

*Tomasz Kubin**

Unia Gospodarcza i Walutowa a pogłębienie integracji politycznej państw Unii Europejskiej

Powołanie przez państwa Unii Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) jest najambitniejszym przedsięwzięciem w całej dotychczasowej historii procesu integracji europejskiej. Sam proces tworzenia UGiW zakończył się powodzeniem – udało się wprowadzić wspólną walutę euro do obiegu oraz wycofać z niego dotychczasowe waluty narodowe państw należących do UGiW w przewidzianych terminach i zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi. Wydaje się, że także ocena samego dotychczasowego funkcjonowania UGiW (choć nie wolnego od pewnych problemów) jest generalnie pozytywna. Licząca aktualnie 12 państw tzw. strefa euro w perspektywie kilku najbliższych lat ulegnie zapewne rozszerzeniu. Jednym z potencjalnych nowych członków UGiW jest także Polska.

Dokładnie rzecz ujmując, wbrew formalnej nazwie – Unia Gospodarcza i Walutowa – w chwili obecnej o unifikacji w pełnym tego słowa znaczeniu można mówić tylko w odniesieniu do płaszczyzny walutowej. Mamy tutaj do czynienia z eliminacją walut narodowych, wprowadzeniem jednej wspólnej waluty oraz przekazaniem kompetencji dotyczących prowadzenia polityki monetarnej ponadnarodowemu organowi, czyli Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Natomiast w sferze gospodarczej można mówić o koordynacji czy też harmonizacji, ale nie o unifikacji – w tej dziedzinie najistotniejsze decyzje w dalszym ciągu podejmowane są na szczeblu poszczególnych państw członkowskich UE. Mimo tego jednak UGiW oznacza bardzo daleko idące pogłębienie integracji państw UE – wykraczające poza obszar ściśle gospodarczy i mające swoje bardzo doniosłe implikacje polityczne. Chodzi tutaj m.in. o takie problemy, jak wpływ członkostwa w unii

* Dr **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

walutowej na suwerenność państwa, niezależność prowadzonej przez nie polityki gospodarczej, rola i funkcje spełniane przez państwo narodowe, wpływ powołania UGiW na kształt systemu instytucjonalnego UE (Wspólnot Europejskich) czy też znaczenie wprowadzenia euro dla międzynarodowego systemu walutowego i związany z tym problem relacji UE – Stany Zjednoczone.

Oprócz tych kwestii jednym z najistotniejszych zagadnień związanych z utworzeniem UGiW jest wpływ tego przedsięwzięcia na dalszy rozwój procesu integracji państw UE. Teoretycznie ostatnim stadium procesu integracji jest unifikacja polityczna – po strefie wolnego handlu, unii celnej, wspólnym rynku oraz unii gospodarczej i walutowej. Bez wątplenia w chwili obecnej proces integracyjny znajduje się w okresie pewnego zastoju czy też nawet kryzysu. Taka ocena związana jest z odrzuceniem w roku 2005 przez obywateli Francji i Holandii Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz z dużymi trudnościami w wypracowaniu porozumienia dotyczącego unijnego budżetu na lata 2007-2013. Spory dotyczące budżetu bardzo wyraźnie pokazały, że tendencje i praktyki przedkładania interesów narodowych ponad wspólnotowe są bardzo silne. Stąd też aktualnie perspektywa istotnego pogłębienia integracji pomiędzy państwami UE wydaje się być mało prawdopodobna. Jednak po pierwsze, tak jak w całym procesie integracji europejskiej mamy do czynienia ze wzajemnym ścisłym przenikaniem się uwarunkowań, motywów, efektów itp. o charakterze ekonomicznym i politycznym, tak też postrzeganie UGiW wyłącznie jako przedsięwzięcia gospodarczego byłoby niewystarczające i nie w pełni oddające jego złożoność oraz znaczenie.

Jak z perspektywy czasu wskazuje np. W.Wessels, w historii procesu integracji europejskiej widoczny jest powtarzający się schemat – gospodarcze środki mają pozwolić na osiągnięcie politycznych celów. Stąd każdy projekt pogłębienia integracji w płaszczyźnie ekonomicznej – Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), Jednolity Rynek, UGiW – pociąga za sobą pewien stopień integracji politycznej.¹ Po drugie, należy podkreślić, że proces integracji europejskiej należy postrzegać właśnie jako proces. W jego trakcie zdarzały się już okresy stagnacji, które jednak udawało się przezwyciężyć i kontynuować integrację. W tym kontekście należy zauważyć, że porozumienie dotyczące budżetu na lata

¹ W.Wessels, *EMU and political union w: The European Union and the euro: Economic, Institutional and International Aspects. A selection of conference papers, Brussels 17-18 September 1998*, Luxembourg 2000, s.195.

2007-2013 w końcu udało się osiągnąć (na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r.). Wreszcie po trzeciej, biorąc pod uwagę m. in. rozszerzanie składu członkowskiego UE oraz sceptycyzm co do pogłębienia integracji prezentowany przez niektóre państwa członkowskie, nie można wykluczyć prób pogłębienia integracji przez mniejszą grupę państw UE, np. w ramach tzw. wzmocnionej współpracy. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tego, w jaki sposób Unia Gospodarcza i Walutowa może przyczynić się do pogłębienia integracji politycznej państw Unii Europejskiej.

Po niepowodzeniu projektów integracyjnych z pierwszej połowy lat pięćdziesiątych XX w. takich jak Europejska Wspólnota Obronna (EWO) i związana z nią Europejska Wspólnota Polityczna (EWP), mających na celu integrację w płaszczyźnie polityczno-militarnej, obszarem, na którym skupiły się wysiłki zwolenników integracji Europy (wtedy jeszcze tylko jej zachodniej części) stała się gospodarka. W samych pierwotnych wersjach traktatów ustanawiających EWWiS, Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA) stwierdzenia, z których można byłoby wnioskować jakoby celem umawiających się stron było osiągnięcie integracji politycznej są bardzo ogólne.² Jednak już w początkowej fazie procesu zachodnioeuropejskiej integracji liczne opinie wskazywały, że proces zapoczątkowany w sferze gospodarczej ma w istocie pozwolić na osiągnięcie integracji politycznej. Politykiem, który bardzo często i wyraźnie podkreślał polityczne cele integracji w ramach Wspólnot był W.Hallstein. Mówił on m.in.: „*my nie integrujemy gospodarki, my integrujemy politykę*”;³ „*(...) nasza Wspólnota posiada wprawdzie znaczenie gospodarcze, ale w swej istocie jest ona polityczna zarówno*

² W Traktacie EWWiS w preambule czytamy: „*zdecydowani (...) położyć (...) pierwsze podwaliny pod szeroką i pogłębioną jedność narodów (...) i stworzyć podstawy instytucji zdolnych do nadania kierunku ich wspólnemu odtąd losowi*”. *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w: Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór Dokumentów*, red. J.Zdanowicz, Warszawa 1974, t. 1. Natomiast preambuła Traktatu EWG zawiera sformułowanie: „*zdecydowani ustalić podstawy coraz ściślejszej, trwałej jedności narodów europejskich*”, zaś art. 2 tego dokumentu mówi, że: „*zadaniem Wspólnoty jest popieranie (...) ściślejszych stosunków między Państwami*”, *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w: Zbiór Dokumentów*, nr 5/1957, PISM.

³ W.Hallstein, *United Europe. Challenge and Opportunity*, Cambridge (Mass.) 1962, s.66. Cyt. za: Z.M.Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996, s.27.

co do celu, jak i w swej strukturze i funkcjach".⁴ Bardzo podobną wymowę mają także inne opinie, zgodnie z którymi zasadnicze cele zapoczątkowanego w sferze gospodarczej procesu integracji sytuują się w płaszczyźnie politycznej. B.Balassa w kontekście integracji zachodnioeuropejskiej stwierdził, że: „nie ulega wątpliwości – zwłaszcza w przypadku Europy – cele polityczne są o wielkiej doniosłości”.⁵ H.v.Brentano

w kontekście fiaska projektów EWO i EWP pisał: „niestety, pomysł europejskiej unii obronnej nie został zrealizowany (...). Mimo to doszło do utworzenia EWG (...). Polityczne cele zostaną osiągnięte przez integrację gospodarczą. Nie zawsze można iść bezpośrednią drogą, często potrzeba okrężnych dróg, a układ rzymski jest taką okrężną drogą”.⁶ L.N.Lindberg mówił o powołaniu EWG: „fundamentalne motywy są polityczne”,⁷ zaś R.Sannwald i J.Stohler: „ważniejsze niż ekonomiczne są rozważania polityczne. Jeśli bowiem idzie o egzystencję Europy, integracja jest mniej ekonomicznym a znacznie bardziej politycznym postulatem”;⁸ podobnie rzecz widział S.Buerstedde: „Euro-

⁴ „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.06.1962. Cyt. za: S.Albinowski, *EWG a rynek światowy*, Warszawa 1965, s.12.

⁵ B.Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s.6.

⁶ „Finanznachrichten”, 22.06.1962. Cyt. za: L.Ciamaga, E.Latoszek, K.Michałowska-Gorywoda, L.Oręziak, E.Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 1999, s.342.

⁷ L.N.Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963, s.4.

⁸ R.Sannwald, J.Stohler, *Theoretical Assumptions and Consequences of European Integration*, Princeton 1959, s.37-38. Cyt. za: Z.M.Doliwa-Klepacki, op.cit., s.27. W kontekście pytania, czy integracja zachodnioeuropejska była motywowana względami ekonomicznymi, czy też politycznymi, można przytoczyć także słowa L.Tsoukalisa. Pisze on m.in.: „trudno jednakże stwierdzić, że wśród ekonomistów istnieje <zgodny pogląd> w odniesieniu do znaczenia zwiększonej wymiany handlowej dla poziomu dobrobytu i wzrostu gospodarczego. Na podstawie statycznej teorii unii celnej, przez wiele lat jedynej rozwiniętej części teorii integracji, uzyskane wyniki nie były wystarczające: zwykle poniżej 1% PKB państw członkowskich. Jest to wynik, który zaledwie równoważy czas i wysiłki poświęcone integracji europejskiej, nie wspominając o związanych z nią oczekiwaniach. Jedynym możliwym i chyba oczywistym wnioskiem, jaki należy wyciągnąć z badań empirycznych byłoby stwierdzenie, że do integracji europejskiej doszło z zasadniczych powodów politycznych; unia celna była środkiem gospodarczym służącym osiągnięciu celu politycznego, co najbardziej uwidocznilo się w wynikach ekonomicznych. Nie wyklucza to jednak innego możliwego wyjaśnienia, że teoria ekonomiczna, na której oparto badania ekonometryczne, była sama w sobie wysoce nieodpowiednia i dlatego nie wychwyciła skutków integracji”, L.Tsoukalis, *Nowa ekonomia europejska*, Łódź 1998, s.46.

pejskie Wspólnoty nie mogą być rozważane statycznie. Należy je ujmować jako stopnie politycznego zjednoczenia Europy".⁹

Jak wspomniano, etapem w procesie integracji następującym po Unii Gospodarczej i Walutowej powinna być teoretycznie jakaś forma unii politycznej. Podobnie jak w przypadku traktatów ustanawiających EWWiS, EWG i EWEA, także w przypadku Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (TUE) brak jest wyraźnych i jednoznacznie brzmiących sformułowań, które mówiłyby, że celem sygnatariuszy jest unia polityczna.¹⁰ Również Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (którego dalsze losy w chwili obecnej są niejasne) nie zawiera wyraźnych stwierdzeń o tworzeniu unii politycznej.¹¹ Podobnie jak w przypadku opinii, według których zasadnicze przesłanki i cele rozpoczęcia procesu integracji sytuowały się w sferze politycznej, tak też i w odniesieniu do powołania unii walutowej formułowane są opinie, że zasadniczym celem tego przedsięwzięcia jest postęp na drodze integracji politycznej. Np. P.Temperton stwierdza, że: „zasadniczo wprowadzenie euro jest posunięciem politycznym, mającym na celu zapewnienie pokoju i stabilności w Europie Zachodniej”.¹² K.McNamara pisze, że poza znaczeniem ekonomicznym „wysiłki w dziedzinie współ-

⁹ S.Buerstedde, *Der Ministerrat im Konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften*, Bruges 1964, s.31. Cyt. za: A.Haber, *Doktryna integracyjna NRF*, Wrocław 1968, s.75.

¹⁰ W preambule TUE zawarto tylko dosyć ogólne stwierdzenia jak: „zdecydowani podnieść na nowy poziom proces integracji europejskiej” czy „pragnąc wzmocnić solidaryzm między swymi narodami”. W kontekście integracji politycznej warto zwrócić uwagę na stwierdzenie: „zdecydowani kontynuować proces tworzenia jeszcze ściślej unii między narodami Europy...”, jednak już dalsza część tego zdania w pewnym sensie może być uznana za swego rodzaju „przeciwagę” dla ewentualnych dążeń centralistycznych, mówi bowiem: „...w której decyzje podejmowane są zgodnie z zasadą subsydiarności na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi”. O interesujące, chociaż bardzo enigmatyczne, sformułowanie została wzbogacona preambuła TUE w Traktacie Amsterdamskim: „zdecydowani (...) realizować założenia polityk, które gwarantują, że postępy w integracji gospodarczej przebiegać będą równoległe z postęпами w innych dziedzinach”. S.Hambura, M.Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s.15-16.

¹¹ W preambule tego aktu znajduje się stwierdzenie: „w przekonaniu, że pozostając dumnymi ze swojej narodowej tożsamości i historii, narody Europy są zdecydowane na przekroczenie swoich odwiecznych podziałów oraz, zjednoczeni jeszcze ściślej, dzielić wspólną przyszłość”. Jest tam także sformułowanie o Europie „zjednoczonej w różnorodności”. *Treaty establishing a Constitution for Europe*, O. J., C 310, 16.12.2004.

¹² P.Temperton, *Dlaczego wprowadza się euro?* w: *Euro. Wspólna waluta*, red. P.Temperton, Warszawa 2001, s.5.

pracy walutowej mają także cel wykraczający poza sferę ekonomiczną, będąc centralną kwestią w debatach dotyczących politycznej unifikacji w Europie. Końcowy efekt integracji monetarnej – jedna waluta dla wszystkich członków UE – dla wielu liderów europejskich jest widziany jako sposób na zapewnienie pokojowej, stabilnej przyszłości dla kontynentu z historią gwałtownych konfliktów pomiędzy jego krajami”.¹³ L.Tsoukalis, stawiając pytanie: „czy unia monetarna jest celem samym w sobie, czy raczej jest środkiem realizacji celów politycznych?”, odpowiada: „przecież zakończona Unia Gospodarcza i Walutowa radykalnie przekształci europejski system gospodarczy i może doprowadzić do wprowadzenia, tylnymi drzwiami, unii politycznej”.¹⁴ Nieco szerzej uzasadniają taki sam pogląd B.Kohler i G.Schläger, którzy tak widzą związek pomiędzy unią walutową a unią polityczną: „wspólna waluta nie może zostać utworzona bez przeniesienia daleko idących uprawnień w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej na rzecz organu europejskiego. To przeniesienie kompetencji musi iść w parze z potrzebą kontroli politycznej ze szczebla ponadnarodowego. W tym sensie unia walutowa toruje drogę integracji politycznej.”¹⁵ Autorzy ci przypominają, że myśl tę rzucił już w roku 1950 J.Rueff powiadając, że do zjednoczenia Europy dojdzie za sprawą pieniądza, albo wcale do tego nie dojdzie.

Podobnie brzmią słowa szefa Bundesbanku H.Tietmeyera: „w pewnym momencie integracja ekonomiczna nie może postępować naprzód bez perspektywy dalszego postępu w sferze polityki. Przekazanie podstawowych praw suwerennych takich jak polityka monetarna Europejskiemu Bankowi Centralnemu prawdopodobnie oznacza taki moment”.¹⁶ Zdaniem J.S.Nye’a: „konieczny stopień integracji politycznej może raczej rozwinąć się jako rezultat integracji monetarnej niż jako warunek ją poprzedzający”.¹⁷ Bardzo zdecydowanie brzmią także słowa M.Feldsteina: „bardziej fundamentalnym długoterminowym efek-

¹³ K.McNamara, *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, New York 1998, s.1-2.

¹⁴ L.Tsoukalis, op.cit., s.31.

¹⁵ B.Kohler, G.Schläger, *Wirtschafts – und Währungsunion für Europa*, Bonn 1971, s.39. Cyt. za: K.Lutkowski, *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*, Warszawa 1974, s.37.

¹⁶ H.Tietmeyer, *Währungpolitische Kooperation zwischen Zentralbanken*, „Deutsche Bundesbank Auszüge Presseartikeln”, 18 April 1995, s.2. Cyt. za: O.Issing, *Europe: Political Union Through Common Money?*, London 1996, s.16.

¹⁷ J.S.Nye, *The Political context w: European Monetary Unification and Its Meaning for the United States*, eds. L.Krause, W.Salant, Washington 1973, s.41.

tem przyjęcia jednej waluty będzie utworzenie unii politycznej, europejskiego państwa federalnego odpowiedzialnego za ogólnoeuropejską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jak też za wewnętrzne polityki ekonomiczne i społeczne”. Autor ten wyraża opinię, że wprowadzenie jednej waluty jest „dramatycznym i nieodwracalnym krokiem w kierunku unii politycznej. Nie ma bowiem żadnego dużego kraju na świecie, który nie posiadałby własnej waluty. Waluta narodowa jest zarówno symbolem suwerenności, jak i kluczowym instrumentem dla prowadzenia niezależnej polityki monetarnej i budżetowej”. Jednocześnie autor ten wskazuje także na groźbę zaistnienia konfliktów pomiędzy państwami UE należącymi do UGiW. Ich powodem mają być rozbieżności co do celów i metod wspólnej polityki monetarnej.¹⁸

Wreszcie zdaniem autora książki pisanej z pozycji zdecydowanie eurosceptycznych – B.Connolly’ego: „nie ma **żadnych** (podkr. B.Connolly) znaczących argumentów za jedną walutą w Europie – teraz i kiedykolwiek”¹⁹ a rzeczywistym celem unii walutowej jest powstanie „europejskiego superpaństwa”.²⁰ B.Connolly jest zdania, że Europejski Mechanizm Kursowy (Exchange Rate Mechanism – ERM) i UGiW są nie tylko nieskuteczne ale także niedemokratyczne i stanowią „niebezpieczeństwo nie tylko dla naszego dobrobytu ale także dla naszych wolności i, w końcu, dla naszego pokoju”.²¹

Należy także przytoczyć przykład opinii odmiennej od powyższych: „wydaje się, że to właśnie czynniki gospodarcze odegrały kluczową rolę w powstaniu unii walutowej. Nie trzeba być marksistą, żeby dostrzec, że tym co naprawdę stoi za siłami pozornie determinowanymi przez polityków, są czynniki gospodarcze”.²² Swoistym stanowiskiem kompromisowym jest opinia zawarta w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawie TUE: „w ostatecznym rozrachunku TUE nie pozwala na doszukanie się związku merytorycznego pomiędzy unią walutową a unią gospodarczą. Wprawdzie mogą istnieć dające się uzasadnić powody, dla których unia walutowa mogłaby z praktycznego i politycznego punktu widzenia być skutecznie zrealizowana tylko w wyniku szybkiego uzupełnienia o unię gospodarczą wy-

¹⁸ M.Feldstein, *EMU and International Conflict*, „Foreign Affairs”, no. 6/1997, s.60-62.

¹⁹ B.Connolly, *The Rotten Heart of Europe. The Dirty War for Europe’s Money*, London-Boston 1995, s.59.

²⁰ Ibidem, s.xi.

²¹ Ibidem, s.xvi.

²² D.Miles, *Fundamentalne implikacje gospodarcze Europejskiej Unii Walutowej* w: *Euro. Wspólna waluta*, red. P.Temperton, op.cit., s.38.

kraczącą poza koordynację polityk ekonomicznych państw członkowskich oraz Wspólnoty. Takie uzupełnienie zakłada jednak zastosowanie procedury zmiany Traktatu przewidzianej w artykule N TUE²³ (art. 48 TUE po zmianach wprowadzonych na mocy Traktatu Amsterdamskiego – TA).

Czy zatem teoretycznie przedstawiany proces integracji międzynarodowej jako następujące po sobie kolejne etapy – od ustanowienia niepełnej strefy wolnego handlu do unii politycznej – po raz pierwszy w historii stanie się rzeczywistością? Czy opinie jakoby unia walutowa miała okazać się krokiem, który w konsekwencji pociągnie za sobą unifikację polityczną są uzasadnione? W celu podjęcia próby odpowiedzi na to pytanie i przedstawienia hipotetycznych modeli rozwoju procesu integracji od unii walutowej do unifikacji politycznej można odwołać się do funkcjonujących w politologii teorii wyjaśniających proces integracji międzynarodowej – w kontekście procesu zapoczątkowanego przez kraje Europy Zachodniej po II wojnie światowej. Spośród czterech najważniejszych teorii dotyczących tej materii (federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm, konfederalizm oraz tzw. podejście transakcyjne) największe znaczenie dla wyjaśniania procesu zachodnioeuropejskiej integracji ma podejście neofunkcjonalistyczne. U zarania przedsięwzięć integracyjnych teoria ta „rywalizowała” z federalizmem. Jeszcze plan R.Schumana proponował model, „który był kompromisem pomiędzy rozwiązaniami federalnymi a pragmatyzmem funkcjonalistów”;²⁴ „(...) z punktu widzenia koncepcji integracji zachodnioeuropejskiej stanowił on próbę wyjścia z impasu w dyskusji pomiędzy federalistami a funkcjonalistami. Plan Schumana proponował bowiem podejście funkcjonalne, ograniczające zakres integracji do ściśle określonych dziedzin (...). A jednocześnie przyjmował podstawowe założenia federalne, proponując na czele wspólnoty organ o cechach władzy ponadnarodowej”.²⁵ Jednak wobec niepowodzenia projektu EWO i związanej z nią EWP przewagę zyskało podejście neofunkcjonalne. Zamiast sfery politycznej, głównym obszarem zainteresowania zwolenników integracji stała się płaszczyzna gospodarcza. Wydawało się, że takie podejście może być „znacznie bardziej praktycznym podejściem niż polityczny federalizm. Nie narusza w sposób bezpośredni

²³ *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej w: Subsydiarność*, red. D.Milczarek, Warszawa 1998, s.304.

²⁴ A.H.Robertson, *European Institutions. Co-operation: Integration: Unification*, London-New York 1973, s.152.

²⁵ Z.Niciński, *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 5/1969, s.45.

problemu ograniczenia narodowej suwerenności”.²⁶ Cele federalistów miałyby zostać osiągnięte pośrednio; zainicjowana integracja o charakterze, w przeważającej mierze, ekonomicznym miała stopniowo wywoływać potrzebę współpracy politycznej i w efekcie pozwolić na osiągnięcie celu większej spójności politycznej.

Kluczową dla neofunkcjonalizmu koncepcją, która wyjaśnia postępowanie w procesie integracji, jest koncepcja *spill-over*. Zgodnie z nią, zapoczątkowanie procesu integracyjnego w jednej dziedzinie, stopniowo acz nieuchronnie powodować będzie konieczność podejmowania przedsięwzięć integracyjnych w kolejnych płaszczyznach i „rozlewanie się” procesu integracji. Pewne działania, zorientowane na osiągnięcie jakiegoś celu, będą powodować sytuację, w której cel ten będzie mógł być w pełni osiągnięty tylko przez podjęcie dalszych działań, wytwarzających potrzebę dalszego podejmowania przedsięwzięć integracyjnych. Z kolei przekazanie określonych zadań i kompetencji w danej dziedzinie organom ponadnarodowym – co ma pozwolić na osiągnięcie zakładanego celu – spowoduje sytuację, w której organy te będą mogły skutecznie działać w ramach przekazanych im dziedzin oraz wykonać postawione przed nimi zadania tylko przy dalszym rozszerzeniu przekazanych im zadań i kompetencji.²⁷ W.Hallstein pisał, że: „*materiałna logika faktów integracji popycha nieustannie od jednego kroku do następnego, z jednej dziedziny do drugiej*”.²⁸ Nieco inaczej – chociaż w efekcie skutek jest taki sam, czyli postępowanie w procesie integracji – przyczynę tego postępu postrzega G.Soros. Jego zdaniem „*każdy krok do przodu miał jakąś skazę, która mogła być usunięta tylko poprzez postąpienie kolejnego kroku do przodu*”.²⁹

Dotychczasowe doświadczenia w procesie integracji europejskiej potwierdzają założenie neofunkcjonalizmu o „rozlewaniu się” przedsięwzięć integracyjnych na kolejne dziedziny. W skrócie mechanizm działania *spill-over* wyglądał następująco:

Po utworzeniu strefy wolnego handlu istnienie, w państwach strefę tę tworzących, zróżnicowanych stawek celnych w stosunku do krajów trzecich oznaczało konieczność zapobiegania reeksportowi z jednego państwa członkowskiego (które cła te utrzymywało na niższym

²⁶ A.Spinelli, *The Growth of the European Movement since the Second World War* w: *European Integration*, ed. M.Hodges, Middlesex 1973, s.56.

²⁷ L.N.Lindberg, op.cit., s.10.

²⁸ W.Hallstein, *The Dynamics of the European Community*, „European Community”, no. 103/1967, s.17. Cyt. za: L.Oręziak, *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Warszawa 1991, s.23.

²⁹ G.Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawa 1999, s.280.

poziomie) do innych. Narzucającym się rozwiązaniem tego problemu było przejście do kolejnego etapu integracji i utworzenie unii celnej, w której mamy do czynienia z ujednoczeniem cel. Ustalanie poziomu taryf, ich zmiany, stosowanie innych środków ochrony swojego rynku wymagało wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich. Poza tym, negocjacje handlowe z krajami trzecimi są bardziej skuteczne w przypadku prowadzenia ich przez unię celną jako całość niż gdy prowadzi je każde państwo osobno. Już na etapie unii celnej można także wskazać, że aby była ona stabilna i przynosiła jak najwięcej korzyści ważne są jak najstabilniejsze kursy walut państw członkowskich. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku, zachodzi potrzeba podjęcia kroków mających na celu wyeliminowanie działań zniekształcających konkurencję. Chodzi tutaj o odpowiednie regulacje odnoszące się zarówno do zachowań firm, jak i rządów, które – stosując różnego rodzaju środki w ramach pomocy publicznej wspierającej firmy – także oddziałują na rynek. Zapewnienie najefektywniejszej alokacji środków i tym samym podniesienia efektywności gospodarowania wymaga z kolei liberalizacji przepływu czynników produkcji – pracy i kapitału. Powstaje w ten sposób wspólny rynek. Swobodny przepływ siły roboczej wymaga szeregu regulacji, jak np. uznawania świadectw potwierdzających posiadane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe (ma to szczególne znaczenie w przypadku takich zawodów jak lekarz, farmaceuta, prawnik itp.), odpowiedniej harmonizacji takich kwestii, jak uznawanie stażu pracy, zapewnienie świadczeń na wypadek choroby czy nieszczęśliwych wypadków itd. Bez tego typu unormowań swobodny przepływ osób byłby w praktyce bardzo utrudniony. Z kolei swobodny przepływ kapitału wiąże się z eliminacją ograniczeń administracyjnych odnośnie do np. swobody wymiennalności walut czy ustawodawstwa dotyczącego przedsiębiorstw – reguł ich zakładania, funkcjonowania i upadłości.³⁰

Kolejnym etapem integracji po utworzeniu wspólnego rynku jest unia walutowa. Np. G.Soros pisze, że: „nie można mieć na dłuższą metę wspólnego rynku bez wspólnego pieniądza”.³¹ Autor ten argumentuje, że Wspólny Rynek nie może w dłuższej perspektywie przetrwać bez wspólnego pieniądza, dlatego że rynki są „notorycznie niestabilne”

³⁰ H.Kitamura, *Teoria ekonomii a integracja gospodarcza regionów nierozwiniętych* w: *Z problemów integracji gospodarczej. Ameryka Łacińska*, Warszawa 1968, s.42-43; W.Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 1995, s.16-17.

³¹ G.Soros, op.cit., s.233.

i spekulacje walutowe mogą mieć destabilizujący wpływ na gospodarki. W efekcie wspólny rynek będzie niestabilny bez jednej waluty.³² Czynnikiem ten ma tym większe znaczenie, że postępująca integracja i wzrost wymiany handlowej pomiędzy państwami integrującymi swoje gospodarki powoduje coraz większe wzajemne uzależnienie się partnerów od handlu pomiędzy sobą. Tym samym coraz większego znaczenia nabierają wahania kursów walut, które utrudniają prowadzenie handlu. Poza tym zmiany kursów dla pewnych grup oznaczają korzyści, a dla innych straty. Deprecjacja waluty danego kraju oznacza raczej korzystniejsze warunki dla eksporterów z tego kraju, a pogorszenie się warunków dla importerów. Stąd jakieś państwo może doświadczyć znacznego wzrostu importu a spadku eksportu ze wszystkimi tego konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi, które mogą zaznaczyć się także w wymiarze politycznym. „*Jak długo kursy walut europejskich będą się zmieniać w stosunku do siebie, jednolity rynek nigdy nie będzie bezpieczny. Pozostanie ryzyko, że rządy narodowe będą starały się chronić przedsiębiorstwa krajowe przed rywalami z krajów, które dokonały dewaluacji*”.³³

Dodatkowo destabilizujący wpływ na poziom kursów walut wywiera swobodnie cyrkulujący kapitał – jeden z elementów wspólnego rynku. Pojawia się więc presja na wypracowanie mechanizmu, który pomoże zmienność kursów ograniczyć. Tego typu mechanizmem był Europejski System Walutowy; z działaniami na rzecz ograniczenia wahań kursów walut mieliśmy do czynienia także w latach 70. Należy jednak zaznaczyć, że np. zdaniem W.Sandholtza w pełni zliberalizowany rynek UE może efektywnie funkcjonować z walutami narodowymi.³⁴ Podobną opinię wyraża także M.Kaelberer, którego zdaniem nie ma dowodów na to, że integracja walutowa pomiędzy państwami Wspólnot (UE) była konieczna. Unia celna, wspólna polityka rolna czy też wspólny rynek dostarczały bodźców do integracji walutowej. Jednak decyzje dotyczące współpracy walutowej były wyborami politycznymi a nie mechanicznymi konsekwencjami jakiejś uprzedniej logiki integracji europejskiej.³⁵

³² G.Soros, *Can Europe Work?*, „Foreign Affairs”, no. 5/1996, s.9.

³³ B.Eichengreen, *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*, Cambridge (Mass.) 1997, s.249.

³⁴ W.Sandholtz, *Choosing Union: Monetary Policies and Maastricht w: The European Union. Readings of the Theory and Practice of European Integration*, eds. B.F.Nelsen, A.C.-G.Stubb, Boulder-London 1994, s.276.

³⁵ M.Kaelberer, *Money and Power in Europe. The Political Economy of European Monetary Cooperation*, New York 2001, s.38.

Bez wątplenia warunkiem sprzyjającym przepływowi osób, towarów, usług i kapitału jest funkcjonowanie jednej waluty. Eliminuje to takie utrudnienia w przepływie tych czynników, jak koszty transakcyjne przy wymianie walut, ryzyko kursowe i koszty zabezpieczenia się przed nim, zwiększa się porównywalność cen, co ma sprzyjać konkurencji i w efekcie poprawie efektywności firm europejskich. Wyeliminowanie walut narodowych i wprowadzenie jednej waluty ma wpłynąć na ograniczenie spekulacyjnych przepływów kapitału i związanego z tym ryzyka kursowego. Na poziomie makroekonomicznym zmuszenie krajów do spełnienia odpowiednich warunków (kryteria konwergencji) ma pozwolić na szybszy wzrost gospodarczy w warunkach równowagi gospodarczej. Ma temu sprzyjać niższy poziom stóp procentowych możliwy dzięki niższej inflacji i odpowiedniej dyscyplinie budżetowej.

W ten sposób proces integracji osiągnął etap unifikacji walutowej oraz znacznej koordynacji w zakresie polityki gospodarczej. Kolejny jego etap to dalsze pogłębienie integracji w płaszczyźnie gospodarczej i wiążąca się z nim znacznie głębsza niż w obecnym stanie rzeczy integracja polityczna. Czy unia walutowa stanie się czynnikiem sprawczym głębszej integracji politycznej?

Pierwszym wariantem czy też modelem przejścia od unii walutowej do – przynajmniej w początkowym stadium – pogłębionej formy integracji politycznej a w dalszej perspektywie unifikacji politycznej jest dalszy rozwój procesu integracji zgodnie z teorią neofunkcjonalistyczną i koncepcją *spill-over*.

1. Prawidłowe funkcjonowanie unii walutowej wymaga znacznie większego stopnia scentralizowania decyzji dotyczących polityki budżetowej i fiskalnej niż ma to miejsce w chwili obecnej. Nadmierne wydatki z budżetu poszczególnych krajów mogłyby bowiem prowadzić do destabilizacji wspólnej waluty. Stąd też odpowiednio niski poziom deficytu budżetowego był jednym z zawartych w Traktacie z Maastricht warunków udziału w trzecim etapie unii walutowej. Od tego czasu do prowadzenia przez rządy poszczególnych krajów odpowiedzialnej polityki budżetowej zobowiązują zasady Paktu Stabilizacji i Wzrostu (PSiW).³⁶

³⁶ Na Pakt Stabilizacji i Wzrostu składają się rozporządzenia: nr 1466/97, O. J., L 209, 2.08.1997 i 1467/97, O. J., L 209, 2.08.1997 oraz rezolucja Rady Europejskiej z 17.06.1997 r., O. J., C 236, 2.08.1997. Przedstawienie tych dokumentów – np.: T.Kubin, *Uczestnictwo w europejskiej unii walutowej a bezpieczeństwo ekonomiczne Polski w: Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku*, red. M.Stolarczyk, Katowice 2004, s.205-207.

Jednak już bardzo krótki okres formalnego obowiązywania PSiW pokazał, że jego postanowienia nie są przestrzegane. Bardzo znaczące były tutaj wydarzenia związane z naruszeniem reguł Paktu przez RFN i Francję. 21 stycznia 2003 r. Rada UE, na podstawie zalecenia Komisji Europejskiej, stwierdziła w swojej decyzji, że w RFN występuje nadmierny deficyt budżetowy.³⁷ 3 czerwca 2003 r. taką samą decyzję Rada podjęła w odniesieniu do Francji.³⁸ W dalszych posunięciach Komisja przedstawiła Radzie odpowiednie zalecenia przewidujące podjęcie w stosunku do RFN i Francji działań przewidzianych w art. 104 (ust. 8 i 9) TWE. Jednak na spotkaniu Rady (złożonej z ministrów finansów państw członkowskich, tzw. Ecofin) 25 listopada 2003 r. nie została osiągnięta konieczna (art. 104, ust. 13 TWE) w tym przypadku większość dwóch trzecich głosów ważonych (zgodnie z art. 205, ust. 2 TWE). W związku z tym odpowiednie decyzje nie zostały przez Radę przyjęte. Takie postępowanie Rady spotkało się z dezaprobatą Komisji Europejskiej, która 27 stycznia 2004 r. skierowała do Trybunału Sprawiedliwości skargę na Radę (na podstawie art. 230 TWE, który mówi, że Trybunał Sprawiedliwości kontroluje zgodność z prawem wspólnych działań m.in. Rady i Komisji). W wydanym 13 lipca 2004 r. orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości przyznał rację Komisji i anulował decyzję Rady z 25 listopada 2003 r.³⁹ Jednak pomimo tego formalnego zwycięstwa nowa Komisja (pod przewodnictwem J.M.Barroso), po zapowiedziach RFN i Francji o wykonaniu budżetów w 2005 r. z deficytami poniżej dopuszczalnego poziomu 3%, podjęła w grudniu 2004 r. decyzję o skreśleniu tych dwóch państw z listy krajów objętych postępowaniem za nadmierny deficyt budżetowy.⁴⁰

Taki rozwój wypadków i naruszanie zobowiązań dyscypliny budżetowej są niewątpliwie argumentem wspierającym tezę, że tylko centralizacja polityki budżetowej zapobiegnie w przyszłości permanentnemu naruszaniu przyjętych zobowiązań. *„Naturalnym rozwiązaniem problemów tego rodzaju – niemal na pewno jedynym skutecznym rozwiązaniem w długim okresie – byłoby stworzenie jednego federal-*

³⁷ Council Decision of 21 January 2003 on the existence of an excessive deficit in Germany – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/89/EC), O. J., L 34, 11.02.2003.

³⁸ Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/487/EC), O. J., L 165, 3.07.2003.

³⁹ Judgment of the Court 13 July 2004 in case C-27/04, Commission of the European Communities v. Council of the European Union, O. J., C 228, 11.09.2004.

⁴⁰ „Gazeta Wyborcza”, 15.12.2004, s.24.

nego europejskiego rządu ze scentralizowanym Ministerstwem Finansów

i niezaprzeczalnymi kompetencjami w zakresie egzekwowania sankcji finansowych w stosunku do formalnie suwerennych rządów narodowych. Unia walutowa doprowadziłaby do powstania unii politycznej".⁴¹ Podobnie pisze B.Eichengreen, którego zdaniem: „*narody europejskie nie są chętne do przekazywania kontroli nad podatkami i wydawaniem środków zebranych z tego tytułu w warunkach braku integracji politycznej*".⁴² W opinii G.Sorosa projekt wprowadzenia unii walutowej ma istotną wadę – w dłuższej perspektywie bowiem nie można mieć wspólnej waluty bez wspólnej polityki fiskalnej, w tym także pobierania „*pewnego rodzaju scentralizowanego podatku czy redystrybucji dochodów. Jednak ujednoczenie pieniądza było decyzją polityczną; błędy będą korygowane w ten sam sposób*.”⁴³ Także P.De Grauwe uważa za konieczne ustanowienie „*pewnych wspólnych zasad prowadzenia polityki fiskalnej*”. Jako uzasadnienie tej konieczności autor wskazuje na fakt, że rynki finansowe mogą mieć trudności z prawidłową oceną ryzyka inwestowania w papiery wartościowe różnych państw.⁴⁴ S.George wyraża podobną opinię co do tego, iż dla stabilności waluty kluczowe znaczenie ma polityka makroekonomiczna i w związku z tym, aby tę stabilność zapewnić konieczne będzie centralne kierowanie polityką gospodarczą państw należących do unii walutowej, co oznacza pogłębienie integracji politycznej.⁴⁵ Jak zauważają P.R.Masson i M.P.Taylor decyzja o ustanowieniu instytucji „*fiskalnego federalizmu jest w swojej istocie wyborem politycznym*”.⁴⁶

2. Ścisłe związana z powyższym zagadnieniem jest następująca kwestia. Jak zauważa np. W.Molle, już wspólny rynek i związany z nim swobodny przepływ kapitału może skutkować koncentracją inwestycji w pewnych regionach oraz wzrostem bezrobocia w innych.⁴⁷ W teorii rozwiązaniem problemu bezrobocia, czyli nadwyżki podaży siły roboczej nad popytem na nią jest spadek jej ceny, czyli płac

⁴¹ T.Congdon, *Czy UGW może stać się „maoistycznym skokiem naprzód” Europy?* w: *Euro. Wspólna waluta*, red. P.Temperton, op.cit., s.140.

⁴² B.Eichengreen, op.cit., s.258.

⁴³ G.Soros, *Kryzys światowego...*, op.cit., s.233.

⁴⁴ P.De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford 2000, s.205.

⁴⁵ S.George, *Politics and Policy in the European Union*, Oxford 1996, s.38.

⁴⁶ P.R.Masson, M.P.Taylor, *Currency unions: a survey of the issues w: Policy issues in the operation of currency unions*, eds. P.R.Masson, M.P.Taylor, Cambridge 1993, s.29.

⁴⁷ W.Molle, *Ekonomika integracji...*, op.cit., s.17.

oraz/lub odpowiedni przepływ siły roboczej z regionów dotkniętych bezrobociem do rozwijających się dynamicznie, w których bezrobocie jest niższe. W praktyce jednak płace w państwach UE są stosunkowo sztywne, zaś siła robocza wykazuje znacznie mniejszą mobilność w porównaniu z mobilnością kapitału. Spowodowane jest to takimi czynnikami, jak np.: przeszkody formalnoprawne, bariery językowe, kulturowe itp.

Tego rodzaju trudności mogą zostać spotęgowane w warunkach unii walutowej. Wiąże się ona z wyraźnym ograniczeniem swobody państwa w prowadzonej przez nie polityce gospodarczej – zgodnie z PSiW zakazany jest mianowicie nadmierny deficyt budżetowy a wraz z przyjęciem wspólnej waluty znika możliwość oddziaływania na kurs własnej waluty. W sytuacji, gdy jakiś kraj bądź jego region będzie przeżywał trudności gospodarcze jako rozwiązanie takiego problemu – z racji braku w rękach państwa wskazanych instrumentów wpływania na koniunkturę gospodarczą – może być wskazywana konieczność zwiększenia środków finansowych przekazywanych krajom czy regionom UE znajdującym się w kłopotach z unijnego budżetu. Ten jednak w chwili obecnej jest stosunkowo mały. Zwiększenie budżetu UE i tym samym zwiększenie poziomu redystrybucji środków na poziomie wspólnotowym to oczywiście krok oznaczający pogłębienie integracji politycznej. Ewentualne zwiększenie budżetu UE wiąże się z kolejnymi kwestiami. Mianowicie chodzi o to, że logicznym i zgodnym z regułami demokratycznymi następstwem zwiększenia budżetu UE powinno być przekazanie kluczowej roli w decydowaniu o jego kształci i przeznaczeniu organowi UE (WE) pochodzącemu bezpośrednio z wyborów demokratycznych, czyli Parlamentowi Europejskiemu. Takie zwiększenie kompetencji Parlamentu znowu oznaczałoby pogłębienie integracji politycznej. Wreszcie zwiększenie budżetu UE tak, aby znaczniejsze środki mogły być przekazywane państwom czy regionom przeżywającym trudności gospodarcze oznaczałoby większe transfery z państw bogatszych do krajów stosunkowo ubogich, czyli podniesienie stopnia solidarności – wyrażanej w bardzo namacalny sposób – pomiędzy krajami UE. Na to, że aby unia walutowa była trwała musi towarzyszyć jej solidarność pomiędzy państwami członkowskimi, wyrażająca się gotowością do ponoszenia ciężarów na rzecz krajów dotkniętych trudnościami, wskazują np. P.R.Masson i M.P.Taylor.⁴⁸

3. Jak wspomniano, zgodnie z teorią neofunkcjonalistyczną „rozlewanie się” przedsięwzięć integracyjnych wiąże się z tworzeniem

⁴⁸ P.R.Masson, M.P.Taylor, *Currency unions: a survey...*, op.cit., s.39.

nowych instytucji powoływanych w celu realizacji zadań na szczeblu ponadnarodowym bądź też z przekazywaniem coraz to nowych, szerszych kompetencji organom już istniejącym. W związku z tym, kolejnym argumentem wskazującym na ścisły związek pomiędzy unią walutową a pogłębieniem integracji w płaszczyźnie politycznej w ramach koncepcji *spill-over* jest kwestia odpowiedzialności politycznej Europejskiego Banku Centralnego – najważniejszego organu UGiW. W państwach najwyżej rozwiniętych banki centralne cieszą się większym lub mniejszym stopniem niezależności. Niezależność banku centralnego była także jednym z warunków udziału w trzecim etapie unii walutowej. Jednak w państwach tych bank centralny ostatecznie jest odpowiedzialny zazwyczaj przed władzą ustawodawczą, zaś tam, gdzie jest odpowiedzialny przed władzą wykonawczą (np. Nowa Zelandia), ta z kolei jest odpowiedzialna przed władzą ustawodawczą, co nie zmienia istoty sprawy.⁴⁹ Natomiast w przypadku EBC mamy do czynienia z jego odpowiedzialnością nie w taki sposób, jak ma to miejsce w odniesieniu do banków centralnych w poszczególnych krajach. W warunkach braku rzeczywistej politycznej odpowiedzialności EBC wyłania się problem legitymizacji tej instytucji. Rozwiązanie tego problemu i uregulowanie sprawy np. w ten sposób, że EBC stałby się politycznie odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim, oznaczałoby wyraźne zwiększenie kompetencji tego ostatniego, a także relatywny wzrost jego znaczenia w stosunku do pozostałych instytucji UE oraz w porównaniu z kompetencjami parlamentów narodowych. Takie wzmocnienie pochodzącego z wyborów bezpośrednich Parlamentu Europejskiego oznaczałoby postęp w procesie pogłębiania integracji politycznej.

4. Kolejny argument w ramach koncepcji *spill-over* przemawiający za poparciem tezy o wpływie unii walutowej na pogłębienie integracji politycznej związany jest, jak wskazuje T.Congdon, z bezpieczeństwem depozytów bankowych. Gdy banki przyjmują depozyty pieniężne od ludności, istnieje ryzyko, że nie będą one w stanie w pełni dotrzymać swoich zobowiązań. Zgodnie z funkcjonującymi powszechnie poglądami, poprzez uregulowania prawne państwo powinno zapewnić jak najdalej idącą ochronę depozytów. W związku z tym stosuje się szereg zabezpieczeń mających na celu maksymalną ochronę środków powierzonych przez klientów banków. Jednym z tych rozwiązań jest rola banku centralnego jako ostatecznego kredytodawcy. Jednak zdaniem T.Congdona, „poważnym defektem” Traktatu z Maastricht jest,

⁴⁹ T.Congdon, *Czy UGW może...*, op.cit., s.141.

że prawie nic nie mówi on na temat tego, jak funkcja ostatecznego kredytodawcy ma być wykonywana w UGiW. Jeśli więc zaistniałaby sytuacja, w której system bankowy zostałby dotknięty głębokim i bardzo poważnym kryzysem, tak że zasoby banków komercyjnych, podmiotów ubezpieczających depozyty oraz banku centralnego okazałyby się niewystarczające, jedynym gwarantem tego, że deponenci otrzymają powierzone bankom środki w pełnej wysokości pozostaje rząd. W związku z tym, że ma on władzę pobierać podatki oraz emitować pieniądze jego możliwości wsparcia systemu bankowego są teoretycznie niemal nieograniczone. Bowiem bez względu na rozwiązania prawne dotyczące bezpieczeństwa zdeponowanych środków w ostatecznym rozrachunku to rząd gwarantuje, że depozyty bankowe zostaną w pełni wypłacone. Jednak i takie rozwiązanie ma swoje ograniczenia, zaś rząd danego kraju znajduje się w najwygodniejszej sytuacji, gdy chroni depozyty bankowe swoich obywateli (obywatele także głosują). Tak więc w sytuacji, gdyby kryzys systemu bankowego był na tyle głęboki, że pochłonięłyby środki kilku dużych banków, ostatnim ogniwem w łańcuchu ochrony depozytów jest rząd danego państwa. Jak konstatuje oczywistą sytuację T.Congdon, w chwili obecnej nie ma rządu ogólnoeuropejskiego a tylko rządy w poszczególnych państwach członkowskich UGiW. Jego zdaniem wniosek jest taki, że bezpieczeństwo depozytów w ramach UGiW jest mniejsze niż miało to miejsce przed rozpoczęciem jej funkcjonowania. Stąd też *„oczywistym sposobem przywrócenia tradycyjnego łańcucha bezpieczeństwa w zakresie ochrony depozytów byłoby utworzenie europejskiego rządu centralnego. Idealnym rozwiązaniem byłby prawdziwie ujednolicony system bankowości centralnej i jeden szef nadzoru bankowego, odpowiadający przed jednym centralnym rządem”*.⁵⁰

Biorąc pod uwagę zarysowany powyżej rozwój procesu integracji, w którym „rozlewanie się” przedsięwzięć integracyjnych było bardzo wyraźne, teoria neofunkcjonalistyczna i będąca jej kluczowym elementem koncepcja *spill-over* niewątpliwie jest bardzo użyteczna dla wyjaśniania przypadku procesu integracji zachodnioeuropejskiej. Stąd też wydaje się, że powyższe argumenty wspierające tezę o unii walutowej jako czynniku sprzyjającym czy nawet wymuszającym pogłębienie integracji politycznej państw UE mają dużą wagę. Jednak wyjaśnianie procesu integracji zachodnioeuropejskiej tylko przy wykorzystaniu teorii neofunkcjonalistycznej byłoby wyraźnie niepełne i nie oddające całej złożoności tego procesu. Jak pisze M.Hodges: *„pragma-*

⁵⁰ Ibidem, s.147.

tyczne interesy są oparte na oczekiwaniach zysków ekonomicznych i mogą być zadowalające do stosunkowo ograniczonych środków integracji. Bez głębokiego zaangażowania ideologicznego czy filozoficznego wzmacniających te oczekiwania materialne nie ma wewnętrznego nacisku dla dalszych działań integracyjnych”.⁵¹

Świadomość tego, że podejście neofunkcjonalistyczne ma poważne ograniczenia, miał już J.Monnet. Zdawał on sobie sprawę, że przekazywanie przez państwa pewnych kompetencji w dziedzinie gospodarczej może nie prowadzić automatycznie do przekazywania władzy politycznej. W 1954 r. stwierdził: „instytucje naszej Wspólnoty wykonują tylko władzę im przekazaną, (...) decyzje o transferze władzy instytucjom europejskim należą w całości do narodowych parlamentów i rządów”.⁵² Istotę sprawy oddają chyba słowa W.Hallsteina: „to prawda, integracja gospodarcza i społeczna nie prowadzi automatycznie do ekspansji (integracji – T.K.); w polityce nic nie jest automatyczne, wszystko jest kwestią woli. Jednak taka integracja rodzi wewnętrzną skłonność do ekspansji”.⁵³ W stwierdzeniu tym należy podkreślić dwa elementy. Po pierwsze, bardzo duże znaczenie woli państw, które proces integracji zainicjowały i pogłębiają. Po drugie, ową skłonność do ekspansji, wewnętrzną presję na pogłębianie integracji – czyli właśnie „rozlewanie się” procesu integracji i uwspólnotowanie coraz to nowych wymiarów życia społecznego. Podobną opinię w kontekście koncepcji *spill-over* prezentuje także np. M.Mols. Jego zdaniem nie można mówić o automatycznym rozszerzaniu się procesu integracji dlatego, że każdy krok w kierunku głębszej integracji jest wynikiem woli politycznej i jest decyzją polityczną.⁵⁴

Wydaje się, że w taki też sposób należy postrzegać unię walutową i jej znaczenie dla pogłębienia procesu integracji politycznej. Z jednej strony wprowadzenie UGiW było wyrazem świadomej woli państw członkowskich Wspólnot, wynikającej z dążeń do zabezpieczenia swoich interesów. Z drugiej strony na postrzeganie i ocenę tych interesów bardzo istotny wpływ miał stan zaawansowania procesu integracji w momencie podejmowania decyzji o przejściu do kolejnego jego etapu

⁵¹ M.Hodges, *Introduction w: European Integration*, ed. M.Hodges, op.cit., s.25.

⁵² J.Monnet, *Address to ECSC Common Assembly, Strasbourg, November 30, 1954*. Cyt. za: G.L.Weil, *A Foreign Policy for Europe? The External Relations of the European Community*, Bruges 1970, s.15.

⁵³ W.Hallstein, *Address to the European Parliament, Strasbourg, June 18, 1964*. Cyt. za: G.L.Weil: *A Foreign Policy...*, op.cit., s.15.

⁵⁴ M.Mols, *The Integration Agenda: A Framework for Comparison w: The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, ed. P.H.Smith, Miami 1993, s.53.

– w tym wypadku do unii walutowej. Inaczej mówiąc, chodzi tutaj o wszystkie korzyści i koszty związane z wprowadzeniem wspólnej waluty. W tym właśnie miejscu należy „usytuować” argumenty wynikające z koncepcji *spill-over* na rzecz wprowadzenia euro. Formułując analogiczny osąd w odniesieniu do wpływu unii walutowej na pogłębienie integracji w wymiarze politycznym, przedstawione wyżej argumenty na rzecz przejścia od unii walutowej do unii politycznej mają bardzo istotne znaczenie. Jednak mogą one stanowić tylko warunek konieczny, ale jeszcze niewystarczający do tego, aby do zasadniczego pogłębienia integracji politycznej rzeczywiście doszło. Drugim warunkiem koniecznym – chociaż także niewystarczającym – jest właśnie wola i decyzja zainteresowanych podmiotów.

Oprócz koncepcji *spill-over*, zgodnie z którą powołanie UGiW wiąże się z koniecznością pogłębienia integracji politycznej, można wskazać także inny model związku pomiędzy unią walutową a unią polityczną. Zgodnie z nim, procesy rozwoju unii walutowej i unifikacji politycznej mogą toczyć się odrębnymi torami.⁵⁵ Wskazuje się tutaj na to, że UGiW – czyli część tzw. I filaru UE ma charakter ponadnarodowy czy federalny, natomiast filary II i III – Wspólna Polityka Zagraniczna

i Bezpieczeństwa oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych – opierają się na współpracy międzyrządowej. W rozwinięciu tego poglądu, Unia Europejska nie powinna być postrzegana w sposób, w jaki traktuje się tradycyjne państwo. Jest ona i powinna pozostać konstrukcją specyficzną, jedyną w swoim rodzaju. Podstawy UGiW są wystarczająco silne do tego, aby mogła się ona dobrze rozwijać zgodnie ze swoją własną logiką, nawet bez odpowiedniego środowiska politycznego. Co więcej, W.Wessels zauważa, że z liberalno-monetarystycznego punktu widzenia odseparowanie unii walutowej od polityki jest zjawiskiem pożądanym z tego powodu, że niezależnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu łatwiej będzie osiągać swoje cele w sytuacji, w której nie będzie on „konfrontowany” z władzami politycznymi.

W.Wessels wskazuje także trzeci model związku pomiędzy unią walutową i unią polityczną.⁵⁶ Zgodnie z nim UGiW jest postrzegana jako ostateczny etap procesu integracji, który wymaga poczucia wspólnej tożsamości, powszechnej i głębokiej solidarności oraz zasadniczej zgody co do unifikacji politycznej zanim UGiW wejdzie w życie.

⁵⁵ W.Wessels, *EMU and political...*, op.cit., s.196-197.

⁵⁶ Ibidem.

Podczas gdy model relacji związków pomiędzy unią walutową a unią polityczną oparty na koncepcji *spill-over* zakłada, że UGiW jest już oparta na wystarczających podstawach politycznych oraz że jest w stanie stać się swoistym katalizatorem dla procesu pogłębienia integracji politycznej, zgodnie z poglądem Wesselsa kolejność ta jest odwrotna. Jest tak dlatego, że UGiW wymaga wysokiego poziomu dyscypliny i w związku z tym silnej legitymizacji dla decyzji podejmowanych przez organy europejskie. Unia polityczna jest tutaj rozumiana szerzej niż tylko jako specyficzny system instytucjonalny. Kładzie się nacisk na takie wyznaczniki unifikacji w płaszczyźnie politycznej, jak poczucie wspólnej politycznej tożsamości wynikające ze wspólnej historii, podobne postrzeganie przyszłości czy istnienie przestrzeni demokracji. Natomiast przedwczesny start UGiW doprowadzi do jej niepowodzenia i cofnięcia całego procesu integracyjnego.

Na poparcie stanowiska, zgodnie z którym unia walutowa wymaga odpowiednio zaawansowanej integracji politycznej, można wskazać historyczne przykłady unii walutowych. Analizując siedem przykładów międzypaństwowych unii walutowych z okresu XIX i XX wieku – łacińską unię walutową, skandynawską unię walutową, belgijsko-luksemburską unię walutową, strefę franka CFA, Wschodniokaraibską Strefę Walutową, unię walutową Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej oraz Wspólną Strefę Walutową⁵⁷ B.J.Cohen formułuje bardzo interesujący wniosek.⁵⁸ Wyraża mianowicie opinię – z którą trudno się nie zgodzić – że spośród tych siedmiu unii walutowych powo-

⁵⁷ Łacińska unia walutowa funkcjonowała w latach 1865-1927 a tworzyły ją: Francja, Belgia, Szwajcaria, Włochy i Grecja (od 1868 r.). Skandynawska unia walutowa została powołana przez Danię i Szwecję, do których przyłączyła się Norwegia (w 1875 r.) i funkcjonowała w okresie 1873-1931. Unia walutowa pomiędzy Belgią i Luksemburgiem została zawarta w 1922 r. i w 1999 r. została „wchłonięta” przez UGiW. Strefa franka CFA funkcjonuje od 1959 r. a w jej skład wchodzi: Benin, Burkina Faso, Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Czad, Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Niger, Senegal, Togo, Gwinea Równikowa (od 1985 r.), Gwinea Bissau (od 1997 r.), Mali (wycofało się w 1962 i powróciło w 1984 r.). Wschodniokaraibska Strefa Walutowa działa od 1965 r. a tworzą ją Antugua i Barbuda, Dominikana, Monserrat, St.Kitts i Nevis, St.Lucia, St.Vincent i Grenadyny oraz od 1967 r. Grenada. Unia walutowa Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej była tworzona przez Kenię, Tanzanię oraz Ugandę i funkcjonowała w latach 1967-1977. Natomiast Wspólna Strefa Walutowa powstała w 1986 r. i tworzą ją: Republika Południowej Afryki, Lesotho, Namibia oraz Suazi. B.J.Cohen, *Beyond EMU. The Problem of Sustainability w: The Political Economy of European Monetary Unification*, eds. B.Eichengreen, J.A.Frieden, Boulder – Oxford 2001, s.184-185.

⁵⁸ Ibidem, s.179-196.

niem zakończyły się cztery. Należą do nich: belgijsko-luksemburska unia walutowa, strefa franka CFA, Wschodniokaraibska Strefa Walutowa oraz Wspólna Strefa Walutowa. Pozostałe trzy unie walutowe rozpadły się. Biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne oraz polityczne, ich analiza zdaniem tego autora pokazuje, że nieproporcjonalnie duże znaczenie dla trwałości tych porozumień walutowych mają czynniki polityczne.

Jeśli chodzi o czynniki ekonomiczne, to standardowym podejściem jest tutaj wykorzystanie teorii optymalnych obszarów walutowych, która identyfikuje kryteria, decydujące o tym, czy dana grupa państw taką strefę stanowi. Najogólniej do kryteriów tych zalicza się: preferowany system kształtowania się kursu waluty, elastyczność płac i cen, mobilność czynników produkcji, siłę powiązań handlowych, otwartość gospodarek, charakter przyczyn potencjalnych zaburzeń równowagi płatniczej kraju. W związku z tym dana grupa państw może być uznawana za tworzącą optymalny obszar walutowy wtedy, gdy państwa ją tworzące preferują sztywne kursy walutowe, płace i ceny są tam elastyczne, czynniki produkcji mobilne, wzajemne powiązania handlowe silne, gospodarki otwarte zaś potencjalne szoki będą miały charakter raczej dotyczący wszystkie te kraje w podobnym stopniu niż asymetryczny. Analizując pod tym kątem wspomniane przykłady unii walutowych, wymienione czynniki nie są wystarczające dla wyjaśnienia, dlaczego cztery z nich można uznać za zakończone sukcesem, podczas gdy trzy pozostałe nie. Nie oznacza to, że uwarunkowania ekonomiczne są bez znaczenia – jednak nie są też wystarczające dla wyjaśnienia trwałości lub rozpadu powyższych unii walutowych.

Podobnie jest zdaniem B.J.Cohena z uwarunkowaniami organizacyjnymi – zbyt daleko posunięte byłoby stwierdzenie, że nie miały (nie mają) one znaczenia, jednak wnioski z analizy takich czynników jak to, czy mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem tylko wspólnej waluty, czy z regulacjami dotyczącymi rozwiązań organizacyjnych w ramach poszczególnych unii są również niejednoznaczne i nie pozwalają na to, aby przypisać im decydujące znaczenie.

Czynnikiem, który zdaniem B.J.Cohena pozwala wyjaśnić, dlaczego niektóre z wymienionych unii walutowych można uznać za sukces, podczas gdy innych nie, są uwarunkowania polityczne. Decydujące znaczenie ma tutaj występowanie bądź też brak dwóch czynników: istnienia w unii walutowej kraju o pozycji dominującej oraz odpowiednio dobrze rozwiniętych sieci wzajemnych powiązań i zależności, będących efektem i jednocześnie wzmacniających poczucie solidarności i wzajemnych więzi pomiędzy państwami unię tworzącymi. Anali-

zując wymienione przykłady, zdaniem B.J.Cohena przynajmniej jeden z tych czynników jest konieczny do tego, aby unia walutowa przetrwała. Zaś w przypadkach, gdy żaden z nich nie występuje, unia kończy się rozpadem. I tak, obydwa wymienione czynniki były obecne w przypadku belgijsko – luksemburskiej unii walutowej. Belgia była w tej unii stroną dominującą oraz pomiędzy nią a Luksemburgiem istniała sieć wzajemnych powiązań instytucjonalnych i poczucie wspólnoty. Przykładem zupełnie odmiennym, biorąc pod uwagę te dwa czynniki, była unia walutowa w ramach Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej – i zakończyła się ona szybkim rozpadem. Chociaż jak stwierdza B.J.Cohen wydaje się, że można w przypadku państw tworzących tę unię walutową mówić o pewnym poczuciu solidarności, to jednak bardziej znaczącą okolicznością była niechęć tych państw do ograniczania swojej suwerenności. Niedawno odzyskawszy niepodległość, miały one na uwadze raczej wzmacnianie narodowej tożsamości i działanie zgodnie z własnymi, narodowymi interesami a nie budowanie wspólnoty w skali regionu. Poza tym żaden z krajów członkowskich Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej nie miał w niej dominującej pozycji. Tak więc niesprzyjające uwarunkowania polityczne zadecydowały o jej niepowodzeniu.

Znaczenie istnienia państwa dominującego w unii walutowej jest widoczne w przypadku Wspólnej Strefy Walutowej – Republika Południowej Afryki oraz strefy franka CFA – Francja. W tym drugim przypadku, jak pisze B.J.Cohen, dominująca rola ministerstwa finansów Francji pozostała nawet po zastąpieniu franka francuskiego przez euro. Poza tym, w przypadku państw strefy franka CFA wspólny język, doświadczenia kolonialne czy inne porozumienia pomiędzy krajami regionu przyczyniają się do tego, że mamy tutaj do czynienia z pewnym poczuciem wspólnoty.

Dominująca pozycja Francji miała także wpływ na trwałość łacińskiej unii walutowej, której rozpad związany jest głównie ze skutkami I wojny światowej. Z kolei znaczenie poczucia wspólnoty dla trwałości unii walutowej jest widoczne w przypadku skandynawskiej unii walutowej (żadne państwo ją tworzące nie miało pozycji dominującej, a do jej rozpadu przyczyniła się przede wszystkim I wojna światowa) oraz Wschodniokaraibskiej Strefy Walutowej (tworzą ją państwa bardzo małe i stosunkowo ubogie, z których żadne nie ma pozycji dominującej oraz, zdaniem B.J.Cohena, tożsamość tych państw była definiowana raczej w wymiarze regionalnym niż państwowym).

Na okoliczność mającą bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie i trwałość dziewiętnastowiecznych unii walutowych tworzonych przez

suwerenne państwa i w znacznym stopniu będącą pochodną stopnia integracji politycznej wskazuje także W.F.V.Vanthoor. Wyraża on opinię, iż główną przyczyną rozpadu międzypaństwowych unii walutowych tego okresu było zbyt duże zróżnicowanie w prowadzonej przez kraje tworzące łańską czy skandynawską unię walutową polityce gospodarczej i walutowej. W sytuacji zaistnienia „szoku zewnętrznego” jakim była I wojna światowa okazało się, że integracja państw tworzących te unie okazała się zbyt powierzchowna. Jako na okoliczność w poważnym stopniu niesprzyjającą trwałości dziewiętnastowiecznych międzypaństwowych unii walutowych W.F.V.Vanthoor wskazuje także brak ponadnarodowego banku centralnego, który przyczyniałby się do większej harmonizacji prowadzonych polityk gospodarczych państw członkowskich. Takie niesprzyjające trwałości unii walutowych czynniki nie występowały natomiast w tych przypadkach, gdzie unifikacja walutowa była związana ze zjednoczeniem politycznym (jak np. w przypadku Szwajcarii, Włoch czy Niemiec). Tam „*unia polityczna gwarantowała nieodwracalność unii walutowej*”.⁵⁹ Na to, że trzy powyższe dziewiętnastowieczne, europejskie, narodowe unie walutowe, powiązane z integracją polityczną, były sukcesem, zaś międzypaństwowe unie walutowe z tego okresu zakończyły się fiaskiem, zwraca uwagę także C.Hefeker.⁶⁰

Wydaje się, że powyższe opinie są w znacznym stopniu ze sobą zbieżne. Bez wątpienia bowiem stopień koordynacji prowadzonej przez państwa polityki gospodarczej i walutowej można uznać za w znacznym stopniu pochodną czynnika podkreślanego przez B.J.Cohena, a mianowicie istnienia bądź braku odpowiednio silnych powiązań i zależności pomiędzy państwami tworzącymi unię walutową. Należy także pamiętać, że łańska i skandynawska unia walutowa uległy rozpadowi przede wszystkim z powodu skutków I wojny światowej – a więc wydarzenia, które bardzo negatywnie wpłynęło na te porozumienia. Spośród innych przykładów unii walutowych, ocenionych przez B.J.Cohena jako sukcesy, jedynie unia belgijsko – luksemburska, która jest przypadkiem bardzo specyficznym (tylko dwa państwa unię tworzące, co ułatwia koordynację prowadzonych polityk, zdecydowana dominacja Belgii, silne wzajemne powiązania, oddziaływania i poczucie wspólnoty) przetrwała wojnę światową. Pozostałe trzy przypadki

⁵⁹ W.F.V.Vanthoor, *European Monetary Union since 1848: A Political and Historical Analysis*, Amsterdam 1996, s.45-48.

⁶⁰ C.Hefeker, *Interest Groups and Monetary Integration: the Political Economy of Exchange Rate Choice*, Boulder 1997, s.31.

międzypaństwowych unii walutowych, sklasyfikowanych jako zakończone powodzeniem, na taką próbę nie były wystawione.

Powodzeniem zakończyły się także unie walutowe, którym towarzyszyło zjednoczenie polityczne, np. wiążące się ze zjednoczeniem Niemiec w 1871 r. i w 1990 r. czy wskazywane przez B.Eichengreena przykłady Stanów Zjednoczonych, gdzie jedna waluta znalazła się w obiegu dopiero po przyjęciu konstytucji w 1788 r. (a wcześniej poszczególne stany emitowały różnego rodzaju środki płatnicze) oraz Włoch, gdzie zjednoczenie w XIX wieku poprzedziło utworzenie jednego banku emisyjnego i unifikację walutową czy Szwajcarii.⁶¹ Jak pisze W.F.V.Vanthoor: „*najważniejszą lekcją z historii unii walutowych jest to, że unia walutowa jest możliwa do utrzymania i nieodwracalna tylko wtedy, gdy jest osadzona w unii politycznej, w której kompetencje dotyczące sfery walutowej są przekazane organowi ponadnarodowemu. (...) Historia pokazała, że waluta bez państwa nie przetrwa. Dlatego europejska unia polityczna musi pozostawać ostatecznym celem UGiW.*”⁶² Stąd też biorąc pod uwagę wymienione przypadki, konstatacja B.Eichengreena, że jeśli unia walutowa poprzedziła integrację polityczną byłoby to „*wydarzenie bez precedensu*”⁶³ jest oczywiście słuszna. Ciekawe jest też spostrzeżenie O.Issinga, że: „*historyczne doświadczenia pokazują, że terytoria państwowe i terytoria walutowe zwykle się pokrywają.*”⁶⁴

Jednak narzucają się w tym miejscu dwie istotne uwagi. Po pierwsze, nie jest odpowiednie porównywanie np. łacińskiej czy też skandynawskiej unii walutowej z unią walutową powołaną przez państwa Unii Europejskiej. Nawet jeśli ocenić poziom integracji politycznej krajów UE jako stosunkowo niski, to i tak bez wątpienia integracja w ramach UE jest daleko bardziej zaawansowana w porównaniu z integracją krajów tworzących unie walutowe przedstawione powyżej. Szczegółowe porównanie np. stopnia powiązań gospodarek państw tworzących unie walutowe w XIX w. i krajów tworzących UGiW wymagałoby oczywiście wnikliwych badań, jednak już chociażby pod względem zaawansowania rozwoju wspólnych instytucji – czynnika niezwykle istotnego dla funkcjonowania unii walutowej – porównanie to wypada na korzyść unii walutowej w ramach UE. Przede wszystkim

⁶¹ B.Eichengreen, *European Monetary...*, op.cit., s.256-257; C.Hefeker, *Interest Groups and...*, op.cit., s.31.

⁶² W.F.V.Vanthoor, *European Monetary...*, op.cit., s.133.

⁶³ B.Eichengreen, *European Monetary...*, op.cit., s.256.

⁶⁴ O.Issing, *Europe: Political...*, op.cit., s.14.

kim zaś w przypadku państw tworzących wspomniane unie walutowe trudno mówić o integracji w zbliżonym chociażby do powojennego procesu integracji europejskiej znaczeniu, którego efektem jest m.in. UGiW.

Po drugie, jeśli uznać, że właściwa jest „zmiana kolejności” w procesie integracji i istotnie unia walutowa powinna nastąpić dopiero z chwilą osiągnięcia przez państwa zamierzające ją utworzyć odpowiedniego poziomu integracji politycznej oraz jeśli uznać, że państwa UE jeszcze takiego poziomu nie osiągnęły, to należy podkreślić, że UGiW jest już faktem. W związku z tym, powyższe dwa zastrzeżenia w odniesieniu do unii walutowej państw UE są bezprzedmiotowe. Co więcej, przyjęcie założenia jakoby unia walutowa mogła prawidłowo funkcjonować tylko w warunkach odpowiedniej integracji politycznej a państwa członkowskie UE takiego stopnia zintegrowania nie osiągnęły jest argumentem przemawiającym raczej za pogłębieniem tej integracji. Wydaje się bowiem bardziej prawdopodobne to, że członkowie UE zdecydują się raczej na odpowiednie kroki w celu pogłębienia integracji politycznej konieczne dla prawidłowego funkcjonowania unii walutowej niż na to, aby pozwolić UGiW zakończyć się upadkiem. Tym samym wracamy więc do koncepcji *spill-over*.

To, który z powyższych modeli związku pomiędzy unią walutową a pogłębieniem unifikacji politycznej okaże się najbliższy rzeczywistemu rozwojowi wydarzeń pokaże przyszłość. Jak zauważa O.Issing: „nie ma uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, jak daleko doświadczenia ze wspólną walutą będą wspierać integrację w innych obszarach”.⁶⁵ W tym miejscu wskazane jest postawienie pytania o to, czy w ogóle możliwe jest utworzenie przez państwa członkowskie UE unii politycznej albo przynajmniej wyraźne pogłębienie integracji właśnie w sferze politycznej. Problem ten jest oczywiście bardzo złożony i wieloaspektowy; kłopotów przysparza już samo określenie warunków, jakie dana wspólnota musi spełnić, aby można było o niej mówić, że jest zintegrowana politycznie. Jak piszą P.E.Jacob i H.Teune: „integracja jest pojęciem raczej względnym niż absolutnym. Zamiast analizowania integracji politycznej jako specyficznego stanu, który istnieje lub nie istnieje, bardziej użyteczne jest postrzeganie pewnego zestawu zależności, który jest bardziej lub mniej zintegrowany lub też sekwen-

⁶⁵ Ibidem, s.17.

cji wydarzeń prowadzących do wzrostu lub spadku integracji".⁶⁶ Autorzy ci stwierdzają też, że: „*próg – to znaczy punkt, w którym grupa ludzi staje się wystarczająco zintegrowana, aby można ją było uważać za wspólnotę – może być usytuowany arbitralnie*".⁶⁷ Innym zasadniczym problemem jest to, że brakuje obecnie odpowiedzi na pytanie: jaką formę miałyby mieć ewentualna unia polityczna państw UE?

Abstract

The Economic and Monetary Union and consolidation of political integration of the EU Member States

Formation of the Economic and Monetary Union (EMU) by Member States of the European Union (EU) is one of crucial events in the process of European integration. A group of States resolved to give up their own currencies and to introduce a single, common one – Euro. However, the EMU has been a political affair as well, rather than just economic one, political issues being very significant both in terms of its reasons and effects. One of political aspects of the EMU is about the question: is it going to promote political integration among the EU Member States? The article discusses and analyses how the EMU may influence an intensified political integration in the EU. It points out reasons likely to contribute to consolidate the integration according to the neo-functional theory of integration and its key element, *i.e.* the “spill-over”. As history of monetary unions teaches, political factors tend to be very significant for their persistence.

⁶⁶ P.E.Jacob, H.Teune, *The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community w: The Integration of Political Communities*, eds. P.E.Jacob, J.V.Toscano, Philadelphia-New York 1964, s.7.

⁶⁷ *Ibidem*, s.8.