

## **Przyszłość Unii Europejskiej. Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji**

W debacie o przyszłości Europy i postępie integracji europejskiej w ramach Unii Europejskiej zazwyczaj wykorzystuje się analizy oraz kategorie politologiczne<sup>1</sup>. Jej uczestników można – w uproszczeniu – podzielić na zwolenników Europy federalnej oraz Europy – związku państw narodowych. Pierwsi uważają, że pogłębianie integracji ma polegać na wzmacnianiu instytucji ponadnarodowych: Komisji i Parlamentu Europejskiego. Drudzy natomiast opowiadają się za oparciem integracji na współpracy międzyrządowej w ramach Rady Ministrów i Rady Europejskiej. Ci, którzy odmawiają zajęcia jasnego stanowiska lub chcą ukryć swoje wąskie narodowe interesy za pomocą werbalnych deklaracji poparcia dla integracji, twierdzą, że są zwolennikami Europy politycznej.

Dla wyjaśnienia dotychczasowego przebiegu i dynamiki procesów integracyjnych w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie Unii Europejskiej warto przywołać koncepcję integracji określaną jako „metoda Monneta”. Jean Monnet – nazywany ojcem-założycielem Wspólnoty Europejskiej – uważał, że korzyści z zainicjowania procesów integracyjnych będą skłaniać do ciągłego pogłębiania tych procesów, a to w nieunikniony sposób będzie prowadzić do coraz większej współzależności i integracji politycznej. Federalista Jean Monnet zdawał sobie sprawę z tego, że większość Europejczyków trudno będzie przekonać do idei europejskiej federacji argumentami politycznymi. Uznał więc, że najpierw należy wskazać korzyści płynące z integracji gospodarczej i doprowadzić do szerokiej akceptacji solidarności między państwami członkowskimi Wspólnot, która jest podstawową zasadą państwa federalnego.

---

<sup>1</sup> Por. m.in. G. Andreani: *What Future for Federalism?* Centre for European Reform Essays. London 2002; *idem: Europe's Uncertain Identity*. Centre for European Reform. Essays. London 2000; H. Grabbe, U. Guerot: *Could a Hardcore Run the Enlarged EU?* Centre for European Reform Briefing Note. London 2004; „The Future of the European Union: French and British Perspectives”, Report of a Seminar Franco-British Council, June 2003 – [www.francobritishcouncil.org.uk](http://www.francobritishcouncil.org.uk); H. Persson: *Scenarios for the Future of the European Union*. Copenhagen Institute for Futures Studies. Copenhagen 2003.

Przebieg integracji w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), EWG i UE potwierdza przewidywania Monneta. Pozytywne efekty sektorowej integracji w ramach EWWiS i sukcesy ekonomiczne unii celnej Beneluksu zachęciły do powołania EWG. Od 1958 r. EWG przeszła etapy od prostych do coraz bardziej zaawansowanych form integracji: od unii celnej, przez wspólny rynek, do unii gospodarczej i walutowej. Traktatem z Maastricht powołano Unię Europejską – polityczną nadbudowę wspólnoty ekonomicznej. Wcześniej Zgromadzenie Parlamentarne EWG zastąpiono Parlamentem Europejskim, którego deputowani są wybierani w wyborach bezpośrednich. W projekcie Traktatu konstytucyjnego znacząco zwiększono kompetencje Parlamentu Europejskiego. W ramach UE rozwijana jest współpraca w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz ochrony praw obywateli. Polityki wizowa, azylowa i imigracyjna oraz współpraca sądownicza w sprawach cywilnych zostały poddane wspólnym procedurom decyzyjnym. W mechanizmie podejmowania decyzji, w miejsce wymaganej jednomyślności, coraz szerzej stosowano zasadę kwalifikowanej większości.

Mechanizm i dynamika procesów integracyjnych Wspólnoty Europejskiej upoważniają do stwierdzenia, że najlepszym punktem wyjścia do debaty o przyszłości Europy jest analiza konsekwencji obecnego stanu integracji gospodarczej.

Proces integracji gospodarczej Unii Europejskiej jest dalece zaawansowany, lecz niejednorodny. UE opiera się na unii celnej i wspólnym rynku 25 państw o zróżnicowanej strukturze gospodarczej i zróżnicowanym poziomie rozwoju. Unia celna oznacza prowadzenie wspólnej polityki handlowej. Utworzenie wspólnego, wewnętrznego rynku krajów zróżnicowanych strukturalnie i rozwojowo wymagało ustanowienia wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności wyrównującej bieżące korzyści z integracji, a także ustalenia jednolitych regulacji zapewniających niezakłócone funkcjonowanie wspólnego rynku, tj. swobody przepływu towarów, usług i czynników produkcji, oraz chroniących konkurencję i konsumentów. Niezbędnymi warunkami sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku są również koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich, harmonizacja podatków pośrednich oraz przyjęcie wspólnych standardów w wielu dziedzinach. Wspólną polityką objęto też ochronę zasobów morskich.

Prowadzenie wspólnych polityk, działania koordynacyjne oraz utrzymywanie koniecznego zaplecza instytucjonalnego wymagają solidarnego finansowania tych działań. W tym celu Wspólnota ustanowiła wspólny budżet. W gestii

państw członkowskich pozostają podatki, przemysł, badania naukowe, ochrona środowiska, transport, energetyka, zabezpieczenia socjalne, opieka zdrowotna, oświata, kultura, sport, sprawiedliwość, polityka zagraniczna i obrona narodowa. Unia w niektórych z tych dziedzin posiada kompetencje częściowe, a w innych – wspierające, koordynujące lub uzupełniające. Jej kraje członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wszystkich wspólnych ustaleń. Traktaty o WE i UE określają procedury podejmowania decyzji.

Integracja europejska nie zatrzymała się jednak na utworzeniu jednolitego, wspólnego, wewnętrznego rynku. W Traktacie z Maastricht postanowiono przejść do bardziej zaawansowanej formy integracji – Unii Gospodarczej i Walutowej.

W tym miejscu warto poczynić uwagę terminologiczną. Unia Gospodarcza i Walutowa oznacza prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej. Polityka gospodarcza składa się z dwu członów: polityki monetarnej i polityki fiskalnej. W utworzonej w 1999 r. Unii Gospodarczej i Walutowej polityka fiskalna pozostaje w gestii państw członkowskich, podlegając jedynie koordynacji. Stąd też obszar euro w obecnej postaci należałoby określać jako Unię Walutową.

W Maastricht tylko dwa państwa członkowskie – Wielka Brytania i Dania – uzyskały zgodę, by samodzielnie zdecydować, czy chcą przystąpić do Unii Walutowej. Pozostałe państwa UE, w tym nowi członkowie, są zobowiązane do prowadzenia polityki gospodarczej zmierzającej do uczestnictwa w Unii Walutowej.

Do Unii Walutowej, oprócz dwóch wymienionych już państw, nie weszła także Szwecja, która nie należała do Europejskiego Systemu Walutowego<sup>2</sup>, oraz wszystkie państwa, które przyjęto do UE w 2004 r. Wraz z powstaniem Unii Walutowej Unia Europejska przestała być jednolitym układem integracyjnym. Integracja krajów wchodzących w skład Unii Walutowej jest głębsza.

Jednolitość przestała więc być zasadą integracyjną UE również w związku z powstaniem grupy Schengen, do której nie należą Wielka Brytania i Irlandia oraz nowe państwa członkowskie. Traktaty amsterdamski i nicejski pozwalają, aby państwa członkowskie UE – co najmniej osiem, podejmowały pogłębioną współpracę integracyjną, jeśli nie będzie to naruszać postanowień traktatowych, a pozostałe państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Przystąpienie do grupy

---

<sup>2</sup> Obecnie po negatywnym wyniku referendum w sprawie przystąpienia do strefy euro Szwecja ma *de facto* status taki, jak Wielka Brytania i Dania.

pogłębionej współpracy musi być otwarte dla pozostałych państw członkowskich UE pod warunkiem spełnienia warunków uczestnictwa.

Utworzenie Unii Walutowej ma daleko idące konsekwencje dla dalszego rozwoju procesów integracyjnych UE. Państwa, które przystąpiły do Unii Walutowej, ustanowiły wspólną walutę euro i powierzyły kierowanie polityką pieniężną wspólnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu – instytucji o charakterze federalnym. Tym samym zrzekły się suwerenności w zakresie kreacji pieniądza oraz regulowania stóp procentowych i kursu walutowego na rzecz organu ponadnarodowego. W gestii władz narodowych pozostała polityka fiskalna, czyli uchwalanie budżetu i ustanawianie podatków.

Sytuacja państw Unii Walutowej jest podobna do sytuacji regionów jednego państwa o różnej strukturze gospodarczej poddanych tej samej polityce monetarnej. Na tym jednak podobieństwo się kończy. Jest natomiast zasadnicza różnica. Jeśli regiony jakiegoś państwa są dotknięte trudnościami gospodarczymi, państwo może je łagodzić, zmniejszając im podatki, czy przekazując większe transfery finansowe z budżetu centralnego. W Unii Walutowej takiego mechanizmu nie ma. Budżet Unii Europejskiej nie jest bowiem budżetem Unii Walutowej, wynosi zaledwie ok. 1% dochodu narodowego brutto (DNB) całej „25” i służy wyłącznie do finansowania wspólnych polityk oraz działalności instytucji unijnych. Unia Walutowa nie przewiduje transferów dochodowych do państw członkowskich, których gospodarka wpada w recesję. W przypadku recesji lub innych zaburzeń strukturalnych państwo strefy euro musi uporać się z trudnościami samodzielnie i to tylko za pomocą mechanizmów fiskalnych, gdyż po wprowadzeniu wspólnego pieniądza utraciło ono możliwość posługiwania się takimi instrumentami dostosowawczymi, jak polityka pieniężna lub kursowa. Jest przy tym ograniczone przyjętymi restrykcjami fiskalnymi.

Ustanowienie i wspólnego budżetu, i wspólnego pieniądza było politycznie niewykonalne. Przyjęto więc pragmatyczne rozwiązanie, zabezpieczające przed ryzykiem nadmiernych deficytów budżetowych w państwach Unii Walutowej. Warunkiem przystąpienia do Unii Walutowej jest uprzednie uzyskanie wysokiego stanu stabilności gospodarczej opisanego wskaźnikami: deficytu budżetowego, zadłużenia, inflacji, stóp procentowych i kursu walutowego, które nie mogą przekraczać ustalonych norm. Trwałość Unii Walutowej w jej obecnym kształcie zależy jednak nie tylko od spełnienia kryteriów stabilności w chwili przystąpienia do Unii Walutowej, lecz także od utrzymania przyjętego reżimu fiskalnego (przyjętych ograniczeń fiskalnych) przez wszystkie państwa należące do Unii Walutowej. Określa się ten warunek mianem konwergencji lub zbież-

ności. Jeszcze przed utworzeniem Unii Walutowej uważano, że w niektórych krajach, np. we Włoszech lub w Hiszpanii, długofalowe utrzymanie rygorystycznych wskaźników stabilności może być jednak bardzo trudne. Aby zapobiec załamaniu polityki monetarnej Unii Walutowej, w 1997 r. zawarto Pakt Stabilizacji i Rozwoju, przewidujący ostre sankcje w przypadku nieprzestrzegania fiskalnych kryteriów zbieżności.

Różnice strukturalne między krajami strefy euro sprawiają, że gospodarki tych krajów różnią się fazą cyklu koniunkturalnego i w różny sposób reagują na zmieniające się warunki zewnętrzne. W tym samym więc czasie odmienne mogą być oczekiwania tych krajów co do wysokości stóp procentowych. Na przykład jednej grupie państw zagraża inflacja, podczas gdy w innej w tym samym czasie należy pobudzać działalność gospodarczą. Kiedy występuje taka niekorzystna sytuacja, jednolita stopa procentowa jeszcze ją pogarsza. Wyższa inflacja w jednym z krajów powoduje, że realna stopa procentowa staje się tam jeszcze niższa, a to pociąga za sobą dodatkową presję inflacyjną. Jeśli Europejski Bank Centralny weźmie pod uwagę sytuację w tym kraju i podniesie stopy procentowe, w innych krajach trudności się pogłębią. W takim przypadku próba utrzymania deficytu budżetowego i zadłużenia na zgodnym poziomie z kryteriami konwergencji, przy braku możliwości dostosowania stóp procentowych do lokalnych warunków lub przeprowadzenia dewaluacji, może spowodować trwałą, głęboką recesję i wysokie bezrobocie. I odwrotnie, obniżenie stóp procentowych może pomóc państwom zagrożonym recesją, ale grozi wzmocnieniem tendencji inflacyjnych w innych, a tym samym w całej Unii Walutowej.

Wystąpieniu ostrych sprzeczności wewnątrz Unii Walutowej zapobiegała – do połowy 2003 r. – relatywna słabość euro wobec dolara, co zwiększało konkurencyjność oferty eksportowej wszystkich krajów członkowskich Unii Walutowej na rynkach krajów trzecich. Niedowartościowanie euro było szacowane w 2001 r. na ponad 40% w stosunku do dolara i ponad 20% w stosunku do jena. Niewłaściwe relacje kursowe głównych walut niosą jednak niebezpieczeństwo pogorszenia koniunktury światowej. Wysoce niedowartościowane euro miało niewątpliwie negatywny wpływ na gospodarkę Japonii i Stanów Zjednoczonych. Z kolei pogorszenie sytuacji gospodarczej w USA oraz brak poprawy w sytuacji gospodarczej Japonii skutkuje wzrostem wartości euro. W rezultacie zmniejszenie popytu na dobra eksportowane przez kraje Unii utrwala stagnację gospodarczą w Europie i zwiększa napięcia społeczne w państwach strefy euro.

Dopóki sprzeczności wewnątrz Unii Walutowej były niewielkie, a reguły fiskalne naruszało państwo o relatywnie mało znaczącej gospodarce, dopóty

zapisy Paktu Stabilizacji i Rozwoju pozwalały na szybkie rozwiązanie problemów. Kiedy w lutym 2001 r. Rada UE uznała, że rozluźnienie polityki budżetowej w Irlandii może grozić pobudzeniem inflacji, wystarczyło wspólne stanowisko Rady, aby skłonić rząd Irlandii do korekty budżetu<sup>3</sup>. Kiedy powstały napięcia budżetowe w dużych państwach, do ich rozwiązania nie wystarczyły już konsultacje i polityczne naciski.

W latach 2002–2004 okazało się, że w warunkach bliskich recesji utrzymanie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB jest niewykonalne w Portugalii, Francji, we Włoszech, a nawet w Niemczech, które notabene kategorycznie żądały określenia twardych rygorów fiskalnych jako warunku zawięzania Unii Walutowej. Pakt Stabilizacji i Rozwoju zaczęto poddawać krytyce, uznając<sup>4</sup>, że uniemożliwia on prowadzenie polityki antycyklicznej pobudzającej wzrost gospodarczy i ograniczanie bezrobocia. W rezultacie, pod naciskiem Niemiec i Francji, złagodzano jego rygory, co – zdaniem wielu ekonomistów – może zwiększyć napięcia wewnątrz Unii Walutowej<sup>5</sup>. W połowie 2005 r. kryzysy konstytucyjny i budżetowy w UE dodatkowo osłabiły euro i pobudziły spekulacje na temat możliwości rozpadu Unii Walutowej. Według analityków HSBC (jednej z największych organizacji usług finansowych i bankowych) jednolita polityka stóp procentowych przyniosła szkody Włochom, Niemcom oraz Holandii i może również skłonić te kraje do opuszczenia strefy euro. „Jeżeli różnice gospodarcze w strefie euro będą się pogłębiać, niektórzy mogą zacząć się zastanawiać nad kosztami pozostawania przy wspólnej walucie”, napisano w raporcie HSBC w lipcu 2005 r.<sup>6</sup> W większości analiz wskazuje się, że w Niemczech, Francji i we Włoszech trwałe przywrócenie wymaganego reżimu fiskalnego oznacza konieczność reform ograniczających wydatki publiczne, głównie w sferze społecznej. Sytuacja polityczna w tych krajach sprawia, że szybkie i radykalnie liberalne reformy nie są możliwe. Reformowanie np. systemu zabezpieczeń społecznych, niezbędne ze względów demograficznych, będzie wymagać długiego czasu. Reformowanie wydatków publicznych ułatwiłaby poprawa sytuacji gospodarczej. Jeśli jednak polityka gospodarcza

---

<sup>3</sup> Por. R. Baldwin, Ch. Wyplosz: *The Economics of European Integration*, Part V, *Monetary Union*. London, New York 2004, s. 395.

<sup>4</sup> Por. L. Oręziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro* (cz.II). „Bank i Kredyt”, 2002, nr 7.

<sup>5</sup> Por. m.in. D. Gros, T. Mayer, A. Ubide: *The Dog that Lost Its Bark*. „CEPS Policy Brief”, 2004, nr 58.

<sup>6</sup> Cyt. za EuroPAP z 13 lipca 2005 r.

największych państw Unii Walutowej nie zdynamizuje wzrostu gospodarczego i nie zmniejszy deficytów budżetowych, w Unii Walutowej będą narastać ostre sprzeczności. Dalsze naruszanie Paktu będzie grozić inflacją i kryzysem walutowym. Oparcie funkcjonowania Unii Walutowej na Pakcie Stabilizacji i Rozwoju przestanie wystarczać. Potrzebne będą inne rozwiązania.

Teoria ekonomii wskazuje, że optymalny obszar, na którym funkcjonuje jedna waluta, powinien się charakteryzować m.in. jednolitą strukturą gospodarczą, dużą mobilnością zasobów pracy i dużą elastycznością płac. Tych kryteriów Unia Walutowa nie spełnia<sup>7</sup>. W tej sytuacji jej funkcjonowanie bez wspólnej polityki fiskalnej na dłuższą metę nie jest możliwe. Konwergencja nie chroni przed skutkami gospodarczej asymetrii<sup>8</sup>. Nasilenie asymetrycznych, tzn. występujących tylko w niektórych państwach Unii Walutowej, zjawisk recesyjnych zmusi Unię Walutową do wprowadzenia wspólnych stabilizacyjnych mechanizmów fiskalnych w celu zapobieżenia jej rozpadowi, który groziłby nieobliczalnymi konsekwencjami<sup>9</sup>.

Zapewne nie będzie możliwe szybkie podjęcie decyzji – tak czy inaczej w dłuższej perspektywie nieuniknionej – wyraźnie realizującej już zamysł polityczny, jaki stał za ideą utworzenia Unii Walutowej, a mianowicie powierzenia organom ponadnarodowym Unii Walutowej polityki fiskalnej, czyli ustanawiania wspólnego budżetu i jednolitych podatków. Gdyby do tego doszło, cała polityka makroekonomiczna stałaby się domeną organów ponadnarodowych<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> Syntetyczne, lecz wyczerpujące omówienie literatury na ten temat por. R. Baldwin, Ch. Wyplosz: *op.cit.*

<sup>8</sup> Już od dawna uważa się, że w Unii Walutowej koordynacja polityki gospodarczej jest niewystarczająca i postuluje się prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej. Por. m.in. P. Jacquet, J. Pisani-Ferry: *Economic Policy Co-ordination in the Euro-zone*, CER, January 2001; L.M. Pacheco: *Fiscal Federalism, EMU and Shock Absorption Mechanism: a Guide to Literature*. „European Integration Online Papers”, 2000, vol. 4, s. 5–6.

<sup>9</sup> Interesujące rozważania i przegląd literatury na ten temat zawierają następujące artykuły: K. Szeląg: *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa*, cz. I i II. „Wspólnoty Europejskie”, 2003, nr 11, 12; *idem*: *Polityka gospodarcza w strefie euro: koordynacja czy centralizacja?* „Bank i Kredyt”, 2004, nr 5; L. Oręziak: *Aktualne i przyszłe kierunki rozwoju obszaru euro*. „Bank i Kredyt”, 2000, nr 12; G. Paluszak: *Euro jako szansa czy zagrożenie Europejskiej Unii Walutowej, federalizmu fiskalnego i unii politycznej?* „Wspólnoty Europejskie”, 2003, nr 2.

<sup>10</sup> Taki kierunek rozwoju europejskiej Unii Walutowej przewidywał jeszcze przed jej powstaniem Martin Feldstein. M. Feldstein: *The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability*. „Journal of Economic Perspectives”, 1997, nr 4.

a to oznaczałoby konieczność powołania wspólnych organów przedstawicielskich, ustawodawczych i wykonawczych, czyli powstania unii politycznej, federalnego państwa składającego się z członków Unii Walutowej.

Politycy już od dawna zdają sobie sprawę z tego, że zawiązanie unii walutowej nieuchronnie prowadzi do integracji politycznej. Jednak społeczeństwa zarówno strefy euro, jak i pozostałych państw UE nie są jeszcze przygotowane do zaaprobowania tak radykalnej zmiany politycznej. Świadczą o tym krytyczne reakcje w wielu krajach europejskich na federalistyczne propozycje niemieckie i belgijskie. Nie jest to oczywiście sytuacja ostateczna i nieodwołalna. Za jakiś czas zwolennicy federacyjnej Europy mogą uzyskać przewagę w wielu państwach członkowskich Unii Walutowej. Trzeba więc znaleźć rozwiązania przejściowe.

Takim rozwiązaniem może być utworzenie funduszu stabilizacyjnego, wspólnego quasi-budżetu wykorzystywanego do łagodzenia „szoków asymetrycznych” i prowadzenia wspólnej polityki antycyklicznej<sup>11</sup>. Fundusz umożliwiłby transfer środków finansowych do obszarów zagrożonych recesją lub zmuszonych do restrukturyzacji. Wymagałoby to ustanowienia w krajach strefy euro podatku, z którego fundusz stabilizacyjny byłby finansowany<sup>12</sup>. Aby nie dopuścić do sporów między państwami członkowskimi co do wielkości wpłat do funduszu i sposobu jego wykorzystania, należałoby wyrównać warunki konkurencji, czyli zharmonizować podatek VAT, ujednoczyć podatek korporacyjny oraz przyjąć wspólne standardy na rynku pracy<sup>13</sup>. Można szacować, że skuteczny fundusz stabilizacyjny musiałby stanowić nie mniej niż 1% DNB państw Unii Walutowej<sup>14</sup>. Wraz z uruchomieniem funduszu należałoby umocnić rygory Paktu Stabilizacji i Rozwoju. Unia Walutowa stałaby się rzeczywistością – a nie tylko z nazwy – Unią Gospodarczą i Walutową (UGW). Jej członkowie zachowaliby własne budżety dla finansowania polityk pozostających w gestii państw narodowych.

Ustanowienie funduszu stabilizacyjnego, ujednoczenie podatków i standardów socjalnych nie jest sprzeczne z zapisami traktatowymi o pogłębionej

---

<sup>11</sup> Już w latach 1993–1995 antycypowano konieczność ustanowienia takiego funduszu i zgłaszano wiele propozycji. Zob. K. Szelać: *op.cit.*

<sup>12</sup> Por. L.M. Pacheco: *op.cit.*, s. 5–6.

<sup>13</sup> Por. K. Szelać: *Jednolita polityka budżetowa w strefie euro – realna wizja czy utopia?* „Bank i Kredyt”, 2003, nr 11–12.

<sup>14</sup> Por. K. Szelać: *op.cit.*



współpracy, pod warunkiem że Unia Gospodarcza i Walutowa byłaby nadal otwarta dla pozostałych państw Unii Europejskiej.

Unia Walutowa składa się, jak dotychczas, z dwunastu „starych” państw UE. O tym, że trzy „stare” państwa członkowskie UE pozostaną poza UGW w przewidywalnym czasie, świadczą negatywne wyniki referendum przeprowadzonych w Danii i w Szwecji. Obywatele tych krajów mieli świadomość, że UGW jest projektem tyle ekonomicznym, ile politycznym<sup>15</sup> i dlatego, zdaniem wielu obserwatorów, opowiedzieli się przeciwko przystąpieniu. Jeszcze więcej przeciwników wstąpienia do Unii Walutowej jest w Wielkiej Brytanii. Dlatego też termin referendum w tej sprawie po kolejny raz odłożono tam *ad Kalendas Graecas*.

Wszystkie nowe państwa członkowskie UE zobowiązały się w traktatach akcesyjnych do prowadzenia polityki zmierzającej do członkostwa w Unii Walutowej i deklarują taki zamiar. W przypadku utworzenia rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej zapisy akcesyjne trzeba by było jednak skorygować, pozostawiając przystąpienie do UGW woli kraju członkowskiego UE.

Jeśli państwa Unii Walutowej będą zmuszone do pogłębienia integracji, powstaje pytanie, jak będzie funkcjonować Unia Europejska. Mielibyśmy bowiem do czynienia z Unią Europejską „dwu kręgów”: krąg wewnętrzny tworzyłyby Unia Gospodarcza i Walutowa, krąg zewnętrzny – kraje z nią powiązane unią celną i wspólnym rynkiem. Niektóre z tych krajów mogłyby aspirować do członkostwa w UGW i – po spełnieniu ustalonych kryteriów – zostałyby do niej przyjęte. Nie byłoby jednak takiego obowiązku.

Państwa członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej wystąpiłyby prawdopodobnie o dostosowanie budżetu UE do nowo powstałej dualnej struktury integracyjnej. Postulowałyby zapewne przebudowę polityki spójności w ramach UE. Polityka spójności ma fundamentalne znaczenie dla Unii Gospodarczej i Walutowej, gdyż osłabia asymetryczność przebiegu procesów gospodarczych na obszarze UGW. Państwa UGW mogłyby się zdecydować na współfinansowanie polityki strukturalnej na obszarze UGW z funduszu stabilizacyjnego. Musiałyby jednak się zgodzić na utrzymanie funduszy strukturalnych i spójności w ramach UE i po trudnych, jak się należy spodziewać, negocjacjach określić swój wkład do tych funduszy. Jednym z warunków utworzenia grupy pogłębionej współpracy jest bowiem ułatwienie przystąpienia do niej pozostałym państwom UE. Ponieważ

---

<sup>15</sup> Por. G. Andreani: *op.cit.*; H. Grabbe, U. Guerot: *op.cit.* (uwagi o przebiegu konferencji w Maastricht).

poprawa spójności na całym obszarze UE leżałaby także w interesie UGW, logika wspólnego rynku nakazywałaby utrzymanie wspólnej polityki rolnej, która, niezależnie od rozwoju procesów integracyjnych, będzie modyfikowana. Budżet UE obejmowałby wszystkie pozostałe pozycje, jakie dotychczas podlegają wspólnemu finansowaniu. Zbudowanie właściwych relacji ekonomicznych i instytucjonalnych między państwami UGW a pozostałymi państwami UE, korzystnych dla obu kręgów Wspólnoty Europejskiej, natrafiłoby jednak na liczne komplikacje. Ujednolicenie regulacji dotyczących rynku, warunków konkurencji i standardów społecznych wewnątrz UGW prowadzącej wspólną politykę gospodarczą byłoby pełniejsze, niż jest obecnie w UE. W warunkach wspólnego rynku państwa UE, niebędące członkami UGW, musiałyby przyjąć te same regulacje, gdyby chciały konkurować na rynku UGW na równych prawach, lub też zaakceptować, w odniesieniu do np. świadczenia usług, zasadę przestrzegania standardów pracowniczych obowiązujących w UGW.

Trudne byłoby też uzgodnienie zasad instytucjonalnych funkcjonowania dualnej struktury UE. Konieczne byłoby ustanowienie wspólnej instytucji UGW odpowiedzialnej za politykę gospodarczą swego rodzaju „rządu gospodarczego”<sup>16</sup>, który byłby partnerem Europejskiego Banku Centralnego i który decydowałby m.in. o sposobie wydatkowania środków funduszu stabilizacyjnego. Powołanie takiej instytucji wymagałoby zmian zakresu działania i kompetencji Komisji Europejskiej oraz ustalenia zasad współpracy obu ciał wykonawczych. Dodatkowe komplikacje wywołałyby zapewne niezbędne modyfikacje procedur decyzyjnych w UE. Skala i złożoność wszystkich problemów, które musiałyby być rozwiązane, oznacza, że byłby potrzebny nowy traktat wewnątrz traktatów o WE i UE<sup>17</sup> lub Traktatu konstytucyjnego, jeśli ten zostanie ostatecznie przyjęty.

Można przypuszczać, że uzyskanie aprobaty nie tylko państw Unii Walmutowej, ale także wszystkich państw UE na „pogłębioną współpracę” w ramach UGW w zarysowanym kształcie będzie bardzo trudne. Dla jednych powodem do niewyrażenia zgody na taką współpracę mogłoby być odrzucenie politycznych konsekwencji, w istocie wyraźne wejście na drogę prowadzącą do jakiejś formy federalnego państwa, a dla innych – prawdopodobnie trudniejsze niż obecne kryteria członkostwa w UGW.

---

<sup>16</sup> Taką propozycję przedłożył już w 2000 r. francuski premier Lionel Jospin.

<sup>17</sup> Określenia takiego użył po raz pierwszy Jacques Delors, a za nim Joschka Fischer. Por. G. Andreani: *op.cit.*, s. 17.

Model polityczny pogłębionej współpracy w ramach UGW byłby jednak przedmiotem debaty, a przyjęte rozwiązanie może rozproszyć obawy przeciwników. Możliwy jest także inny scenariusz. W sytuacji wystąpienia ostrych napięć w obecnej Unii Walutowej, grożących jej rozpadem, i braku zgody na rozwiązanie o charakterze federalnym, niektóre państwa członkowskie Unii Walutowej mogą się zdecydować na pogłębienie ekonomicznej i w konsekwencji politycznej integracji poza obecnymi traktatami<sup>18</sup>. Idea federalnej Europy jest wciąż żywa we Francji, w Niemczech i Belgii<sup>19</sup>. Przystąpieniem do nowej formacji integracyjnej byłyby też zainteresowane zapewne niektóre nowe państwa członkowskie, licząc na większe wsparcie rozwojowe. Trwałość państwa federalnego opiera bowiem się na solidarności.

Jurgen Habermas postuluje rozpoczęcie debaty nad osławioną *finalité*, czyli nad celem procesu integracyjnego w Europie, i pyta, czy Europa może być na tyle silna, by wpływać na międzynarodowy ład gospodarczy, czy też ma pozwolić, by niepowstrzymany pęd globalizacji wyrwał jej z rąk możliwość poszukiwania własnej drogi<sup>20</sup>.

pozytywna odpowiedź na to fundamentalne pytanie będzie możliwa, jeśli państwa europejskie wyrażą zgodę na dalsze zacieśnienie związków gospodarczych i politycznych oraz przyjmą wspólną strategię na globalnej scenie. Pogłębienie integracji w ramach Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej w zarysowanym kształcie ułatwiłoby definiowanie wspólnych interesów i zwiększało zdolność do ich ochrony. UGW stałaby się jednym z najsilniejszych podmiotów rynku światowego i zyskałaby większą, niż obecnie ma UE zdolność do osiągania w globalnych negocjacjach pożądanego porozumień handlowych i inwestycyjnych, uzupełnionych protokołami dotyczącymi praw pracowniczych i ochrony środowiska. Euro zajmowałoby coraz silniejszą pozycję światowej waluty rezerwowej i transakcyjnej, co ułatwiłoby kontrolę nad kapitałem spekulacyjnym i zapobiegało kryzysom walutowym i płatniczym. W ten sposób państwa europejskie wspólnie umocniłyby suwerenność gospodarczą i polityczną oraz demokratyczną kontrolę nad gospodarką. Byłyby też w stanie skutecznie inicjować słusznie postulowane przekształcenie międzynarodowych instytucji:

---

<sup>18</sup> Warto zacytować opinię Heather Grabbe i Ulrike Guerot z przytoczonej już pracy: *So core Europe, if it happens, is more likely to be created outside the treaties.* (Jest bardziej prawdopodobne, że Europa jądra, jeśli powstanie, będzie tworzona poza traktatami.)

<sup>19</sup> Por. m.in. G. Andreani: *op.cit.*; H. Grabbe, U. Guerot: *op.cit.*

<sup>20</sup> Por. J. Habermas: *Koniec konstytucji czy Europy?* „Europa” z 22 czerwca 2005 r., tłumaczenie artykułu z „Süddeutsche Zeitung” z 6 czerwca 2005 r.

Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego i Światowej Organizacji Handlu, w instrumenty globalnej sprawiedliwości<sup>21</sup>.

Jeżeli wewnątrz Unii Walutowej nie wystąpią większe perturbacje gospodarcze, to droga do unii gospodarczej i politycznej się wydłuży. W warunkach zagrożenia łatwiej bowiem podejmować radykalne decyzje. W normalnych warunkach zmobilizowanie opinii publicznej do poparcia daleko idących reform jest znacznie trudniejsze.

Jeśli natomiast zaaprobowanie koncepcji integracyjnej o charakterze wyraźnie federalnym będzie warunkiem rozwiązania problemów gospodarczych w państwach strefy euro, wtedy przeciwników tej koncepcji trzeba uświadomić, że alternatywą jest rozpad Unii Walutowej i załamanie procesów integracyjnych w Europie, a w konsekwencji utrata przez Europę silnej pozycji w globalnej gospodarce. Argument ten trafi zapewne do przekonania potrzebnej większości opinii publicznej. Znany ekonomista amerykański Fred Bergsten zauważył kiedyś, że Europejczycy mają rowerową teorię integracji: można jechać tylko naprzód, zatrzymanie oznacza wywrotkę.

Tylko zintegrowana politycznie Europa może skutecznie obronić swój model cywilizacyjny, którego nieodłączną częścią jest społeczna gospodarka rynkowa. W zglobalizowanym świecie zachowanie tego modelu przekracza możliwości państwa narodowego. Europejski model społecznej gospodarki rynkowej, umożliwiający radykalne ograniczenie społecznego wykluczenia, polegający na ochronie demokracji i fundamentalnych praw człowieka oraz praw pracowniczych, dóbr wspólnych i wspólnej przestrzeni publicznej przed zamianą na towar oraz usług społecznych: służby zdrowia i edukacji, jest wielkim osiągnięciem cywilizacyjnym i kulturowym. Powinien pozostać wzorem dla świata.

---

<sup>21</sup> Por. B.R. Barber: *Skazani na globalizację*. „Gazeta Wyborcza” z 1–2 października 2005 r.