

Maria Szatlach:

Rola Planu Marshalla w początkowym okresie procesu instytucjonalizacji integracji europejskiej

Problem relacji między amerykańskim programem pomocy dla Europy w ramach Planu Marshalla a tworzeniem się instytucjonalnych ram współpracy europejskiej po drugiej wojnie światowej był i jest nadal przedmiotem ożywionej debaty wśród historyków, politologów i ekonomistów. Stawiane jest pytanie: Czy i na ile pomoc gospodarcza Stanów Zjednoczonych dla Europy przyczyniła się do zbliżenia krajów Europy Zachodniej w ramach rozwijających się instytucji integracyjnych, a więc: Czy Plan Marshalla miał wpływ na przyspieszenie i zrealizowanie planów zjednoczenia Europy, czyli urzeczywistnienia dążeń wielu europejskich ideologów i polityków¹?

Oficjalna aprobata Stanów Zjednoczonych dla procesów zjednoczeniowych kontynentu europejskiego datuje się praktycznie od 1947 r. Przedwojenne projekty księcia Coudenhove-Kalergi, Aristide Brianda czy też inne programy jedności Europy spotykały się z niechęcią i nieufnością Waszyngtonu². Stanowisko to nie uległo zmianie w czasie drugiej wojny światowej ani w latach 1945–1946³. Na amerykańską koncepcję powojennej integracji Europy Zachodniej, pozostającą wcześniej poza podstawowymi nurtami jej myśli politycznej, wpłynęła przede wszystkim ewolucja stosunku Stanów Zjednoczonych do Związku Radzieckiego⁴.

¹ Zob. A. M i l w a r d: *The Reconstruction of the Western Europe 1945–1955*. California 1984, s. 462–477; A. M i l w a r d: *Was the Marshall Plan Necessary?* "Diplomatic History 13.2" Spring 1985; M. H o g a n: *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of West Europ*. New York 1987, s. 26–43; C. W u r m: *The Making of the European Community: Britain, Western Europe and European Integration. The View from the Continent*. "European Review History" 1999, nr 2; D. R e y n o l d s: *The European Response*. "Foreign Affairs" May–June 1997.

² Zob. A. M a r s z a ł e k: *Z historii europejskiej integracji międzynarodowej*. Łódź 1996, s. 158.

³ Zob. W. B r o w n, R. O p i e: *American Foreign Assistance*. New York 1953, s. 49–56. Administracja prezydenta Trumana skoncentrowała się na poparciu nowych multilateralnych instytucji: Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.

⁴ Zob. J. S t i l w e l l: *The Stilwell Papers*. New York 1998, s. 252–254.

Popieranie przez Stany Zjednoczone integracji gospodarczej w ramach Planu Marshalla było spowodowane wieloma przesłankami⁵. Rozpatrując problem tylko od strony ekonomicznej, można stwierdzić, że politycy amerykańscy uważali rozwiązanie integracyjne za najbardziej efektywny sposób wykorzystania pomocy finansowej Stanów Zjednoczonych. Jedność i współpraca państw zachodnioeuropejskich urosła w wypowiedziach polityków amerykańskich do rangi podstawowego warunku, umożliwiającego odbudowę Europy Zachodniej. Jej integracja i odbudowa uznane zostały za zjawiska przenikające się i wzajemnie zależne⁶.

Administracja Trumana, popierając odbudowę i służącą jej integrację ekonomiczną, nie zapomniała o celach militarnych. Chcąc znaleźć silnego sojusznika militarnego w postaci Europy Zachodniej, musiała najpierw wzmocnić stary kontynent gospodarczo. Amerykańscy politycy dostrzegali więc zalety integracji ekonomicznej dla stworzenia zintegrowanej struktury militarnej w Europie⁷.

Kolejnym powodem, dla którego Stany Zjednoczone popierały integrację ekonomiczną Europy Zachodniej, była

popularna wówczas w Departamencie Stanu koncepcja uznająca integrację gospodarczą za konieczny warunek lub etap integracji politycznej. Europa Zachodnia zintegrowana jedynie gospodarczo miała dla amerykańskich polityków ograniczoną wartość. Zjednoczona więzami politycznymi i militarnymi mogłaby funkcjonować w większej wspólnocie atlantyckiej, pełniąc określoną rolę w globalnej polityce antykomunistycznej⁸.

Pomoc amerykańska i poparcie przez ten kraj dążeń integracyjnych miały oczywiście także swój aspekt ideologiczny. Stany Zjednoczone były w latach powojennych wyraźnie zaniepokojone wzrostem znaczenia i wpływów politycznych partii komunistycznych w krajach Europy Zachodniej. Według głoszonej wówczas teorii, komunizm rozprzestrzenił się przede wszystkim tam, gdzie panowały: głód, bieda i chaos. Stany Zjednoczone potrzebowały silnej Europy Zachodniej do konfrontacji ze Związkiem Radzieckim. Odbudowa gospodarcza i militarna nie była dla Amerykanów dostatecznym przejawem tej siły. Wśród polityków amerykańskich brakowało przekonania o jedności i spójności zachod-

⁵ Zob. E. Cziomer, L. Zybliekiewicz: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa 1999, s. 247–249.

⁶ Zob. R. Mayne: *The Recovery of Europe. From Devastation to Unity*. London 1970, s. 130–140.

⁷ Zob. M. Sar: *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec procesów integracyjnych Europy Zachodniej w latach 1947–1963*. Warszawa 1981, s. 16–17.

⁸ Zob. M. Belff: *The United States and the Unity of Europe*. Washington 1963, s. 12–15.

niej części starego kontynentu. Reprezentowali oni pogląd Europy skłóconej, podzielonej na małe, nacjonalistyczne organizmy państwowe. Brak jedności europejskiej był uważany przez nich za główną przyczynę konfliktów wojennych. Naturalną więc reakcją było popieranie wszelkich przedsięwzięć związanych z jednością Europy Zachodniej⁹.

Amerykanie byli mocno zainteresowani również rozwiązaniem problemu niemieckiego. Ponieważ Niemcy Zachodnie stanowiły najważniejszą część europejskiej polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, integracja Europy Zachodniej miała pomóc w ich odbudowie gospodarczej i włączeniu tego kraju w ekonomiczny system Europy Zachodniej¹⁰.

W latach bezpośrednio powojennych Stany Zjednoczone udzieliły Europie Zachodniej pomocy gospodarczej na skalę niespotykaną wcześniej ani później w stosunkach międzynarodowych. Dla Stanów Zjednoczonych programy pomocowe nie były przedsięwzięciem zupełnie nowym. Po wybuchu pierwszej wojny światowej udzieliły one krajom sprzymierzonym

pomocy finansowej i kredytowej na podstawie *Liberty Loan Act*, a bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych przyznały kredyty reliefowe wielu krajom europejskim dla pokrycia ich podstawowych potrzeb¹¹.

Druga wojna światowa pogłębiła narastające przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego dysproporcje w rozwoju gospodarczym Europy i Stanów Zjednoczonych. Zniszczenia wojenne i dezorganizacja aparatu wytwórczego zmniejszyły do katastrofalnych rozmiarów europejskie możliwości produkcyjne. Niezależnie od strat gospodarczych, wojna zerwała dawne tradycyjne powiązania handlowe i formy współpracy gospodarczej między Europą Zachodnią i innymi częściami świata oraz na samym kontynencie europejskim. W tym samym okresie dokonał się niebywały rozwój gospodarki amerykańskiej¹².

Amerykańska pomoc doraźna w ramach *Lend-Lease Act* i UNRRA, uzupełniana kredytami komercyjnymi – według szacunków amerykańskich ekspertów – w okresie od zakończenia wojny do czerwca 1947 r. dla szesnastu krajów objętych później Planem Mar-

⁹ Ibidem, s. 16–20.

¹⁰ Zob. J. Kukułka: *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*. Warszawa 1997, s. 43–45; B. Moore: *NATO and the Future of Europe*. New York 1958, s. 220.

¹¹ Zob. W. Dulles: *The Marshall Plan*. Oxford 1993, s. 65.

¹² Zob. J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski: *Dzieje gospodarcze świata do 1980 r.* Warszawa 1985, s. 558; M. Primack, J. Willis: *An Economic History of the United States*. California 1980, s. 412–413.

shalla, wyniosła około 10,5 miliarda dolarów¹³. Jednak ani kredyty, ani pomoc w ramach UNRRA nie przywróciły stabilizacji gospodarczej w Europie. W Stanach Zjednoczonych zapadła więc decyzja o podjęciu kompleksowego programu pomocy dla odbudowy gospodarki europejskiej. Do przyczyn ekonomicznych doszły wskazane powody polityczne – problem okupowanych Niemiec, konflikt ze Związkiem Radzieckim oraz zwiększanie zakresu komunistycznej kontroli w krajach Europy Środkowo-Wschodniej¹⁴.

Europa Zachodnia stała w drugiej połowie lat 40. XX w. na skraju niewypłacalności. Prawie wszystkie państwa zachodnioeuropejskie cierpiały w mniejszym lub większym stopniu na lukę dolarową i skutkiem tej sytuacji mogło być załamanie się światowego systemu handlu z oczywistymi konsekwencjami dla największego eksportera – Stanów Zjednoczonych¹⁵. Część

polityków amerykańskich zdawała sobie z tego doskonale sprawę. Z ekonomicznego punktu widzenia pomoc amerykańska miała umożliwić szybką i efektywną odbudowę gospodarczą Europy Zachodniej. Jakim celem miała służyć ta odbudowa i jaką rolę grały w tym przedsięwzięciu projekty integracyjne? Przede wszystkim trzeba określić wzajemną zależność między Planem Marshalla i procesami integracyjnymi. Jeśli przyjąć syntetyczne pojęcie procesu integracyjnego do określenia takich ciągów działań państw, które zmierzając do zbliżenia i ujednoczenia struktur politycznych, gospodarczych i społecznych, tworzą jednocześnie nową jakość w systemie stosunków międzynarodowych, to można założyć, że Plan Marshalla stanowi początek integracji zachodnioeuropejskiej¹⁶.

Plan Marshalla był najważniejszym elementem europejskiej polityki Stanów Zjednoczonych w drugiej połowie lat 40.

¹³ Ustawa *Lend-Lease Act* (o pożyczkach i wynajmie) została podpisana przez Kongres Stanów Zjednoczonych 11 marca 1941 r. i funkcjonowała do sierpnia 1945 r. (dla Związku Radzieckiego do maja 1945 r.). Upoważniała ona prezydenta do: „[...] sprzedawania, zmieniania tytułu własności, wymieniania, pożyczania, wydzierżawiania i dysponowania w inny sposób [zasobami materialnymi na rzecz każdego kraju – M.Sz.], którego obronę Prezydent uzna za żywotny interes Ameryki”. D. A c h e s o n: *Present at the Creation. My Years in the State Department*. New York 1969, s. 29. UNRRA – Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) została powołana do życia 9 listopada 1943 r. i funkcjonowała do 1947 r. Była odpowiednikiem udzielanych po pierwszej wojnie światowej kredytów reliefowych. Szerzej zob. *The Story of UNRRA*. Washington 1947.

¹⁴ Zob. A. D u l l e s: *The Marshall Plan...*, s. 19–20.

¹⁵ Zob. S. H a r r i s: *The European Recovery Program*. Cambridge 1948, s. 89.

¹⁶ Zob. M. S a r: *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec procesów integracyjnych Europy Zachodniej w latach 1947–1963...*, s. 10.

XX w. Idea pomocy miała rodowód czysto amerykański¹⁷. Stany Zjednoczone chciały jednak, by nie wyglądało to na jednostronną akcję czy też amerykański dyktat¹⁸. Dlatego sekretarz stanu – George Marshall w swoim przemówieniu na Uniwersytecie Harvarda 5 czerwca 1947 r., po zaproponowaniu krajom europejskim pomocy gospodarczej, otwarcie mówił o przejściu inicjatywy przez Europę i o porozumieniu się państw zachodnioeuropejskich co do podstawowych problemów dotyczących tej pomocy oraz nawoływał państwa europejskie do stworzenia na razie bliżej nieokreślonego systemu stałych więzi. Istota oferty amerykańskiej polegała na propozycji wykorzystania środków finansowych, towarów i urządzeń przemysłowych pochodzących ze Stanów Zjednoczonych dla odbudowy gospodarki, a następnie na uruchomieniu ścisłej współpracy ekonomicznej między państwami kontynentu¹⁹.

Amerykańska propozycja pomocy gospodarczej i utworzenia organizacji kierującej odbudową gospodarki zachodnioeuropejskiej została bardzo szybko odczytana przez Europę Zachodnią²⁰. Jako pierwsi inicjatywę podjęli Francuzi i Brytyjczycy, zapraszając ministra spraw zagranicznych Związku Radzieckiego na wspólną konferencję, której celem było zajęcie jednoznacznego stanowiska krajów europejskich wobec amerykańskiej oferty²¹. Konferencja trzech ministrów spraw zagranicznych skończyła się zerwaniem rozmów przez stronę radziecką, co jednak nie przeszkodziło wysłaniu zaproszeń do wszystkich państw europejskich na wspólną konferencję, której celem było powołanie organizacji europejskiej w celu wypracowania wspólnego programu współpracy gospodarczej²². Termin konferencji został wyznaczony na 12 lipca 1947 r. i zaproszenie przyjęło szesnaście państw²³. Stany Zjednoczone nie były

¹⁷ Zob. C. Phillips: *The Truman Presidency. The History of a Triumphant Succession*. Baltimore 1969, s. 180–184. Historykom badającym okres pierwszych lat po II wojnie światowej trudno jest wyjaśnić, dlaczego kraje europejskie same nie podjęły w tej sprawie jakiejś zbiorowej akcji z własnej inicjatywy.

¹⁸ Zob. M. Belfoff: *The United States and the Unity of Europe...*, s. 22.

¹⁹ Zob. D. Acheson: *Present at the Creation. My Years in the State Department...*, s. 234.

²⁰ Zob. A. Bullock: *Ernest Bevin, Foreign Secretary 1945–1951*. London 1983, s. 402–404.

²¹ Zob. H. Truman: *Memoirs. Years of Trial and Hope 1946–1952*. New York 1956, s. 138–140.

²² Zob. M. Narinsky: *The Soviet Union and the Marshall Plan: New Evidence of the Soviet Rejection of the Marshall Plan 1947. Two Reports*. Washington 1994, s. 40–48.

²³ Zob. B. LaFaber: *America, Russia and the Cold War 1945–1975*. New York 1976, s. 61. Były to: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania i Włochy. Zaproszenia nie przyjęły kraje będące w radzieckiej strefie wpływów: Albania, Bułgaria, Czechosłowacja, Finlandia, Jugosławia, Polska, Rumunia, Węgry i Związek Radziecki. Zaproszenie nie zostało wysłane do Hiszpanii.

oficjalnie uczestnikiem konferencji, reprezentował je jedynie podsekretarz stanu – William Clayton. Na konferencji powołano Komitet Europejskiej Współpracy Gospodarczej (CEEC – *Committee on European Economic Cooperation*), który następnie przekształcił się w Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC – *Organization for European Economic Cooperation*)²⁴.

Ustawa o realizacji Planu Marshalla została połączona w jedną całość z postanowieniami o innych wydatkach na pomoc zagraniczną i podpisana przez prezydenta Trumana 3 kwietnia 1948 r. jako Ustawa o Pomocy Zagranicznej (*Foreign Assistance Act*). Właściwemu Programowi Odbudowy Europy (*Economic Recovery Program – ERP*) poświęcony został rozdział I Ustawy: *Economic Cooperation Administration – Administracja Współpracy Gospodarczej – ECA*²⁵.

Administracja Współpracy Gospodarczej (ECA) funkcjonowała na

trzech płaszczyznach. Jej główna siedziba znajdowała się w Waszyngtonie. W Paryżu mieściło się Nadzwyczajne Biuro Przedstawicielskie (OSR – *Office of the Special Representative*), które koordynowało wspólne amerykańsko-europejskie działania. W każdym z uczestniczących w programie krajów funkcjonowały Misje Specjalne (SM – *Special Missions*), których zadaniem był bezpośredni nadzór nad realizacją Planu Marshalla²⁶.

Całkowita suma przyznana przez Kongres Stanów Zjednoczonych Europejskiemu Programowi Pomocy od 3 kwietnia 1948 r. do 30 czerwca 1951 r., kiedy to pozostała wielkość pomocy przekształciła się w Program Obrony Wzajemnego Bezpieczeństwa, wyniosła według amerykańskich szacunków około 12,5 miliarda dolarów²⁷. Największymi beneficjentami amerykańskiej pomocy były cztery kraje: Wielka Brytania (1/4 funduszy pomocowych), Francja, Włochy i Niemcy;

²⁴ Zob. D. Reynolds: *The European Response*. "Foreign Affairs" May–June 1997.

²⁵ Zob. M. Hogan: *The Search for a "Creative Peace"*. W: *The United States of European Unity and the Origins of the Marshall Plan*. "Diplomatic History 6.3" Summer 1982, s. 287–302.

²⁶ Zob. C. H. Esposto: *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy 1948–1950*. Westport 1994, s. 7–9. We wszystkich biurach obsługujących Plan Marshalla pracowało około 630 Amerykanów i ponad 800 Europejczyków – według stanu w chwili zakończenia Planu. Por. A. Haldley: *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest*. Princeton 1972, s. 141–142, 230, 279.

²⁷ A. Milward: *The Reconstruction of the Western Europe 1945–1955...*, s. 94. Historykom trudno jest ustalić, ile wyniosła kwota pomocy amerykańskiej w ramach Planu Marshalla. W literaturze spotyka się różne liczby. Jedną z przyczyn nieporozumienia jest to, że nazwą Plan Marshalla obejmuje się często pomoc udzielaną przez Amerykanów z tytułu Programu Wzajemnego Bezpieczeństwa, rozpoczętą 1 lipca 1950 r. po wybuchu wojny koreańskiej i kontynuowaną równoległe do Europejskiego Programu Pomocy do 31 marca 1952 r.

Islandia i Portugalia otrzymały najmniej, a Szwajcaria była jedynym krajem, który nie skorzystał z pomocy amerykańskiej²⁸.

Realizacja Planu Marshalla została podzielona na dwie, ściśle zintegrowane ze sobą fazy: pomocy bezzwrotnej, związanej z dostawami żywności, używek, paliw, nawozów sztucznych, towarów konsumpcyjnych oraz maszyn i urządzeń dla przemysłu i rolnictwa²⁹ oraz programów kredytowych, funkcjonujących równoległe z działalnością Banku Światowego i Export-Import Banku oraz przepływami prywatnego kapitału, na które składały się przede wszystkim: pomoc inwestycyjna, związana z odbudową, rozbudową i modernizacją zakładów przemysłowych, elektrowni, infrastruktury i handlu międzynarodowego.

Najważniejszym instrumentem oddziaływania Planu Marshalla na sposób wykorzystania amerykańskiej pomocy i kształtowania polityki gospodarczej krajów członkowskich OEEC było wprowadzenie systemu kont specjalnych (*counterpart funds*)³⁰.

Sprzedając na swoim rynku wewnętrznym towary amerykańskie, rządy poszczególnych krajów składały uzyskane w ten sposób pieniądze na specjalnych kontach w walucie swego kraju. Fundusze z kont specjalnych mogły być wykorzystane na różne cele tylko za zgodą Amerykanów. Generalnie nie finansowano z nich całych przedsięwzięć inwestycyjnych. Konta te były jednym z najważniejszych i czasem jedynych źródeł krajowego kapitału. W gestii krajów europejskich znajdowało się wysuwanie propozycji zastosowania pieniędzy z kont specjalnych, czego nie mogli zrobić Amerykanie, posiadający jednakże prawo weta wobec europejskich propozycji. Fundusze z kont specjalnych wykorzystywane były głównie na stabilizację wewnętrznej sytuacji finansowej, zrównoważenie budżetu oraz programy inwestycyjne³¹.

Główne cele wyznaczone przez kraje uczestniczące w Planie Marshalla dotyczyły następujących kwestii, w pełni zrealizowanych do czasu zakończenia Planu Marshalla:

²⁸ Zob. J. Carpentier, F. Lebrun: *Historia Europy*. Warszawa 1994, s. 420.

²⁹ Na liście towarów dla Europy znalazły się m.in.: ziarno, tłuszcze i oleje, mąka, przetwory mięsne i produkty mleczne, bawełna, nawozy, sprzęt rolniczy, węgiel i maszyny górnicze, ropa naftowa, drewno, stal, surowce i półprodukty, ciężarówki i samochody dostawcze, konstrukcje stalowe oraz sprzęt do obróbki drewna i sprzęt elektryczny. Por. *Outline of European Recovery Program*. Washington 1952, s. 115.

³⁰ Zob. Ch. Esposito: *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy 1948-1950...*, s. 6-7.

³¹ Zob. H. Price: *The Marshall Plan and Its Meaning*. New York 1955, s. 106.

- wzrostu poziomu produkcji przemysłowej³² i rolnej;
- utrzymania wewnętrznej równowagi finansowej;
- obniżenia stopy inflacji;
- wzrostu obrotów handlowych wewnątrz OEEC (redukcja taryf i barier handlowych);
- przywrócenia wymiennalności swoich walut;
- wypracowania nowych form współpracy gospodarczej, popierania i ugruntowywania integracji w ramach OEEC.

Pomimo wielu politycznych argumentów, przytaczanych na rzecz integracji zachodnioeuropejskiej, można zastanowić się, zwłaszcza z dogodnej perspektywy historycznej, czy spontaniczne działania w ramach samej Europy Zachodniej były na tyle silne, aby pobudzić proces ścisłej współpracy krajów Europy Zachodniej i wywołać skuteczny proces samozjednoczenia się państw zachodnioeuropejskich bez pomocy dodatkowego, silnego i skutecznego nacisku z zewnątrz, jakim niewątpliwie była polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy. W owym cza-

nie w kręgach polityków amerykańskich panowało przekonanie, że zjednoczenie krajów Europy Zachodniej nie powieździe się, jeśli Amerykanie nie zastosują mocnego nacisku na współpracę między krajami Europy Zachodniej³³.

Proces integracji europejskiej i powstanie Wspólnego Rynku zwykle zaczyna omawiać się od momentu praktycznych posunięć, które doprowadziły do jego instytucjonalizacji, czyli Planu Schumana i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali³⁴. Jednakże pierwszym krokiem do gospodarczego, a następnie politycznego zjednoczenia Europy Zachodniej był Plan Marshalla, który doprowadził do powołania pierwszej europejskiej organizacji gospodarczej – OEEC oraz do stworzenia Europejskiej Unii Płatniczej. Wraz z amerykańską zapowiedzią programu pomocy w Europie pojawiła się potrzeba ustanowienia stałej organizacji, koordynującej działania na rzecz wspólnego programu odbudowy gospodarczej i określenia form podziału pomocy amerykańskiej. Początkowo zamierzano zająć się po-

³² Por. W. D u l l e s: *The Marshall Plan...*, s. 41–42. W pierwszym roku realizacji Planu Marshalla produkcja przemysłowa wzrosła średnio o 23% w stosunku do 1947 r. i aż o 10% przekroczyła poziom produkcji przedwojennej z 1938 r. W 1948 r. przekroczyła poziom produkcji sprzed wojny o około 18%, a w 1950 r. aż o 35% stanu z 1938 r., co w opinii ekonomistów i polityków było znaczącym sukcesem gospodarczym.

³³ Zob. H. P r i c e: *The Marshall Plan and Its Meaning...*, s. 121, 218.

³⁴ Zob. *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Struktura. Dynamika*. Red. E. H a l i ż a k, R. K u ź n i a r. Warszawa 2000, s. 459; T. Ł o ś - N o w a k: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*. Wrocław 1997, s. 136; S. Ł a d y k a: *Federacja europejska – wizje Joschki Fischera*. „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 7–8.

działem tej pomocy w ramach instytucji o charakterze tymczasowym, jednak po wielu żmudnych konsultacjach zdecydowano się na utworzenie stałej organizacji europejskiej³⁵.

Kraje uczestniczące w Planie Marshalla podpisały 16 kwietnia 1948 r. Konwencję Europejskiej Współpracy Gospodarczej. Dokument ten określał cele organizacji i zobowiązania każdego kraju członkowskiego:

- popieranie rozwoju produkcji przy efektywnym wykorzystaniu posiadanych surowców;

- rozwijanie wzajemnej współpracy;

- zwiększenie wymiany dóbr i usług;

- wprowadzenie systemu multilateralnych płatności;

- współpracę w zakresie złagodzenia restrykcji w handlu;

- zbadanie możliwości ustanowienia unii celnej lub analogicznych porozumień, takich jak strefy wolnego handlu, zredukowania taryf i innych barier ograniczających handel;

- osiągnięcie i utrzymanie stabilności walut i wewnętrznej równowagi finansowej;

- utrzymanie stałych kursów walutowych;

- efektywne i pełne wykorzystanie siły roboczej w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia swoim własnym oby-

watelom i możliwości zatrudnienia siły roboczej z terytorium innych państw członkowskich³⁶.

Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC) została utworzona na podstawie Artykułu 1 Konwencji jako instytucja gwarantująca wykonanie generalnych postanowień krajów członkowskich. Jej funkcje sprowadzały się do:

- osiągnięcia wysokiego stopnia współpracy między krajami członkowskimi;

- pomocy krajom członkowskim w wypełnianiu międzynarodowych przedsięwzięć i ich programów narodowych;

- pomocy Stanom Zjednoczonym we wprowadzeniu w życie Planu Marshalla³⁷.

W Europie pojawiła się całkowicie nowa forma zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej. Szesnaście suwerennych krajów zadeklarowało chęć wspólnego rozwiązywania problemów jako zintegrowana grupa. Kraje te zobowiązały się również do ujawniania informacji na temat swojej sytuacji wewnętrznej i polityki gospodarczej. Potencjalny zakres współpracy ekonomicznej krajów OEEC był praktycznie nieograniczony, ponieważ stała się ona międzynarodową

³⁵ Zob. R. M a y n e: *The Community of Europe*. London 1963, s. 76.

³⁶ Por. *European Organizations. An Objective Survey*. London 1959, s. 51.

³⁷ Por. H. P r i c e: *The Marshall Plan and Its Meaning...*, s. 349–350.

instytucją działającą na zasadzie jednomyślności³⁸.

OEEC nie rozpoczęła swojej działalności od żadnych ogólnie wiążących zasad, a główną metodą pracy była wymiana informacji w celu wzajemnych konsultacji. Jej zasadniczym i decydującym organem ustawodawczym była Rada Ministrów. Spotkania członków Rady, którzy na co dzień urzędowali w Paryżu w randze wysokich urzędników, odbywały się na szczeblu ministerialnym. Wszystkie decyzje podejmowano na zasadzie jednomyślności, która została wprowadzona na wyraźne życzenie krajów Beneluxu w celu zabezpieczenia interesów mniejszych krajów³⁹.

Drugim organem, podległym Radzie Ministrów, był Komitet Wykonawczy, składający się z członków OEEC wybieranych co roku przez Radę. Rada desygnowała przewodniczącego i jego zastępcę na okres jednego roku. Mimo że Konwencja OEEC nie przyznawała formalnego podziału na „wielkie” i „małe” państwa, w rzeczywistości najważniejsze kraje miały zawsze swoich przedsta-

wicieli w Komitecie, a mniejsze brały udział w corocznej rotacji⁴⁰. Komitet Wykonawczy spotykał się raz w tygodniu na szczeblu wyższych urzędników. Jego podstawowym zadaniem było rozpatrywanie wniosków i opinii przekazywanych Radzie. Trzecim organem w strukturze OEEC były Komitety Techniczne. Ich ilość od samego początku była zdeterminowana przez potrzeby gospodarki europejskiej w latach 1947–1948. Zadaniem Komitetów Technicznych było gromadzenie szczegółowych informacji i określanie ekonomicznych i finansowych problemów w poszczególnych gałęziach gospodarki krajów OEEC. Rada Ministrów i poszczególne Komitety OEEC były obsługiwane przez międzynarodowy Sekretariat z siedzibą w Paryżu, z Sekretarzem Generalnym i dwoma podsekretarzami na czele. Członkowie Sekretariatu podlegali bezpośrednio OEEC i nie otrzymywali żadnych instrukcji ze swoich krajów⁴¹.

Głównym zadaniem OEEC było opracowanie planu odbudowy gospodarczej Europy na podstawie analizy narodo-

³⁸ Konwencję podpisały kraje realizujące Plan Marshalla. W październiku 1948 r. członkiem OEEC stała się strefa okupacyjna Triestu (do czasu jej funkcjonowania). Delegaci Niemieckiej Republiki Federalnej po raz pierwszy wystąpili w OEEC w październiku 1949 r. Kanada i Stany Zjednoczone stały się członkami stowarzyszonymi w czerwcu 1950 r. Hiszpania wstąpiła do OEEC w styczniu 1955 r. Jugosławia była obserwatorem od lutego 1955 r.

³⁹ Zob. *European Organizations. An Objective Survey...*, s. 55. Zasada jednomyślności była ściśle przestrzegana w Radzie Ministrów, w przypadku innych organów OEEC istniała możliwość podejmowania decyzji większością głosów, zwłaszcza w Komitetach Technicznych.

⁴⁰ Ibidem, s. 59.

⁴¹ Ibidem, s. 63.

wych planów gospodarczych poszczególnych krajów⁴². Na początku czerwca 1948 r. OEEC przekazała Stanom Zjednoczonym propozycję pierwszego kwartalnego programu pomocy dla Europy Zachodniej, który zawierał dane dotyczące wielkości planowanego eksportu, importu, produkcji i konsumpcji za okres od lipca do września 1948 r. Powyższa propozycja posłużyła Amerykanom jako prowizoryczna podstawa do podziału pomocy w początkowym okresie Planu Marshalla⁴³. W podobny sposób przygotowano roczny program europejski na lata 1948–1949. Po przekazaniu go Amerykanom OEEC skupiła się na szczegółach długoterminowego programu odbudowy – Pierwszego Rocznego Raportu OEEC (*First Annual Report of the OEEC*), zawierającego analizę potrzeb i możliwości gospodarczych krajów europejskich na lata 1948–1953⁴⁴.

Głównym założeniem każdego planu narodowego było osiągnięcie szybkiego wzrostu produkcji przemysłowej i rol-

nej w celu jak najszybszego „uwolnienia się” od amerykańskiej pomocy do końca 1952 r. Ponieważ odbudowa całego potencjału gospodarki zachodnioeuropejskiej własnym wysiłkiem OEEC była jednym z głównych celów wspólnego programu europejskiego, pomoc amerykańska miała tylko zapewnić „pewien czas na nabranie oddechu” przed właściwym etapem rozwoju (czyli już nie odbudowy) europejskiej gospodarki. W związku z tym kraje OEEC zaplanowały zmniejszenie deficytu handlowego ze strefą dolarową, zwiększając produkcję antyimportową i poziom eksportu oraz eliminując sprzeczności występujące w programach poszczególnych krajów⁴⁵.

Kolejnym trudnym wyzwaniem było przygotowanie listy rekomendacji rozdzielania pomocy na poszczególne kraje członkowskie. Po szczegółowych dyskusjach kraje OEEC pomyślnie rozwiązały ten delikatny problem i udowodniły możliwość konstruktywnej współpracy⁴⁶. W marcu 1949 r. Rada OEEC zdecy-

⁴² Zob. S. De l l: *Trade Blocs and Common Markets*. London 1963, s. 43. Wszystkie plany narodowe musiały zostać porównane i zharmonizowane za pomocą nowych technik współpracy międzynarodowej. Zadanie przygotowania porównywalnych analiz ekonomicznych i prognoz dla 16 krajów, które posługiwały się różnymi metodami statystycznymi i odmiennym podejściem do analiz ekonomicznych, było bardzo trudne w realizacji, jednakże zakończyło się powodzeniem.

⁴³ Zob. H. P r i c e: *The Marshall Plan and Its Meaning...*, s. 127–129.

⁴⁴ Zob. *A Decade of Co-operation. Achievements and Perspectives*. Paris 1958, s. 29.

⁴⁵ Ibidem, s. 32.

⁴⁶ Ibidem, s. 33. O ile rozdzielanie pomocy w pierwszym roku funkcjonowania Planu Marshalla nie nastęczało wielu problemów, o tyle dyskusje nad jej podziałem na rok następny były długie i burzliwe. Rada OEEC zdecydowała, że przewlekłe procedury corocznego rozdzielania pomocy są zbyt skomplikowane oraz niepraktyczne i dlatego od 1949 r. pomoc była dzielona w takich samych proporcjach, jakie zostały uzgodnione w drugim programie.

dowała o stworzeniu wspólnego europejskiego programu odbudowy, tzw. Planu Działania, dotyczącego nowych obszarów działalności: polityki handlowej, płatności oraz nowych planów inwestycyjnych. Spowodowało to wzrost obrotów handlowych i zwiększenie wydajności produkcji w krajach członkowskich. Proces odbudowy gospodarczej krajów OEEC rozwijał się pomyślnie do wybuchu wojny koreańskiej w połowie 1950 r., kiedy to Europa Zachodnia doświadczyła kolejnego kryzysu paliwowego. OEEC szybko zareagowała na trudną sytuację i ulepszyła system dystrybucji paliw, który z powodzeniem funkcjonował od lutego 1951 r. do połowy 1953 r. Pomyślnie opanowanie kryzysu paliwowego jeszcze raz potwierdziło sens i znaczenie ścisłej współpracy gospodarczej w ramach zinstytucjonalizowanej organizacji⁴⁷.

W marcu 1952 r. Rada zdecydowała, że organizacja powinna opracować procedurę regularnych corocznych sprawozdań o sytuacji gospodarczej każdego kraju w celu lepszej koordynacji polityki gospodarczej wszystkich krajów członkowskich. Ta regularna metoda pracy była nową jakością w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Każdy kraj musiał przedstawić roczne sprawozdanie statystyczne o sytuacji gospodarczej i perspektywach rozwoju ekonomicznego. Następnie Sekretariat przygotowywał analizę sytuacji ekonomicznej dla OEEC i dla każdego kraju

oddzielnie. Końcowe sprawozdanie przekazywano do wnikliwego rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny OEEC. Ponieważ sprawozdanie musiało być przyjęte jednomyślnie, jego przygotowanie dawało wystarczającą sposobność do pełnego omówienia wszystkich problemów. Końcowy raport gospodarczy stał się instrumentem, za pomocą którego członkowie OEEC poddawali rewizji swoje polityki gospodarcze w celu osiągnięcia lepszej współpracy. Czwarty raport z grudnia 1952 r. zawierał (po raz pierwszy) rozdziały dotyczące sytuacji gospodarczej Stanów Zjednoczonych i Kanady.

Wpływ wojny koreańskiej i zwiększenie wydatków na zbrojenia nałożyły nowe, nie przewidziane w programie odbudowy zobowiązania. OEEC zmuszona została do ponownego oszacowania długoterminowych perspektyw rozwoju oraz zadań i celów do realizacji. Rada OEEC zdecydowała o powstaniu nowych długoterminowych programów produkcyjnych, uwzględniających wydatki na zbrojenia. W sierpniu 1952 r. pojawił się program 25% wzrostu produkcji przemysłowej i rolnej na lata 1952–1956 (*The 25 Per Cent Expansion Programme*)⁴⁸.

OEEC wywiązała się z kilku trudnych zadań:

- zrealizowała postulat Amerykanów o przejęciu odpowiedzialności za rozdzielanie pomocy w ramach Planu Marshalla;

⁴⁷ Ibidem, s. 36.

⁴⁸ Zob. *European Organizations. An Objective Survey...*, s. 96–100.

– ustanowiła dwie charakterystyczne procedury: wzajemnej konfrontacji narodowych planów gospodarczych i rozpatrywaniu ich przez międzynarodowy komitet, działający w imieniu całej organizacji;

– dokonała liberalizacji handlu wewnątrz ugrupowania;

– wypracowała własne metody i narzędzia pracy⁴⁹.

Po zakończeniu Planu Marshalla stała się jedną z istotnych form współpracy gospodarczej Zachodu – pierwszą pionierską organizacją o charakterze integracyjnym.

W ramach realizacji Planu Marshalla powstała druga instytucja o charakterze integracyjnym – Europejska Unia Płatnicza, która wprowadziła system multilateralnych rozliczeń i zerwała z dotychczasową polityką bilateralnych umów płatniczych krajów członkowskich OEEC. Mechanizm funkcjonowania EUP zmuszał kraje OEEC do stałej kontroli i przywracania równowagi w obrotach płatniczych. Pozwolił im na odejście od sztywnego systemu bilateralnego we wzajemnych obrotach handlowych. Unia stała się również niezbędnym etapem przejściowym od clearingu bilateralnego do rozliczeń dokonywanych w walutach wymiennalnych, a współpraca podjęta w jej ramach była kolejnym do-

wodem na konieczność ścisłej współpracy w ramach organizacji integracyjnej⁵⁰.

W różnych dziedzinach stosunków międzynarodowych instytucjonalizm pojawia się wtedy, kiedy pewna zbiorowość państw akceptuje dotychczasowe wzajemne oddziaływania oraz uznaje celowość ich powtarzania, umieszczając je w pewnych ramach systemowych i organizacyjnych i zapewniając sobie ich kontrolę. Organizacja staje się instrumentem zbiorowej legitymizacji ich wspólnych interesów⁵¹. Taką organizacją stała się OEEC. W ciągu czterech lat od chwili powstania przekształciła się z eksperymentalnej, stałej konferencji politycznej w sformalizowaną i zbiurokratyzowaną organizację z konstytucyjnymi uprawnieniami zwoływania regularnych spotkań na szczeblu ministerialnym. Mimo że rozpoczęła swoją działalność dzięki naciskom Stanów Zjednoczonych, w ciągu tych samych czterech lat stała się niezależną i odpolitycznioną organizacją europejską, skupiającą członków na zasadach pełnej suwerenności i poszanowania ich praw, będącą w pewnym stopniu preludem czy też krokiem w kierunku bardziej zinstytucjonalizowanej i autentycznej integracji w postaci Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

⁴⁹ Por. R. M a y n e: *The Recovery of Europe. From Devastation to Unity...*, s. 125; H. P r i c e: *The Marshall Plan and Its Meaning...*, s. 123.

⁵⁰ Zob. *Rozliczenia międzynarodowe*. Red. S. R ą c z k o w s k i. Warszawa 1977, s. 79–83.

⁵¹ Zob. Z. C z a c h ó r: *Integracja europejska*. W: *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Red. W. M a l e n d o w s k i, C z. M o j s i e w i c z. Poznań 1999, s. 227.

Maria Szatlach:

***The role of the Marshall Plan in the process
of institutionalization of the European
integration in years 1948–1952***

Economic aid of the USA for Europe in the form of the Marshall Plan highly contributed to the consolidation of Western Europe's States within the confines of developing integration institutions. The economic integration supported by the USA was caused by many various factors: economic, military, political, ideological, and also by the problem of solving the German issue. The Marshall Plan was the most important element of the U.S. policy in the late 1940s. The idea of assistance was of purely American origin. However, the American politicians openly spoke about taking the initiative by Europe, and about an agreement among Western European States on the basic problems concerning this support. The essence of the American arrangement consisted in the proposal of taking advantage of financial resources, goods and industrial appliances coming from the United States, and then in establishing close economic co-operation among the Nations of the Continent. At the conference in Paris in July, 1947, sixteen countries of Western Europe established the Committee for the European Common Market which later was transformed into the Organization for European Economic Co-operation (OEEC). And thus, a completely new form of international co-operation appeared in Western Europe. Sixteen sovereign States declared a wish to solve problems in common as an integrated group.

In various fields of public relations, institutionalism occurs when a group of nations accepts mutual interactions valid so far and agrees to reuse them, placing them within the confines of forms and organizations securing their control for themselves. The organization becomes an instrument of collective legitimism for their common interests. The OEEC was such an organization, becoming transformed from the experimental political conference into a formalized and bureaucratic institution having constitutional entitlements to call regular meetings at the minister level.