał kluczową rolę w tworzeniu pełnej swobody przepływu osób na obszarze jednolitego rynku. Z tego względu został włączony do *acquis communautaire*, czyli porządku prawnego UE w 1997 r. na podstawie protokołu do Traktatu Amsterdamskiego.

Jako datę wprowadzenia w życie programu rynku wewnętrznego zgodnie z Jednolitym Aktem Europejskim przyjmuje się 1 stycznia 1993 r., a sam rynek wewnętrzny jest jednym z podstawowych traktatowych instrumentów służących realizacji zadań integracyjnych określonych w art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Program ten jest stale pogłębiany i wzbogacany. Wśród najważniejszych inicjatyw programowych efektywnie wdrożonych w ostatniej dekadzie można wymienić: Plan działania na rzecz jednolitego rynku 1997-1999; Nową strategię na rzecz rynku wewnętrznego 2000-2004; Plan działania na rzecz usług finansowych 2000-2005; Strategię rynku wewnętrznego na lata 2003-2006. Do sukcesów należy zaliczyć przyjęcie w 2006 r. Dyrektywy usługowej liberalizującej proces świadczenia usług na obszarze rynku wewnętrznego.

Realizacja rynku wewnętrznego nie jest jednak procesem liniowym, natrafia na pewne trudności i ograniczenia, mimo ogromnych sukcesów rodzi też niepowodzenia. Z tego względu jej przebieg jest od kilku lat monitorowany przy pomocy indeksu rynku wewnętrznego (*Internal Market Index*) oraz tabeli wyników (*Internal Market Scoreboard*). Indeks rynku wewnętrznego monitoruje średniookresowe wyniki bezpośrednio związane z działaniami władz publicznych. Dotyczy to takich zmiennych jak<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Patrz: <http://europa.eu>.

- wskaźniki eliminacji istniejących barier w swobodnym przepływie dóbr, osób, usług i kapitału, takie jak: intensywność wewnątrzspółnotowego handlu i inwestycji, skala wyboru konsumenta, konkurencja, konwergencja cenowa,
- reforma gałęzi sieciowych: telekomunikacji, elektryczności, gazownictwa, usług pocztowych,
- otwarcie krajowych rynków zamówień publicznych dla konkurentów zagranicznych,
- stopień integracji sektora usługowego: transgraniczne świadczenie usług, konkurencja, inwestycje, skala wyboru konsumenta,
- postęp w integracji europejskiego rynku usług finansowych mierzony takimi czynnikami jak: konwergencja cenowa, konkurencja w zakresie usług bankowych, ubezpieczeniowych, brokerskich,
- efekty integracji rynków pracy: liczba obywateli UE mieszkających i pracujących w innym kraju członkowskim, uznawanie profesjonalnych kwalifikacji i dyplomów.

W tabelach wyników opublikowanych w ostatnich latach monitorowany jest głównie proces implementacji prawa dotyczącego rynku wewnętrznego. Ze względu na relatywnie zaawansowaną realizację strategii jednolitego rynku na poziomie wspólnotowym, problem implementacji dotyczy przede wszystkim transpozycji dyrektyw unijnych do krajowego prawa. Tabela wyników z 2006 r. pokazuje dosyć wysoki deficyt transpozycji w wielu krajach, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, a także wysoki współczynnik naruszania prawa wspólnotowego przez niektóre kraje. Z raportu wynika, że wśród 10 nowych członków najczęściej postępowań o naruszenie prawa rynku wewnętrznego dotyczyło Polski, liczba otwartych postępowań wobec naszego kraju nie uległa również zmniejszeniu w ostatnich latach, co budzi niepokój Dyrekcji Generalnej Rynku Wewnętrznego i Usług<sup>8</sup>.

Z przeglądu działań na rzecz rynku wewnętrznego wynika, że największe trudności występują w odniesieniu do stworzenia europejskiego rynku energii, liberalizacji usług pocztowych, otwarcia europejskiego rynku zamówień publicznych oraz dyscypliny krajowej w zakresie transpozycji oraz przestrzegania prawa europejskiego.

#### UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

Od 1 stycznia 1999 r. Unia Europejska ma wspólną walutę i wspólny Europejski Bank Centralny stojący na straży stabilności cen i realizujący wspólną politykę pieniężną. Wspólna waluta to kluczowy element Unii Gospodarczej i Walutowej, wielkiego projektu współpracy makroekonomicznej państw członkowskich, projektu, którego początki wywodzą się z wczesnych lat 70., kiedy to Europa zareagowała

<sup>8</sup> Patrz. Internal Market Scoreboard, July 2006, No. 15, <http://europea.eu/com>.

na kryzys międzynarodowego systemu walutowego z Bretton Woods próbami stworzenia własnego regionalnego systemu. Reakcja na kryzys systemu dolarowo-złotego z Bretton Woods nie wyjaśnia jednak całej genezy tego projektu.

Analizując historię tworzenia obecnej Unii, można powiedzieć, że jest ona efektem dwóch wzajemnie nakładających się procesów: pierwszy to wspomniana reakcja na kryzys walutowy, drugi to skutek stopniowego pogłębiania integracji przez realizację programu jednolitego rynku. Załamanie się w 1971 r. międzynarodowego systemu walutowego wywołało dyskusję na temat optymalnych obszarów walutowych, koncepcji wprowadzonej przez Roberta Mundella w 1961 r.<sup>9</sup> Ekonomisci i politycy europejscy zaczęli się zastanawiać nad tym, czy ówczesna EWG spełniała kryteria Mundella jako obszar zdolny do stabilizacji kursów walutowych i wprowadzenia w perspektywie wspólnej waluty. Już wtedy ujawniły się różne stanowiska w tym zakresie, ekonomiści z nurtów zbliżonych do keynesowskich optowali raczej za integracją polityk ekonomicznych, a więc wyprzedzającą budowę unii gospodarczej, z kolei monetarzyści nie widzieli przeszkód w budowie unii walutowej bez integracji polityk czysto ekonomicznych<sup>10</sup>.

Przestawione różne projekty integracji walutowej (plany Barre'a z 1969 i 1970 r., plan Wernera z 1970 r.) nie zyskały jednak akceptacji, natomiast duża zmienność kursów walutowych z lat 70. po ich upłynięciu w wyniku odejścia od systemu z Bretton Woods doprowadziła do budowy Europejskiego Systemu Walutowego (ESW) ze wspólną walutą rozliczeniową ECU, Europejskim Funduszem Współpracy Walutowej oraz europejskim mechanizmem kursowym *ERM*. Wprawdzie ESW, który wszedł w życie w 1979 r. nie nosił jeszcze cech unii walutowej, ale stworzył podwaliny pod przyszłą inicjatywę monetarną.

Przełomem w pracach nad unią walutową był raport Komitetu Delorsa, przewodniczącego Komisji Europejskiej przedstawiony w 1989 r., którego przesłanie można ująć w kilka punktów:

- tworzona Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) będzie obejmowała pełną unię walutową i niepełną unię gospodarczą,
- budowa unii będzie procesem stopniowym opartym na wyraźnie wyodrębnionych etapach,
  - unia walutowa zostanie oparta na wspólnej walucie,
  - warunkiem przystąpienia do unii walutowej będzie spełnienie makroekonomicznych kryteriów konwergencji,
  - budowa unii wymaga ścisłej współpracy narodowych banków centralnych umożliwiającej utworzenie wspólnego banku centralnego,
  - budowa Europejskiego Banku Centralnego wymaga etapu przygotowawczego w postaci Europejskiego Instytutu Walutowego.

<sup>9</sup> R. Mundell, *A Theory of Optimal Currency Areas*, „American Economic Review” vol. 51, 1961.

<sup>10</sup> P. De Grauwe, *Unia walutowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.



Program UGW został formalnie przyjęty w Traktacie z Maastricht podpisanym w grudniu 1991 r., ale jego realizacja rozpoczęła się 1 lipca 1990 r. jeszcze przed formalizacją prawną jako pierwszy etap stopniowego procesu integracji monetarnej. Zadania pierwszego etapu wyraźnie wskazywały na efekt logiki *spill-over*, gdyż podkreślono w nich konieczność zapewnienia pełnej swobody przepływu kapitału, a więc zakończenia budowy jednolitego rynku w tym zakresie. Na tym etapie pojawiły się już analizy kosztów i korzyści unii walutowej nie tylko w skali makroekonomicznej, ale też jako rozwiązania przynoszące skutki w skali mikro, w tym głównie dla przedsiębiorstw. W drugim etapie powołano do życia Europejski Instytut Walutowy, prekursora Europejskiego Banku Centralnego. Stworzenie nowej wspólnotowej instytucji było wyraźnym ruchem w kierunku federalizmu, czyli przekazania zadań w dziedzinie polityki pieniężnej w gestię ponadnarodowej instytucji. Jako warunek efektywnego działania tej instytucji wpisano jej niezależność od władz politycznych krajowych i wspólnotowych. Przywołując J. Monneta, UE osiągnęła „ograniczony, ale decydujący punkt” podjęcia ścisłej współpracy na poziomie wspólnotowym, a więc uzyskania politycznej zgody na kolejny krok zintegrowania, wykraczający poza swobodny handel oraz przepływ osób i czynników produkcji.

Założenia unii walutowej zadecydowały o charakterze niepełnej unii gospodarczej. Ze względu na to, że głównym celem unii walutowej stała się gwarancja stabilności cen i wynikającej z niej stabilności waluty, to celom pieniężnym podporządkowano cele ekonomiczne realizowane przy pomocy dwóch głównych instrumentów: koordynacji polityk gospodarczych oraz procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego. Brak politycznej zgody, a także brak wyraźnej potrzeby ekonomicznej, wykluczył możliwość federalizacji polityk gospodarczych, a więc prowadzenia wspólnej polityki fiskalnej ograniczającej autonomię narodową w tym zakresie.

Przyjęta konstrukcja Unii Gospodarczej i Walutowej oparta na funkcjonowaniu eurosystemu, czyli wspólnej waluty, europejskiego systemu banków centralnych, wymogów unikania nadmiernego deficytu, spełnienia kryteriów konwergencji, a także na koordynacji polityk gospodarczych stała się atrakcyjnym, ale bardzo trudnym w realizacji projektem współpracy. Z tego względu już od samego początku przewidziano możliwość zróżnicowanego podejścia poszczególnych państw. Na mocy protokołów dołączonych do Traktatu z Maastricht Wielka Brytania i Dania otrzymały derogację od udziału w UGW. Z kolei praktyczna realizacja Unii okazała się procesem stopniowym trwającym wiele lat. Dla kolejnych krajów przystępujących wejście do UGW wymagało spełnienia trudnych wymogów konwergencji oraz zapewnienia zgodności narodowego prawa z prawem unijnym w zakresie pozycji narodowego banku centralnego jako integralnej części eurosystemu. W rezultacie wraz z rezygnacją z derogacji dla kolejnych państw UE, przyjęta została koncepcja wielu szybkości zakładająca nieuchronność przystąpienia do eurosystemu, ale ze swobodą określenia terminu. Rozwiązanie to spełnia

wymogi elastycznej lub zróżnicowanej integracji dającej krajom członkowskim większą swobodę podejmowania decyzji niż w przypadku innych programów.

Model wielu szybkości zdecydował o tym, że w momencie przejścia do trzeciego etapu UGW 1 stycznia 1999 r. w eurosystemie znalazło się 11 krajów, dwa lata później 1 stycznia 2001 r. do unii przystąpiła Grecja, a od 1 stycznia 2007 Słowenia. Gotowa do członkostwa jest Litwa, która prawdopodobnie wejdzie do eurosystemu na początku 2008 r.

Elastyczność integracji walutowej jest z jednej strony zaletą, gdyż pozwala na osiągnięcie przez poszczególne kraje pełnej dojrzałości do sprostania wymogom UGW, z drugiej jednak strony nie tworzy pełnej dyscypliny pieniężnej i fiskalnej potrzebnej dla uczestnictwa w Unii. Może więc sprzyjać pogłębianiu integracji i wzrostowi jej efektywności, ale może też hamować głębszą współpracę na zasadzie *spill-back*.

### STRATEGIA LIZBOŃSKA

Strategia Lizbońska to trzeci wielki projekt europejski stanowiący wyraz procesu pogłębiania integracji na bazie jej „praktycznych osiągnięć”. Przyjęta została na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. jako kompleksowy program obejmujący trzy filary:

- filar ekonomiczny przygotowania podstaw stworzenia z Europy najbardziej konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki świata,
- filar społeczny ukierunkowany na modernizację europejskiego modelu socjalnego przez nacisk na inwestowanie w ludzki kapitał i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, a także zorientowany na tworzenie nowych lepszych miejsc pracy w wyniku aktywnej polityki zatrudnienia zdolnej do budowy gospodarki wiedzy,
- filar środowiskowy dodany na spotkaniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. podkreślający konieczność zapewnienia zrównoważonego rozwoju opartego na poszanowaniu środowiska naturalnego oraz lepszym wykorzystaniu surowców naturalnych, w tym odnawialnych źródeł energii.

Na podstawie tych filarów cel strategiczny został określony jako „stworzenie do 2010 roku z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki świata, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzenia większej liczby dobrych miejsc pracy i charakteryzującej się większą spójnością społeczną”. Dla realizacji celu strategicznego zostały określone liczne cele szczegółowe, niektóre w postaci wskaźników, inne w formie zadań programowych. Do najważniejszych celów określonych wskaźnikami zaliczono:

- osiągnięcie w krajach członkowskich tempa wzrostu PKB średnio 3% rocznie,
- stworzenie 20 mln nowych miejsc pracy,
- wzrost stopy zatrudnienia ogółem do 70% w 2010 r.,
- wzrost stopy zatrudnienia kobiet do 60% w 2010 r.,

- wzrost stopy zatrudnienia osób starszych (55-64 lata) do 50% w 2010 r.,
- przedłużenie wieku emerytalnego o 5 lat do 2010 r.

Zadaniami programowymi objęto takie sfery jak:

- reformy ekonomiczne w krajach członkowskich ukierunkowane na redukcję podatków, stabilność cen, stabilność finansów publicznych, elastyczność rynków pracy, wzmocnienie konkurencji,
- gospodarkę opartą na wiedzy realizowaną przez takie działania jak społeczeństwo informacyjne, podłączenie 100% szkół do Internetu, plan e-Europe, zwiększenie wydatków na badania naukowe i rozwój do 3% PKB, w tym 2/3 wydatków pochodzących z sektora przedsiębiorstw, ustanowienie patentu europejskiego, stworzenie europejskiej przestrzeni badawczej,
- przedsiębiorczość,
- liberalizacja rynków,
- nowy model społeczny,
- zrównoważony rozwój i ochrona środowiska.

Przedstawione cele miały być realizowane na podstawie szczególnej metody obejmującej wielość narodowych i wspólnotowych programów oraz przyjęcie na szczeblu wspólnotowym metody otwartej koordynacji zakładającej określanie wytycznych dla całej Unii i dla krajów członkowskich, tworzenie ilościowych i jakościowych wskaźników jako punktów odniesienia do najlepszej praktyki, przenoszenie wytycznych wspólnotowych na polityki krajowe i regionalne, okresowe monitorowanie, ewaluację i przegląd działań. Metoda ta oznaczała, że większość działań będzie realizowana na szczeblu krajowym przy uwzględnieniu kierunków określonych w ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej (*broad economic policy guidelines*), luksemburskiej strategii zatrudnienia, procesu z Cardiff dotyczącego funkcjonowania rynków oraz programu stabilizacji makroekonomicznej powszechnie nazywanego procesem z Kolonii.

Tak określona strategia miała na celu przede wszystkim wzmocnienie wewnętrzne i zewnętrzne wzmocnienie wspólnoty, a więc dodanie do osiągnięć jednolitego rynku i wspólnej waluty, ekonomicznej siły wyrażającej się w konkurencyjności, innowacyjności i nowoczesności cywilizacyjnej całego ugrupowania. Była więc z jednej strony kontynuacją funkcjonalnego pogłębiania integracji, z drugiej strony reakcją na wyzwania konkurencji globalnej i zmian technologicznych. Z kolei zaproponowana metoda otwartej koordynacji stanowiła przejaw politycznego *spill-over* próbującego określić nowy wieloszczeblowy tryb europejskiego rządzenia na podstawie licznych wskaźników, wytycznych i sposobów podziału zadań.

W 2005 r. w wyniku przeglądu realizacji celów strategii w połowie przyjętego okresu (raport opracował Wim Kok były premier Holandii) kraje członkowskie razem z Komisją Europejską podjęły decyzję o modyfikacji strategii i przejściu do tzw. odnowionej strategii lizbońskiej, w której zrezygnowano z licznych wskaźników ilościowych, uproszczono system koordynacji działań w ramach otwartej

metody i oparto strategię na dwóch priorytetowych celach: zapewnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Co wpłynęło na zmianę programu?

Po pierwsze trudności w osiągnięciu ilościowych celów rozwojowych. W 2005 r. tempo wzrostu PKB w UE-25 wyniosło około 1,5%, a w UE-15 tylko 1,4%; wolne było tempo wzrostu zatrudnienia (około 0,6%-0,7% rocznie), co spowodowało utrzymanie się niskiej stopy zatrudnienia na poziomie około 63%, Europa nie poradziła sobie także z wysokim bezrobociem oraz problemami starzenia się ludności.

Po drugie, małe sukcesy w dziedzinie badań i rozwoju. Okazało się, że UE inwestuje w B+R znacznie mniej niż jej konkurenci. W 2005 r. ogólne wydatki na badania i rozwój wyniosły w UE 1,96% PKB, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych 2,59%, w Japonii 3,12%, a w Korei 2,91%. Wyliczono, że luka w tym zakresie między UE a USA wynosi około 120 mld euro rocznie, z czego 80% wynika z różnicy w wydatkach badawczych sektora biznesowego. Europę cechuje brak efektywnej transformacji badań naukowych w innowacje, a także niewystarczająca liczba naukowców i badaczy, wynosząca 5,3 osoby na 1000 pracowników, w porównaniu do 9 osób na 1000 pracowników w USA i odpowiednio 9,7 osób w Japonii. Komisja zwróciła też uwagę na to, że Europa przyciąga mniej zagranicznych naukowców niż jej konkurenci przez tworzenie dla nich ograniczeń wizowych i pobytowych. Oznaczało to, że proces technologicznego postępu i dyfuzji był w Europie zbyt wolny i niewystarczający.

Po trzecie strategia z 2000 r. okazała się zbyt szczegółowa i przeregulowana, gdyż obejmowała 28 głównych zadań, 120 zadań szczegółowych oraz 117 różnych wskaźników. Jak wynika z oceny Komisji, jej realizacja wymagała przygotowywania przez kraje członkowskie 300 rocznych raportów, trudnych do monitorowania i ewaluacji. Okazało się, że polityczny *spill-over* w formie przyjęcia skomplikowanej metody wdrażania zadań strategicznych przyniósł więcej komplikacji niż korzyści. Z tego względu Komisja opowiedziała się za uproszczeniem procedur, zmniejszeniem liczby zadań i ujęciem ich w jednym wspólnotowym planie dla Lizbony i zintegrowanych z nim planach narodowych.

Po czwarte od 1 maja 2004 r. UE zaczęła funkcjonować w poszerzonym składzie 25 państw, potwierdzony został także termin przyjęcia Rumunii i Bułgarii od 1 stycznia 2007 r. Unia stanęła więc wobec wyzwań włączenia nowych słabszych krajów członkowskich do realizacji ambitnych zadań z Lizbony. Rozszerzenie miało decydujący wpływ na rezygnację ze szczegółowych wskaźników ilościowych niemożliwych do osiągnięcia w przyjętym terminie 2010 r. W rezultacie w odnowionej strategii utrzymane zostały tylko główne wskaźniki, takie jak: 3% udział wydatków na badania i rozwój w PKB, czy też osiągnięcie docelowego poziomu stopy zatrudnienia 70% w dłuższej perspektywie, wymagające stworzenia nie 20, a co najmniej 24 mln nowych miejsc pracy.

Odnowiona Strategia Lizbońska, nie rezygnując z licznych zadań strategii pierwotnej, przybiera jednak bardziej realistyczny kształt, dostosowany do warun-

ków funkcjonowania w poszerzonej Unii-27. Przyjmując jako cel priorytetowy wzrost gospodarczy i zatrudnienie (*growth and jobs*), strategia formułuje 10 zadań głównych służących realizacji tego celu. Dla każdego z tych zadań rekomenduje działania na poziomie wspólnotowym i na szczeblu krajowym. Zadania te są następujące<sup>11</sup>:

- rozszerzenie i pogłębienie jednolitego rynku, przede wszystkim przez usunięcie barier w swobodzie świadczenia usług i realizacji zamówień publicznych oraz szybką transpozycję prawa europejskiego do ustawodawstwa krajowego. Realizacji tego zadania sprzyjać będzie na pewno przyjęcie nowej dyrektywy usługowej;

- zapewnienie otwartych i konkurencyjnych rynków wewnątrz i na zewnątrz UE. Wymaga to wzmocnienia polityki konkurencji chroniącej wolny i uczciwy handel, silniejszej kontroli pomocy państwowej oraz poprawy dostępu do rynków światowych dla europejskich produktów i firm. Dla poprawy pozycji komparatywnej europejskich produktów ważny jest wzrost produktywności i obniżka kosztów produkcji, w tym pozapłacowych kosztów pracy;

- poprawa systemów regulacyjnych na szczeblu UE i krajowym. W tym celu realizowany jest program „lepsza regulacja” służący uproszczeniu przepisów i zapewnieniu ich przejrzystości. Szczególne znaczenie ma lepsza regulacja przepisów gospodarczych kluczowych dla funkcjonowania biznesu;

- rozwój i poprawa infrastruktury transportowej, energetycznej, komunikacyjnej. W ramach tego zadania uruchomiony został program nawigacji satelitarnej *Galileo*, wzmacniany jest program jednolitego europejskiego nieba, realizowane są projekty transeuropejskich sieci transportowych *TEN-T* oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału odnawialnych źródeł w produkcji energii w Europie (od 12 do 20% docelowo);

- wzrost inwestycji w badania i rozwój zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. Dla zapewnienia zgodności tych inwestycji z polityką konkurencji Komisja przyjęła w listopadzie 2006 r. nowe ramy pomocy państwowej dla badań, rozwoju i innowacji. Są to wytyczne określające warunki, w jakich kraje członkowskie mogą udzielać pomocy na B+R oraz projekty innowacyjne bez naruszania traktatowych zasad ochrony konkurencji. Chodzi tutaj o pomoc dla sektora prywatnego, wymagającą wyraźnie zdefiniowanego niedostatku rynkowego (*market failure*) oraz określonych korzyści przekraczających straty spowodowane zakłóceniami konkurencji<sup>12</sup>;

- wspieranie innowacji, w tym informacyjnych i komunikacyjnych (*ICTs*). Technologie te są traktowane jako główne źródło wzrostu produktywności i w efekcie główny motor wzrostu gospodarczego i kreacji nowych miejsc pracy. Z analizy Komisji wynika, że w UE wzrost produktywności jest w 40% efektem *ICTs*, podczas gdy w USA aż w 60%, podobnie w Unii wydatki na te technologie stanowią 20%

<sup>11</sup> Patrz: <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.

<sup>12</sup> Patrz: KOM (2005) 121 końcowy, Bruksela 6.04.2005.

całości wydatków na B+R, a w Stanach – 30%. Szczególne miejsce w strategii zajmuje wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich. Dla realizacji tego celu strategii Komisja opracowała w 2005 r. Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji na lata 2007-2013 (*CIP*) traktowany jako „spójna podstawa prawna dla wspólnotowych działań, których wspólnym nadrzędnym celem jest zwiększenie konkurencyjności i innowacji, uzupełniając przy tym działania na rzecz badań naukowych propagowane przez wspólnotowy program ramowy na rzecz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (...) Program *CIP* będzie zatem składał się z konkretnych podprogramów: programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, programu wsparcia polityki dotyczącej *ICT* oraz programu na rzecz Inteligentnej Energii dla Europy”;

– wzmacnianie europejskiej bazy przemysłowej przez narzędzia polityki przemysłowej, głównie o charakterze horyzontalnym tworzącym przyjazne dla biznesu środowisko, w tym przez europejskie platformy technologiczne m.in. dla takich gałęzi jak przemysł farmaceutyczny, tekstylny, telefonii komórkowej nowej generacji, rozwój regionalnych innowacyjnych centrów i klastrów przemysłowych. Według Komisji szczególne problemy w zakresie konkurencyjności dotyczą takich gałęzi jak przemysł tekstylny, który boryka się z konkurencją tanich producentów azjatyckich, przemysł kosmiczny, gdzie są już doskonałe efekty współpracy transeuropejskiej (*Galileo*), czy też przemysł samochodowy, który musi stawić czoła konkurencji światowej. Tak sformułowane problemy wskazują, że Komisja akceptuje niektóre działania sektorowe w polityce przemysłowej typując gałęzie, w których występują specyficzne problemy w zakresie kwalifikacji, postępu technicznego, konkurencji międzynarodowej, czy wymogów regulacyjnych. Jest to sytuacja określana w literaturze jako metoda *targetingu*, czyli wyboru przez władze publiczne specyficznych gałęzi poddanych specyficznym regulacjom. Metoda ta jest zdecydowanie krytykowana przez liberalny nurt ekonomii przemysłowej;

– więcej lepszych miejsc pracy. Dla realizacji tego celu szczególne znaczenie ma reforma rynków pracy zapewniająca ich większą elastyczność, obniżenie obciążeń podatkowych pracowników, tworzenie przyjaznego środowiska dla rozwoju małych i średnich firm, modernizacja systemów ubezpieczeń społecznych. Głównym narzędziem realizacji tego celu powinna być Europejska Strategia Zatrudnienia

– lepsza adaptacyjność pracowników i pracodawców oraz elastyczność rynków pracy. Wytyczne dla realizacji tego celu określa Europejska Strategia Zatrudnienia;

– wzrost inwestycji w ludzki kapitał przez poprawę edukacji i kwalifikacji. Zadanie to jest realizowane w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych, zwłaszcza europejskiego funduszu społecznego. Nacisk jest położony na poprawę systemów edukacji, realizację programów kształcenia zawodowego, ustawicznego, dostosowanie kwalifikacji do wymogów społeczeństwa opartego na wiedzy, czy też walkę z wykluczeniem zawodowym.

Posługując się terminologią teorii integracji można odnowioną Strategię Lizbońską (strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia) traktować jako wynik politycznego *spill-over* powiązanego jednak z nowymi funkcjami, jakie na instytucje wspólnotowe i krajowe nakłada dynamika integracyjna oraz globalizacja i konkurencja międzynarodowa. Strategia jest realizowana głównie przez władze krajowe centralne i regionalne, przy zachowaniu otwartej koordynacji i zasady pomocniczości. Szczególne znaczenie dla koordynacji polityk krajowych i wspólnotowych mają Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i miejsc pracy na lata 2005-2008, obejmujące europejskie wytyczne dotyczące polityk gospodarczych państw członkowskich opracowane obecnie na okres trzyletni 2005-2008, oraz wytyczne dla polityk zatrudnienia obejmujące ten sam okres<sup>13</sup>. Zintegrowane wytyczne definiowane są jako „nowy start do Strategii Lizbońskiej” zorientowany szczególnie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie w Europie, którego realizacja wymaga mobilizacji wszystkich środków na szczeblu narodowym, regionalnym, lokalnym i wspólnotowym, a także wykorzystania funduszy strukturalnych i funduszy rozwoju obszarów wiejskich oraz partnerów społecznych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego dla osiągnięcia efektów synergii i maksymalnej efektywności.

Analiza zadań sformułowanych w tej strategii wzrostu i zatrudnienia wskazuje, że zostały one oparte w dużej mierze na dorobku nowej teorii wzrostu, w której podkreśla się rolę postępu technologicznego, innowacji, kapitału ludzkiego, liberalizacji rynków i handlu, czy też elastycznych rynków pracy dla stymulowania dynamiki rozwojowej (Romer, Lucas, Barro). Jest to pozytywny aspekt podejścia wspólnotowego, otwarte pozostaje jednak pytanie, czy uda się ten model wprowadzić w 27 krajach reprezentujących nie do końca podobne opcje polityki gospodarczej.

Zintegrowane wytyczne na rzecz strategii wzrostu gospodarczego i zatrudnienia mają też kluczowe znaczenie dla reformy europejskiej polityki spójności. Oznacza to włączenie zadań Strategii Lizbońskiej do polityki regionalnej, polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz wspólnotowej polityki spójności. Z tego względu, że w polityce spójności na lata 2007-2013 szczególny nacisk został położony na promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii. Wymaga to zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między krajami, regionami, miastami tak, aby osiągnąć lepsze wskaźniki konwergencji PKB na mieszkańca w obszarach objętych celem Konwergencja, zapewnić wysokie tempo wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia we wszystkich regionach, w tym objętych celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, a także wykorzystać współpracę transgraniczną i międzyregionalną w ramach celu Europejska współpraca terytorialna dla realizacji Strategii Lizbońskiej.

Kluczowe znaczenie dla strategii ma realizacja celu Konwergencja, na który przeznaczona jest 81,5% całego budżetu polityki spójności. Znaczna część regionów

<sup>13</sup> Patrz: COM(2005) 141 final Brussels, 12.04.2005.

objętych tym celem charakteryzuje się wysokim tempem wzrostu gospodarczego (przykład to Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia), wiele regionów ma jednak istotne problemy z rynkiem pracy, a więc z bezrobociem czy też niską stopą zatrudnienia (szczególnie w Polsce i Rumunii). Z szacunków Komisji wynika, że dla osiągnięcia docelowych 70% stopy zatrudnienia w całej Unii potrzeba stworzenia co najmniej 24 mln nowych miejsc pracy, co oznaczałoby wzrost aż o 12% w stosunku do obecnego poziomu<sup>14</sup>. To, czy ten cel uda się zrealizować zależy w dużej mierze od państw członkowskich, ich zdolności do efektywnego wykorzystania środków unijnych oraz połączenia realizacji programów unijnych z polityką gospodarczą zgodną kierunkowo ze zintegrowanymi wytycznymi wspólnoty i szczegółowymi zadaniami Strategii Lizbońskiej.

Strategia Lizbońska to wielki europejski projekt przygotowany przez „inżynierów integracji” z instytucji wspólnotowych i państw członkowskich, projekt realizowany z różnym efektem w poszczególnych krajach. Z przeglądu wyników strategii w poszczególnych krajach wynika, że akceptowany jest generalny kierunek zmian, natomiast ich dynamika i sposób realizacji wykazują duże zróżnicowanie. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że mamy do czynienia z powolnym trendem wzrostowym wprowadzania strategii w życie, ale z licznymi trudnościami, zahamowaniami i wymuszonymi modyfikacjami (*spill-back*), spowodowanymi głównie przez fakt, że projekt jest wspólnotowy, natomiast jego zadania realizują kraje członkowskie. Sukces czy porażka strategii będzie dobrym testem na to, jak poszczególne kraje Unii traktują dobro wspólne i jak widzą relację między interesem narodowym a interesem wspólnotowym w zakresie spraw gospodarczych.

#### WNIOSKI KOŃCOWE

50 lat historii Wspólnoty Europejskiej stanowi potwierdzenie metody J. Moneta, zakładającej powolny i stopniowy rozwój procesów integracyjnych w kierunku silniejszej współpracy opartej na przechodzeniu do kolejnych etapów w miarę praktycznych osiągnięć etapów już zrealizowanych. Mieści się w tym logika *spill-over* opisana przez funkcjonalistów, ale także rola czynników specyficznych przyspieszających lub hamujących proces integracji. Trzy wielkie programy europejskie: program jednolitego rynku, Unia Gospodarcza i Walutowa oraz Strategia Lizbońska mogą stanowić przykład wykorzystania tej metody.

Otwartym natomiast pozostaje przyszłość integracji w sferach pozaekonomicznych, a także wydolność obecnej struktury instytucjonalnej do dalszego pogłębiania współpracy, zwłaszcza w warunkach Unii liczącej 27 państw członkowskich i perspektyw dalszego rozszerzania. Te dylematy stanowią przedmiot debaty nad traktatem konstytucyjnym i reformą instytucjonalną poprawiającą skuteczność

---

<sup>14</sup> *Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności*, Komisja Europejska, Luksemburg, czerwiec 2006.



podejmowania decyzji. Warto przy tym podkreślić, że zakres obecnej współpracy ekonomicznej, w tym podjęte ambitne zamierzenia na przyszłość, takie jak Strategia Lizbońska, czy rozszerzenie strefy euro na kolejne kraje wymagają większego zaangażowania zarówno instytucji wspólnotowych, jak też krajowych i regionalnych w proces integracyjny. Potrzebna jest większa wola współpracy w realizacji dobra wspólnego, a także bardziej precyzyjny podział zadań i kompetencji między różne szczeble władzy, z wyraźnym określeniem kompetencji wyłącznie przypisanych Wspólnocie. Propozycje tego typu podziału zadań pojawiły się w traktacie konstytucyjnym, warte więc są rozpatrzenia w trakcie debaty na dalszym „losem” tego traktatu.

#### ABSTRACT

*Assessing the achievements of the European Community over the last 50 years, the article analyzes three great economic projects that shaped the vision of Europe as a unified economic area which is a key link of world economy. The discussed projects include: the program of a unified internal market, the Economic and Currency Union, and the Lisbon Strategy. The projects are assessed from the point of view of a philosophy of integration proposed by Jean Monnet, and based on the principle of a gradual transition to subsequent stages of cooperation in effect of practical achievements and related concepts of functionalism and neo-functionalism. The Monnet method assumes Europe's gradual federalization by "attaining federal solutions due to creation of real bonds between states and by developing corresponding political systems". In turn, functionalism theories describe the dynamism of European integration in terms of the concept of spill-over logic, i.e. within the framework of expanding the tasks of integration onto subsequent spheres and areas, following the acquisition of the ethos of cooperation and reaching a procedural consensus for the realization of diversified interests. Fifty years of European Union's history have proven those concepts correct and represent a slow and gradual development of integration processes towards a tighter cooperation based on attaining subsequent stages from a unified market to currency union, and further on to a strategy of making the Union the world's most competitive economy. However, the process is not a linear one, it encounters barriers and limitations, and for this reason requires commitment both on the part of EU's institutions as well as the governments of member states so that the great project of a common Europe might not be dissipated.*