

JANUSZ TOMIDAJEWICZ

ŚRODKI POLITYKI INTEGRACYJNEJ W RAMACH EWG ¹

Międzynarodowa integracja gospodarcza jest zjawiskiem powiązanim z wieloma aspektami rozwoju społeczno-gospodarczego. Z punktu widzenia polityki ekonomicznej można rozpatrywać wpływ integracji na wzrost gospodarczy, na gospodarkę światową itd. Równie interesujące są metody realizacji procesu integracji.

Dzisiaj, po upływie ponad dziesięciu lat od zawarcia traktatu rzymskiego, nikt nie neguje znaczenia, jakie może mieć utworzony na mocy tego układu blok gospodarczy. Wszyscy też zgodni są, że procesy integracji w ramach EWG zaszły już tak daleko, iż nie da się ich cofnąć ani zatrzymać. Powoduje to szczególne zainteresowanie problematyką środków polityki integracyjnej, jakie stosowane są w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Omawiając działalność EWG porównuje się zazwyczaj posunięcia państw członkowskich i organów Wspólnoty z harmonogramem, jaki umieszczony został w traktacie rzymskim, lub dzieli się je zgodnie z podziałem zawartym w tym traktacie na problemy związane: z unią celną, wspólną polityką rolną, wspólną polityką transportową, gospodarczą, walutową itd. Nie mniej ciekawe może być rozpatrzenie polityki integracyjnej: z punktu widzenia celu, jaki zamierza się osiągnąć stosując dany środek polityki integracyjnej. Wszystkie środki polityki integracyjnej powinny służyć osiągnięciu stanu integracji gospodarczej ², jednak każdy z tych środków rozpatrywany pojedynczo oddziałuje tylko na pewien fragment gospodarki.

¹ Przez politykę integracyjną będziemy tu rozumieli taką formę polityki ekonomicznej, której celem jest przeciwdziałanie procesom dezintegracji oraz stymulowanie procesów integracyjnych. Polega ona na świadomym stosowaniu pewnych środków, których oddziaływanie na procesy gospodarcze winno jako skutek wywołać integrację. Środki te będziemy określali jako środki polityki integracyjnej.

² Pojęcie integracji, pomimo wielu opracowań na ten temat, pozostaje nadal pojęciem dyskusyjnym. W literaturze polskiej problem ten omawiany jest m. in. w: Z. Nowak, *Koncepcje integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*, Poznań 1965; A. Haber, *Zachodniemieckie teorie integracji państw kapitalistycznych*, *Ekonomista* 1966, nr 1, Z. Kamecki, *Pojęcie i typy inte-*

Z punktu widzenia podmiotowego w opracowaniu tym rozpatrzmy jedynie środki stosowane przez organy EWG i w niektórych przypadkach przez rządy państw członkowskich. Natomiast wyłączamy z rozważań środki polityki integracyjnej stosowane przez organizacje społeczne, polityczne, gospodarcze (np. krajowe lub międzynarodowe zrzeszenia przedsiębiorstw) itp. Politykę integracyjną prowadzoną w ramach EWG podzielić można na a) integracyjną politykę wolnej konkurencji, b) integracyjną politykę interwencyjną. Na każdy z dwu wymienionych kierunków składa się wiele konkretnych posunięć, dających się ująć w kilka podstawowych grup, wyróżnionych ze względu na cel stosowania zawartych w nich przedsięwzięć.

I. INTEGRACYJNA POLITYKA WOLNEJ KONKURENCJI

Mówiąc o warunkach wolnej konkurencji w ramach EWG trzeba wyjaśnić, że w koncepcjach twórców EWG i teoretyków integracji gospodarczej państw kapitalistycznych wolna konkurencja traktowana jest w sposób swoisty. Oczywiście, nikt w dzisiejszych warunkach, wysuwając postulaty wolnej konkurencji, nie ma na myśli klasycznego modelu gospodarki wolnokonkurencyjnej z charakterystycznymi dla niej małymi przedsiębiorstwami, nie mającymi wpływu na sytuację rynkową, i z minimalną ingerencją państwa w sprawy gospodarcze. Co wobec tego rozumie się pod terminem „wolna konkurencja” w odniesieniu do zagadnień międzynarodowej integracji gospodarczej?

Przed wszystkim należy pamiętać, że termin ten odnosi się do stosunków międzynarodowych, wobec czego postulat wolnej konkurencji jest postulatem wyrównywania szans w walce konkurencyjnej między przedsiębiorstwami państw biorących udział w procesie integracji. Celem tak rozumianej wolnej konkurencji jest stworzenie sytuacji, w której żadna z grup producentów pochodzących z poszczególnych państw nie ma decydującego wpływu na układ rynkowy.

Zadania modelu konkurencji, jaki zamierza się wprowadzić w EWG, charakteryzuje następująca wypowiedź: „Polityka konkurencji odgrywa główną rolę w zespole środków przeznaczonych do stworzenia Wspólnego Rynku: obalenie barier celnych między państwami członkowskimi będzie daremne, jeśli konkurencja będzie zniekształcona przez prawodawstwo ekonomiczne lub różnice finansowe i podatkowe, pomoc państwa lub porozumienia między przedsiębiorstwami ograniczające wolną konkurencję, czy przez nadużycia dominującej pozycji na rynku³. Jak z wy-

gracji gospodarczej Ekonomista 1967, nr 1, M. Chęciński, *Metody i formy integracji państw kapitalistycznych*, Ekonomista 1967, nr 3.

³ Ch. Maignial, *L'Europe a commencée les structures des options*, Tournai 1964, s. 88.

powiedzi tej wynika, integracyjna polityka wolnej konkurencji zmierza do zlikwidowania tych ujemnych zjawisk, które wypaczają warunki konkurencyjności na wspólnym rynku. Wypaczenia te mogą wynikać z następujących powodów: 1) Towary produkowane w różnych krajach nie mają swobodnego dostępu na rynki pozostałych państw, członków wspólnoty; 2) Warunki produkcyjne w różnych krajach są różne, przy czym różnice te wynikają nie tylko z przesłanek obiektywnych, takich jak zasoby bogactw mineralnych i naturalne warunki produkcji, ale i z różnic w polityce gospodarczej i społecznej prowadzonej przez poszczególne państwa. Przykładowo można tu podać, że w warunkach EWG istniały istotne różnice w stopniu obciążenia producentów świadczeniami socjalnymi pomiędzy Francją a NRF. Różnice te powodowały występowanie odpowiednich różnic w kosztach produkcji, a tym samym i w możliwościach konkurencyjnych. 3) Konkurencja jest ograniczana przez przedsiębiorstwa zajmujące na rynku pozycję monopolistyczną.

W związku z powyższym, w ramach integracyjnej polityki wolnej konkurencji stosuje się środki zmierzające do usunięcia wszystkich wymienionych wypaczeń wolnej konkurencji.

1. Do środków, których zadaniem jest ułatwienie zetknięcia się produktów wytwarzanych w różnych krajach na wspólnym rynku, można zaliczyć zmniejszanie o znoszenie taryf celnych i ograniczeń ilościowych. Obniżki taryf celnych w obrotach wewnętrznych Wspólnego Rynku rozpoczęte zostały w 1960 r. Nastąpiły wtedy trzy 10-procentowe obniżki taryf. Czwarta, również 10-procentowa obniżka ceł nastąpiła w 1961 r. W sumie w czasie pierwszego etapu obniżki ceł wyniosły 40% stanu wyjściowego, wobec założonych dla tego etapu przez traktat rzymski 30%⁴.

Wspomniane przyspieszenia tempa obniżek celnych wynikało z tzw. planu Hallsteina⁵. W pierwszym projekcie tego planu proponowano nawet dokonanie do końca 1961 r. obniżek taryf celnych o 50% w stosunku do stanu wyjściowego, jednak projekt ten nie został zatwierdzony przez Radę Ministrów EWG. Również na podstawie planu Hallsteina do końca pierwszego etapu zlikwidowano całkowicie ograniczenia ilościowe w obrotach między krajami EWG. Wspomniane wyżej posunięcia miały charakter generalny. W odniesieniu do produktów rolnych do końca 1961 r. dokonano podwyżek kontyngentów ilościowych (przekształconych z indywidualnych w globalne dla całej Wspólnoty) o 20%, pod warunkiem, że kontyngenty te nie będą mniejsze niż 5,2% produkcji krajowej. Nastąpiły również obniżki celne na tzw. zliberalizowane produkty rolne: o 20% w 1960 r. oraz dwie 5-procentowe obniżki w 1961 r.

W czasie drugiego etapu nastąpiło również przyspieszenie realizacji

⁴ Por. Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Zbiór Dokumentów 1957, nr 5.

⁵ Dokumentacja Prasowa 1960, s. 267 A.

postanowień traktatu rzymskiego w dziedzinie znoszenia ceł i ograniczeń ilościowych. Plany przyspieszenia posunięć w tych dziedzinach przedstawione były wielokrotnie. W maju 1962 r. postanowiono zredukować cła w obrocie wewnętrznym EWG o dalsze 10% na artykuły przemysłowe i o 5% na zliberalizowane artykuły rolne. Dalsze decyzje w tej sprawie Rada Ministrów EWG podjęła po zakończeniu kryzysu wywołanego zerwaniem rozmów o przystąpienie Wielkiej Brytanii do EWG. Zdecydowana wtedy kolejna 10-procentowa obniżka w obrotach wewnętrznych weszła w życie 1 VII 1963 r. W początkach 1964 r. Komisja EWG przedstawiła nowy projekt przyspieszenia redukcji ceł i utworzenia unii celnej. Plan ten przewidywał między innymi całkowite zniesienie ceł z dniem 1 I 1966 r. Projekt ten nie został zatwierdzony przez Radę Ministrów. Ponowne plany przyspieszenia integracji przedstawiły w listopadzie 1964 r. delegacja NRF i Komisja EWG. Według tych nowych propozycji kolejne obniżki cła nastąpić miały: o 15% w dniu 1 I 1965 r. i 1 I 1966 r., oraz o 10% w dniu 1 I 1967 r. Plan ten nie został zatwierdzony przede wszystkim ze względu na sprzeciw Francji, która swoją zgodę uzależniała od rozwiązania spraw rolnych.

Tak więc decyzje o kolejnej 10-procentowej obniżce ceł weszły w życie dopiero po osiągnięciu, w grudniu 1964 r., porozumienia w sprawie cen zbóż, z ważnością od 1 I 1965 r. Nowy projekt przyspieszenia integracji, jaki przedstawiony został w kwietniu 1965 r. przez Komisję EWG, stał się — ze względu na propozycje w sprawach rolnych — bezpośrednią przyczyną wycofania się Francji z prac Wspólnoty. Jednak kolejna 10-procentowa obniżka cła w obrotach wewnętrznych, pomimo bojkotu prac organów EWG przez Francję, została przeprowadzona przez wszystkie kraje, zgodnie z ustalonym terminem, w dniu 1 I 1966 r. Decyzja w tej sprawie podjęta została jednogłośnie przez pięć biorących udział w pracach EWG krajów na konferencji Rady Ministrów. Francja podjęła tę decyzję samodzielnie w grudniu 1965 r.

W sumie w czasie dwu zakończonych etapów w EWG obniżono cła w obrotach wewnętrznych o 80% na artykuły przemysłowe oraz o 50%—55% na zliberalizowane artykuły rolne. Dalsza obniżka cła w obrotach wewnętrznych nastąpiła w dniu 1 VII 1967 r. W stosunku do artykułów przemysłowych wyniosła ona 5%, co zmniejszyło cła do około 15% stanu wyjściowego. Na zliberalizowane artykuły rolne obniżka ta zmniejszyła cła do 25% cła wyjściowego. Całkowita likwidacja ceł na artykuły przemysłowe i rolne nastąpiła w dniu 1 VII 1968 r.⁶

2. Oczywiście, wyrównanie wszystkich warunków, w jakich odbywają się procesy produkcji w poszczególnych krajach, jest niemożliwe, a nawet byłoby niepożądane. Dlatego środki integracyjnej polityki wolnej konku-

⁶ Bulletin des Communautés Européennes 1968, nr 8.

rencji zaliczane do grupy 2 powinny powodować: z jednej strony wyrównanie szans swobodnego wyboru tych warunków, a z drugiej zniesienie tych różnic, które wynikają z odmiennej polityki gospodarczej prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie. Do środków tych można zaliczyć: zakaz dumpingu, znoszenie ograniczeń w obrocie kapitałowym oraz umożliwienie swobodnego lokowania kapitałów na terenie EWG, ujednoczenie polityki socjalnej (szczególnie ustawodawstwa pracy) i podatkowej, zniesienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób między krajami EWG, co powinno prowadzić do wyrównania sytuacji na rynkach pracy; wreszcie ujednoczenie polityki transportowej.

Pierwszym posunięciem liberalizującym transfer kapitałów między krajami EWG była dyrektywa z 11 V 1960 r., regulująca przepływ kapitałów krótkoterminowych, którą „zredagowano [. . .] w tym kierunku, aby powstaniu wspólnego systemu celnego towarzyszyły posunięcia mające na celu ułatwienie minimalnego choćby wspólnego rynku kapitałów, obejmującego nie tylko płatności bieżące”⁷. W 1963 r. zlikwidowano ograniczenia dotyczące udziału kapitałów pochodzących z innych państw EWG we własnych przedsiębiorstwach oraz zapewniono równe prawa na rynku kapitałowym dla własnych i zagranicznych spółek akcyjnych oraz filii przedsiębiorstw⁸. Nie udało się natomiast wprowadzić pełnej swobody przepływu między krajami EWG w odniesieniu do kapitałów długoterminowych.

W dziedzinie polityki socjalnej od 1950 r. istnieje konwencja umożliwiająca pracownikom zachowanie uprawnień socjalnych w okresie zatrudnienia w innym kraju Wspólnoty. W ciągu drugiego etapu, tj. do końca 1964 r., ostatecznie zrealizowano zrównanie płac kobiet i mężczyzn za tę samą pracę.

W lutym 1967 r. zawarto porozumienie w sprawie ujednoczenia polityki podatkowej. Rada Ministrów EWG na posiedzeniu z dnia 9 II 1967 r. ustaliła jednolitą metodę obliczania podatku obrotowego od produktów przemysłowych i niektórych usług⁹. Dla całej Wspólnoty przyjęto system francuski, polegający na obliczaniu podatku od wartości dodanej. System ten będzie wprowadzony do dnia 1 I 1970 r. Zgodnie z zawartymi porozumieniem, wysokość stawek podatkowych może być swobodnie określana przez kraje członkowskie.

W ramach omawianej tu grupy środków stosowano również przedsięwzięcia umożliwiające swobodny przepływ siły roboczej między krajami Wspólnego Rynku. W tym celu jeszcze w czasie pierwszego etapu, tj. do końca 1961 r., opracowano system grupowania ofert i zapotrzebo-

⁷ P. Tiret, *Les chances d'une communauté financière Européenne*, Problèmes économiques 1962, nr 771.

⁸ E. Chmielnickaja, *Malaja Jewropa — konflikty i kompromisy*, Mirowaja Ekonomika i Mieždunarodnyje Otnoszenija 1964, nr 2.

⁹ Dokumentacja Prasowa 1962, s. 940 A.

wania na pracę z całego obszaru Wspólnego Rynku oraz zagwarantowano równe traktowanie pracowników krajowych i zagranicznych. Równocześnie z przyjęciem wspomnianej wyżej dyrektywy z 11 V 1960 r. zastosowano pewne środki mające na celu zapewnić swobodę świadczenia usług na obszarze Wspólnoty.

Decyzja o konieczności stworzenia Wspólnego Rynku Transportowego zapadła w czerwcu 1962 r. Projekt organizacji takiego rynku przyjęty został przez Radę Ministrów w czerwcu 1965 r. Zgodnie z tym projektem, ujednoczenie organizacji, ram prawnych i stawek transportowych ma odbyć się w dwu etapach i zakończyć do 31 XII 1972 r. W ciągu pierwszych trzech lat nowy system widelkowych taryf powinien zostać wprowadzony w transporcie międzynarodowym w ramach EWG. W drugim etapie system ten powinien zostać rozciągnięty na narodowe rynki transportowe krajów członkowskich. Projekt ujednoczenia podstaw prawnych, polityki cen i konkurencji w transporcie przedstawiony został Radzie Ministrów w październiku 1965 r.¹⁰

3. Dla stworzenia warunków wolnej konkurencji na Wspólnym Rynku duże znaczenie miało mieć zarządzenie wykonawcze do tych artykułów traktatu rzymskiego, które dotyczą ograniczania porozumień między przedsiębiorstwami. Postanowienia traktatu rzymskiego w tej sprawie uważają za niezgodne z traktatem i nieważne z mocy prawa wszystkie porozumienia przedsiębiorstw o charakterze monopolistycznym, które zmierzają do: „a) ustalenia w sposób pośredni lub bezpośredni cen zakupu lub sprzedaży oraz warunków transakcji, b) ograniczenia lub kontrolowania produkcji, zbytu, rozwoju techniki lub inwestycji, c) podziału rynków lub źródeł surowców, d) stosowania wobec kontrahentów różnych warunków w stosunku do tych samych świadczeń i narzucania im w ten sposób mniej korzystnej sytuacji wobec konkurentów, e) uzależniania zawarcia umów od zgody kontrahentów na świadczenia dodatkowe, które — ze względu czy to na swój charakter, czy na zwyczaje handlowe — nie mają bezpośredniego związku z przedmiotem umowy [...]. Zakazane jest również faktyczne nadużywanie [...] przez przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw ich dominującej pozycji na wspólnym rynku lub części tego rynku”¹¹. Równocześnie w tych samych artykułach traktat cofa ten zakaz w stosunku do porozumień, które przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów lub postępu technicznego. Tym samym pozbawia się zakaz porozumień monopolistycznych praktycznego znaczenia.

Również zarządzenie wykonawcze do tych artykułów traktatu, jakim

¹⁰ Opracowano na podstawie A. Klawe, *Bilans działalności EWG*, Rynki Zagraniczne 1967, nr 42.

¹¹ Traktat o utworzeniu EWG, art. 85 i 86.

jest dyrektywa nr 17¹², nie stara się uściślić wprowadzonego w ten sposób rozróżnienia porozumień na „dobre” i „złe”. Dyrektywa nr 17 określa zasady rejestracji porozumień w Komisji EWG oraz sposób i prawa, jakimi dysponuje Komisja i jej pełnomocnicy przy badaniu działalności przedsiębiorstw pod kątem widzenia zgodności z odpowiednimi artykułami traktatu. Zgodnie z tą dyrektywą, wykonanie kontroli przedsiębiorstw może być powierzone narodowym urzędом zajmującym się tymi sprawami. Środkiem sprawdzenia działalności przedsiębiorstw może być osobista kontrola przedstawiciela Komisji EWG lub ankieta, jaką przeprowadza Komisja w całej branży, jeśli rozwój koniunktury wskazuje, że naruszone zostały warunki konkurencji. W stosunku do porozumień, których działalność niezgodna jest z zasadami konkurencji, Komisja wystosowuje zalecenia mające ten stan zmienić. W razie niewykonania postanowień Komisji może ona wymierzyć grzywnę.

Nie wchodząc w zagadnienie skuteczności środków polityki integracyjnej zawartych w omawianej wyżej grupie, można jednak powiedzieć, że nie wszystkie one stosowane były w działalności EWG równie konsekwentnie i z równym powodzeniem. Niewątpliwe sukcesy osiągnięto w zakresie znoszenia ograniczeń celnych w obrotach artykułami przemysłowymi. W innych dziedzinach osiągnięcia te są znacznie mniejsze.

II. INTEGRACYJNA POLITYKA INTERWENCYJNA

Prowadzenie integracyjnej polityki interwencyjnej podzielić można na dwa etapy. Pierwszy z nich polega na stworzeniu warunków instytucjonalnych i prawnych pozwalających w drugim etapie na stosowanie środków oddziałujących już bezpośrednio na procesy integracyjne. Przystąpienie do tworzenia instytucjonalnych i prawnych warunków dla prowadzenia polityki integracyjnej musi być poprzedzone osiągnięciem przez integrowane kraje zbieżności politycznej co do celów i kierunków integracji. W pewnym stopniu warunek ten musi być również spełniony przed przystąpieniem do realizacji integracyjnej polityki wolnej konkurencji. O ile jednak stosowanie środków polityki integracyjnej mających na celu stworzenie warunków konkurencyjności w ramach ugrupowania integracyjnego możliwe jest w wyniku zawarcia jednorazowego porozumienia i ewentualnego uzupełniania go okresowymi rozmowami między zainteresowanymi państwami, o tyle stosowanie integracyjnej polityki interwencyjnej uwarunkowane jest stałą współpracą zainteresowanych rządów.

W chwili gdy zawarty został traktat rzymski każde z państw EWG posiadało już wykształcony system interwencjonizmu. Aby system ten mógł być wykorzystany do prowadzenia polityki integracyjnej, konieczne było: 1) wyrażenie zgody na prowadzenie wspólnej polityki integracyjnej;

¹² Journal Officiel des Communautés Européennes 1962, nr 13, s. 204—211.

lub przynajmniej na koordynację przedsięwzięć poszczególnych państw — w przypadku EWG zgoda ta została wyrażona przez podpisanie traktatu rzymskiego —; 2) stworzenie instytucji, które realizowałyby tę politykę, oraz wyposażenie ich w odpowiednie ku temu środki i uprawnienia.

W ramach EWG istnieje szereg instytucji zajmujących się prowadzeniem polityki integracyjnej. Najważniejsze z nich to: Rada Ministerialna, Komisja EWG oraz ich organy wyspecjalizowane, takie jak: Rada Społeczno-Gospodarcza i jej komisje, instytucja stałych przedstawicieli państw członkowskich przy Radzie Ministrów, Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne zwane popularnie Parlamentem Europejskim.

W EWG — w przeciwieństwie do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, w której główną rolę oraz szczególnie szerokie kompetencje przyznano organowi ponadnarodowemu, jakim była tzw. Wysoka Władza — wszystkie organy Wspólnoty o charakterze ponadnarodowym (Komisja, Parlament i Trybunał) posiadają bardzo ograniczony zakres podejmowania decyzji. Zgromadzenie Parlamentarne posiada jedynie wpływ na budżet organów Wspólnoty, który obejmuje wyłącznie wydatki administracyjne, a tym samym nie ma wpływu na merytoryczne zagadnienia integracji. Komisja może podejmować decyzje tylko na podstawie specjalnych upoważnień udzielanych jej przez Radę Ministerialną. Większość decyzji o charakterze ustawodawczym lub mających moc wykonawczą, prócz spraw czysto technicznych, może być podejmowana jedynie przez Radę Ministrów EWG, która do 1961 r. podejmowała decyzje wyłącznie na zasadzie jednomyślności, a i obecnie stosuje tę zasadę do wszystkich decyzji o poważniejszym znaczeniu. W tej sytuacji koła tzw. „europejczyków” wielokrotnie wysuwały projekty powiększenia znaczenia Zgromadzenia Parlamentarnego¹³ oraz Komisji EWG. Zwiększenie znaczenia Komisji zamierzono osiągnąć przede wszystkim przez połączenie organów wykonawczych trzech wspólnot (EWG, EWWiS i Euratomu). Ostatecznie z dniem 1 VII 1967 r. wszedł w życie układ o fuzji organów wykonawczych tych wspólnot. Jednak należy przypuszczać, że powstały w ten sposób Komitet Wspólnot Europejskich nie posiada uprawnień większych niż istniejąca uprzednio Komisja EWG¹⁴.

¹³ Jeden z pierwszych tego rodzaju projektów uchwalony został przez Parlament Europejski w dniach 12—18 V 1960 r. Zakładał on zwiększenie liczby deputowanych do tego Parlamentu oraz powoływanie ich w wyborach bezpośrednich i znaczne zwiększenie kompetencji tak wybieranego parlamentu. Projekty o podobnym charakterze powracały jeszcze kilkakrotnie na forum obrad z inicjatywy Komisji EWG lub Komisji parlamentarnych EZP. Nigdy jednak projekty te nie zdołały uzyskać zgody w łonie Rady Ministerialnej (choćby co do konieczności realizacji takiego projektu).

¹⁴ W skład połączonego Komitetu Wspólnot Europejskich z siedzibą w Brukseli wchodzi obecnie 14 osób wybieranych na podstawie ich osobistych kwalifikacji według następującego klucza: po trzech przedstawicieli Francji, NRF i Włoch, po dwóch przedstawicieli Belgii i Holandii i jeden przedstawiciel Luksemburga. Skład

W dotychczasowej działalności EWG kilkakrotnie doszło już do konfliktu między Radą Ministrów a Komisją. Najsilniejsze z nich miały miejsce przy okazji dwu najpoważniejszych kryzysów w działalności całej EWG: w 1963 r. — gdy Francja jednostronnie doprowadziła do zerwania rozmów o przystąpienie Wielkiej Brytanii do EWG, i w 1965 r. — gdy Francja w związku z trudnościami ustalenia wspólnej polityki rolnej wycofała się na ponad sześć miesięcy z prac organów Wspólnoty. Po pierwszym z tych kryzysów Rada Ministerialna uchwaliła zasady działania organów EWG, m. in. zasadę „przestrzegania wyłącznej kompetencji Rady Ministrów EWG w podejmowaniu wiążących uchwał we wszystkich sprawach politycznych i gospodarczych EWG”¹⁵. Po zakończeniu drugiego z tych kryzysów na międzyrządowej konferencji sześciu ministrów spraw zagranicznych w Luksemburgu, w styczniu 1966 r. podpisano porozumienie, zawierające siedmiopunktowy dokument, którego sformułowania ograniczają dotychczasowy zakres samodzielności działania Komisji, nie naruszając jednak jej niezawisłości.

Po spełnieniu podstawowych warunków organizacyjno-prawnych przystąpiono do drugiego etapu stosowania środków polityki integracyjnej o charakterze interwencyjnym, mającego na celu bieżące oddziaływanie na procesy integracyjne. Oddziaływanie to stawia sobie dwa główne cele: 1) czuwanie, aby zmiany, jakie następują w gospodarce państw członkowskich w pewnym stopniu automatycznie, np. pod wpływem posunięć liberalizacyjnych lub w wyniku prowadzenia wspólnej polityki, nie powodowały poważniejszych zakłóceń w rozwoju gospodarczym; 2) kształtowanie procesów integracyjnych w ten sposób, aby powstająca w ich trakcie nowa struktura gospodarcza była możliwie jednolita i aby jej części były przystosowane do funkcjonowania wspólnoty jako całości. Równocześnie celem tej grupy środków polityki integracyjnej jest także kształtowanie nowo powstającej gospodarki, aby spełniała ona możliwie najlepiej cele, jakie stawia się przed integracją¹⁶.

1. W praktyce EWG zapewnieniu nie zakłóconego przebiegu procesów integracyjnych służą różnorodne środki. Należy do nich stosowanie zasady stopniowego — rozłożonego na trzy etapy — realizowania procesu

połączonego Komitetu ma ulec, po trzech latach, redukcji do 9 osób. W tym samym terminie nastąpić ma rzeczywista fuzja trzech wspólnot, a nie tylko ich organów wykonawczych (Dokumentacja Prasowa 1967, s. 556 A).

¹⁵ Dokumentacja Prasowa 1963, s. 327 B.

¹⁶ Cele, jakie zamierza się osiągnąć przy pomocy integracji, mogą być bardzo różnorodne. Przez bardzo wielu współczesnych ekonomistów burżuazyjnych integracja uważana jest za panaceum na wszystkie prawie dolegliwości kapitalizmu. Najczęściej jednak za podstawowy cel integracji uważa się przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz podniesienie efektywności gospodarki poszczególnych krajów, co również powinno wpłynąć dodatnio na proces wzrostu gospodarczego.

integracji. Stopniowe wprowadzanie elementów integracji ma zabezpieczyć przed powstaniem silnych zakłóceń w równowadze gospodarczej, jaka ukształtowana była w państwach członkowskich przed zawarciem traktatu rzymskiego. Z drugiej strony założenie to oznacza, że proces integracji będzie polegał na stałym naruszaniu równowagi osiągniętej na poprzednim etapie i zbliżaniu się do niej w czasie etapu następnego.

W dziedzinie przemysłu zasada ta realizowana była poprzez okresowe dokonywanie obniżek taryf celnych. W dziedzinie rolnictwa narzędziem mającym złagodzić skutki wprowadzenia jednolitych cen wspólnorynkowych stał się system opłat wyrównawczych w obrotach międzynarodowych, który zastępuje istniejące poprzednio między krajami EWG bariery celne¹⁷. Wielkości tych opłat są stopniowo obniżane, równoległe z procesem zbliżania krajowych cen na produkty rolne do poziomu cen wspólnych. Temu samemu celowi służyć ma dopuszczona w traktacie rzymskim możliwość wstrzymania procesu integracji przez te państwa członkowskie, które mają trudności w procesie wzrostu, a w szczególności ze zrównoważeniem bilansu płatniczego. Wspomniane wstrzymanie lub zwolnienie tempa integracji może nastąpić przez zahamowanie tempa obniżek celnych i likwidacji ograniczeń ilościowych, bądź przez ponowne zastosowanie ograniczeń w handlu z pozostałymi krajami Wspólnoty. Przez wiele lat żadne z państw EWG nie korzystało z tej możliwości hamowania tempa procesów integracyjnych. Stosowano natomiast taktykę opóźniania decyzji integracyjnych przez przedłużanie prac organów Wspólnoty. Typowym przykładem może być przebieg pertraktacji w sprawie wspólnej polityki rolnej (przedłużanych przez NRF), czy odwrotnie — uzależnianie dalszych porozumień w dziedzinie obrotu artykułami przemysłowymi od rozwiązania spraw rolnych przez Francję. W 1968 r. Francja skorzystała z prawa do opóźnienia uprzednio uchwalonych postanowień liberalizacyjnych, w związku z trudnościami gospodarczymi wywołanymi przez wypadki majowe we Francji.

Aby złagodzić niepożądane skutki integracji, stworzony został system funduszy, z których pokrywane są częściowo koszty, jakie ponoszą: przedsiębiorstwa przemysłowe w związku ze zmianą profilu produkcji, gospodarstwa rolne w związku ze zmianą cen, państwa w związku z koniecznością organizowania szkolenia zawodowego i przekwalifikowywania robotników oraz z tytułu pomocy dla robotników czasowo zwolnionych z pracy. Zwrot części kosztów ponoszonych w związku ze zmianą kierunku produkcji i z tytułu szkolenia zawodowego następuje z Funduszu Społecznego. Natomiast subsydia dla gospodarstw rolnych finansowane są z Funduszu Gwarancji i Orientacji. Można przypuszczać, że poszczególne rządy

¹⁷ System opłat wyrównawczych w obrotach wewnętrznych wprowadzony został na okres przejściowy (tzn. do pełnego zastosowania wspólnych cen) decyzją Rady Ministrów z końca 1960 r.

państw członkowskich stosują także ukryte środki pomocy dla tych dziedzin gospodarki, które z trudem przystosowują się do poszerzonej konkurencji, czy do nowych zasad wspólnej polityki. Pomoc ta może być udzielona poprzez: zniżki podatkowe, ukryte subsydia, zawyżanie cen tam, gdzie państwo jest odbiorcą produkowanych przez przedsiębiorstwo towarów, ułatwienia kredytowe itp.

2. W skład grupy 2 środków integracyjnej polityki interwencyjnej wchodzi wszystkie stosowane zazwyczaj przez państwo kapitalistyczne środki interwencyjne. Nabierają one charakteru integracyjnego, jeśli stosowane są w celu oddziaływania na procesy integracyjne, a szczególnie na strukturę gospodarczą wspólnoty. Podstawowe znaczenie w tej grupie mają te środki, które zabezpieczają koniunkturę w ramach wspólnoty, a także cała tzw. „polityka wzrostowa”.

Na razie wspólna polityka gospodarcza w ramach EWG jest jeszcze stosunkowo mało rozwinięta. Dotychczasowe posunięcia w tej dziedzinie — pomimo dużej presji ze strony Komisji i Parlamentu Europejskiego¹⁸ — zmierzają raczej do koordynacji poczynań niż do opracowania zasad wspólnej polityki. Projekty unii walutowej i wspólnej polityki budżetowej nie mogą doczekać się realizacji. W 1959 r. odbyło się spotkanie ministrów finansów sześciu państw, na którym zapadła decyzja o okresowych spotkaniach tych ministrów, celem koordynacji polityki finansowej¹⁹. Decyzja ta nie była jednak konsekwentnie realizowana.

Pierwszym poważniejszym osiągnięciem w tej dziedzinie stał się dopiero opracowany w obliczu narastających trudności gospodarczych tzw. plan antyinflacyjny. Zjawiska przegrzania koniunktury, jakie zarysowały się prawie we wszystkich krajach Wspólnoty w końcu 1963 r., wykazały, że środki stosowane przez państwo w ramach ich narodowej polityki nie są skuteczne, wobec wzrastających powiązań między organizmami gospodarczymi krajów EWG. W tej sytuacji opracowany przez Komisję na początku 1964 r. plan antyinflacyjny przyjęty został przez Radę na posiedzeniu w dniu 14 IV 1964 r. Plan ten składał się z 12 punktów, z których 10 dotyczyło całej Wspólnoty, a 2 ostatnie omawiały zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich. Główne środki walki z inflacją wskazane przez ten plan to: ograniczenia dochodów ludności i wydatków

¹⁸ Np. na nadzwyczajnej sesji Parlamentu Europejskiego w maju 1960 r. podjęto uchwałę zalecającą powołanie Rady do spraw koniunktury, która działając jako organ opiniodawczy zajmowałaby się badaniem rozwoju w krajach członkowskich (Dokumentacja Prasowa 1960, s. 383 C). W 1962 r. w Rzymie z inicjatywy Komisji odbyło się kolokwium poświęcone problemom planowania w ramach EWG (artykuł na ten temat za *L'Economie* nr 851, z dnia 10 I 1963 r. przedrukowuje *Biuletyn Ekonomiczny* nr 274/63).

¹⁹ Dokumentacja Prasowa 1959, s. 569 B.

budżetowych, ograniczenie lub skasowanie ułatwień kredytowych i ulg podatkowych, restrykcje kredytowe itp.

W tym samym czasie koła „europejczyków” coraz silniej domagają się od Rady Ministrów podjęcia decyzji w sprawie realizacji wspólnej polityki gospodarczej o dłuższym horyzoncie czasowym. Wyrazem tych tendencji jest opublikowane w „Notes et Etudes Documentaires” z 15 IV 1964 r. studium poświęcone problemom programowania w ramach EWG, w którym czytamy: „[. . .] wątpliwe jest, aby poszczególne państwo mogło przewidywać i realizować według własnego wyboru tempo wzrostu gospodarczego, nie biorąc równocześnie pod uwagę przewidywań i wyboru dokonanego przez swoich sąsiadów [...]. Przy braku wspólnych wysiłków w tej dziedzinie, wysiłki poszczególnych krajów, dotyczące przyszłego rozwoju, staną się zupełnie niemożliwe”²⁰.

Ostatecznie pierwszy projekt pięcioletniego planu EWG opracowany został w 1965 r.²¹ Obejmuje on lata 1966—1970 i składa się z dwóch części. Część pierwsza omawia w sposób syntetyczny problemy Wspólnoty. Część druga stanowi właściwy plan i omawia politykę gospodarczą poszczególnych państw i instytucji Wspólnoty, jaka wymagana jest w procesie wzrostu. Program opracowany został na podstawie analiz i prognoz przez Grupę Badań Średniofalowych Perspektyw Gospodarczych działającą obecnie jako stały organ doradczy przy Komisji EWG²².

Strukturę gospodarczą w ramach EWG kształtują również inne, bardziej szczegółowe środki, do których zaliczamy: tę część Funduszu Gwarancji i Orientacji, która wydatkowana jest na sfinansowanie koniecznych przemian strukturalnych w rolnictwie państw członkowskich, np. w profilu specjalizacyjnym i w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych; działalność Banku Inwestycyjnego w tej części, w jakiej finansuje ona wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne i aktywizację regionów zacofanych. Do środków oddziałujących na strukturę, proporcje i wzrost gospodarczy Wspólnoty należy również zaliczyć środki wchodzące w zakres zewnętrznej polityki handlowej, a przede wszystkim ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej i wprowadzenie jej w życie poprzez okresowe zbliżanie cel zewnętrznych do wspólnej taryfy (obliczanej w EWG na podstawie średniej arytmetycznej cel stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie przed zawarciem traktatu). Duże znaczenie dla ujednoczenia polityki handlowej i wprowadzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej miały rokowania w ramach tzw. Rundy Kennedy'ego, w czasie których wszystkie kraje EWG reprezentowała jedna wspólnorynkowa delegacja.

²⁰ Przedruk polski: Biuletyn Ekonomiczny 1964, nr 340.

²¹ Zgodnie z terminologią przyjętą w naszej literaturze właściwiej byłoby nazwać ten plan programem.

²² Projekt pierwszego planu 5-letniego EWG, Biuletyn Ekonomiczny 1966, nr 444.

III. WNIOSKI

Poszczególne środki polityki integracyjnej w EWG stosowane są z różną intensywnością i skutecznością. W swej polityce integracyjnej EWG w znacznie większym stopniu stara się o zwiększenie powiązań pomiędzy jej członkami i o to, aby podział korzyści i strat wynikających z procesów integracyjnych był możliwie równomierny, niż o kierowanie procesami integracji. Kształt zintegrowanej gospodarki, proporcje gospodarcze, jakie w wyniku procesu integracji powstają, pozostawia się w dużym stopniu procesowi konkurencji. W jakimś stopniu jest to konsekwencją kapitalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego. Jednak w państwach członkowskich EWG wewnętrzna polityka gospodarcza w znacznie większym stopniu oddziałuje na kierunek i tempo rozwoju gospodarczego niż ma to miejsce w ramach całego ugrupowania. Czynnikiem utrudniającym prowadzenie integracyjnej polityki interwencyjnej jest niewątpliwie brak politycznego organu, który reprezentowałby interesy całej Wspólnoty i mógł decydować o celach i środkach, jakich należy użyć w procesie integracji.

Kierunki polityki integracyjnej przedstawione wyżej związane są z dwiema koncepcjami integracji: liberalną i instytucjonalną (zwaną także dyryżystyczną). W formie teoretycznej koncepcje te są swymi przeciwieństwami. W praktyce jednak możliwe jest współistnienie, a nawet uzupełnianie się pewnych elementów tych koncepcji. W ramach EWG to współistnienie obu grup środków będących wyrazem przeciwstawnych sobie koncepcji integracji stało się możliwe dzięki temu, że zastosowane one zostały w zasadzie w różnych działach gospodarki.

Polityka wolnej konkurencji jako element polityki integracyjnej zastosowana została wyłącznie w dziedzinie produkcji przemysłowej, natomiast podstawową metodą integracji innych działów gospodarki jest polityka interwencji Wspólnoty w życie gospodarcze. Tym samym złagodzona została sprzeczność między tymi grupami środków występująca wtedy, gdy traktuje się je bardziej ogólnie i odnosi do gospodarki integrowanych państw jako całości.

Mechanizm wolnej konkurencji jako środek polityki integracyjnej zakłada, iż na procesy produkcji w ramach rozszerzonego rynku nie mają decydującego wpływu grupy producentów i konsumentów, a także żadne z państw członkowskich Wspólnoty. Zniekształcający konkurencję wpływ tych jednostek usiłuje się eliminować, natomiast stwarza się podstawy, aby mechanizm ten mógł być korygowany przez ingerencję organów Wspólnoty. Tym samym tworzy się mechanizm wolnej konkurencji z punktu widzenia poszczególnych uczestników procesów gospodarczych, a nawet państw członków Wspólnoty, budując równocześnie system interwencyjny na szczeblu całej organizacji gospodarczej. Tak rozumiany mechanizm wolnej konkurencji ma już niewiele wspólnego z liberalną koncepcją integracji — szczególnie w jej krańcowej postaci — natomiast

staje się on pełnoprawnym składnikiem koncepcji instytucjonalnej. Jest on pierwszym z zespołu środków, jakie mogą być stosowane w ramach tej koncepcji i powoduje konieczność zastosowania środków integracyjnej polityki interwencyjnej.

Jak z tego wynika, samo zastosowanie w czasie realizacji procesów integracyjnych środków stwarzających na danym obszarze warunki wolnej konkurencji nie decyduje o tym, czy w danym wypadku realizuje się liberalną koncepcję polityki integracyjnej. Tylko ograniczenie się do wyłącznego stosowania tych środków mogłoby nas uprawniać do takiego wniosku.

Zastosowanie różnych środków polityki integracyjnej determinuje różnice w efektach uzyskanych przy ich pomocy. Zbadanie, czy któryś z możliwych do uzyskania w wyniku procesów integracyjnych układów powiązań gospodarczych jest rzeczywiście optymalny, z punktu widzenia stawianych przed integracją celów, lub który z nich jest optymalny, jest zagadnieniem oddzielnym, związanym z efektywnością środków polityki integracyjnej i samego procesu integracji.

MEASURES OF INTEGRATION POLICY IN E.E.C.

S u m m a r y

The author presents the integration policy measures which have been applied till the present time in the European Economic Community. He divides them into two basic parts: 1) free competition policy, 2) intervention policy. Within each of the basic groups there is a further classification made from the point of view of the aims which are to be reached.

The author comes to the conclusion that the theoretical inconsistency between the liberal and the intervention conceptions of integration is successfully overcome in the EEC activity.

Such a result is due to the fact that 1) some elements of both conceptions are used in different sectors of the economy, 2) the intervention policy measures are applied to the Community as a whole, while the others — to the member states and enterprises.