JANUSZ RACHOCKI
Instytut Zachodni — Poznań

TEORETYCZNE PRZESŁANKI PROGRAMU SOCJALNEGO W POLITYCE INTEGRACYJNEJ EWG

I. MIEJSCE ZAGADNIEŃ SOCJALNYCH W TZW. IDEOLOGII EUROPEJSKIEJ [1]

W pracach niektórych teoretyków polityki socjalnej i integracji europejskiej, jak również w wypowiedziach czołowych osobistości EWG, spotyka się nierzadko opinie, jakoby jednym z ważniejszych celów, a nawet celem najwyższym, podejmowanych przedsięwzięć integracyjnych w Europie zachodniej było osiągnięcie trwałego postępu socjalnego. Można nawet zaryzykować twierdzenie, iż wokół hasła integracji wytworzyła się cała doktryna socjalna. Jako charakterystyczną można przytoczyć tutaj następującą wypowiedź, formułującą program socjalny przypisywany dążeniom integracyjnym:

„Wolnościowy ustrój społeczno-gospodarczy będzie można na Zachodzie zabezpieczyć tylko wówczas, jeżeli uda się zbudować sprawiedliwy ustrój socjalny — a jest to również problem integracji. Zachód nie będzie mógł trwale przeciwstawiać się Wschodowi i górować nad nim dzięki temu, że będzie przodował w wyścigu o postęp techniczny i o wskaźniki przyrostu produktu społecznego, lecz dzięki temu, że zostanie zbudowany lepszy dla ludzi ustrój społeczny i gospodarczy — lepszy z punktu widzenia wolności osobistej, sprawiedliwości społecznej i dominujących wartości kulturalnych" [2].

Wypowiedź ta formułuje ideologiczne *credo* programu socjalnego integracji; cytaty o podobnej treści można by mnożyć. Sprawiedliwość społeczna i postęp socjalny, jako atrybuty ustroju kapitalistycznego, niezbędne w konfrontacji z obozem socjalistycznym — to postulaty, których realizacji oczekuje się od polityki integracyjnej, obok postulatu ogólnego postępu gospodarczego i zwiększenia dobrobytu. Daje temu wyraz prof. Levi Sandri, przewodniczący Komitetu Socjalnego przy Komisji EWG, mówiąc, że jest faktem, iż

„[...]europejskie wspólnoty obok ściśle gospodarczych celów dążą również do celów socjalnych. Cele socjalne nie mogą być tylko następstwem osiągnięć gospodarczych, lecz muszą być także realizowane na podstawie samodzielnych programów. Urzeczywistnienie unii celnej i gospodarczej samo przez się dopro-

[1] W sprawie „ideologii europejskiej" por. artykuł A. Kwileckiego pt. *Treść i funkcje „ideologii europejskiej"*, opublikowany w niniejszym zeszycie „Przeglądu Zachodniego".

[2] T. Pütz, *Die sozialen Probleme der europäischen Integration.* W zbiorze: *EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion.* Berlin 1961, s. 25.

wadzi do podniesienia dobrobytu i dochodów w każdym kraju, a w następstwie także do podwyższenia poziomu życiowego ich ludności; ale właśnie dlatego nasuwa się tym natarczywiej konieczność troski o to, aby ci, którzy brali udział w osiąganiu tego dobrobytu, mieli udział również w jego sprawiedliwym podziale"[3].

Niektórzy autorzy pojmują postęp socjalny — w kontekście integracji — jeszcze szerzej, nie na miarę dotychczasowych dokonań ustroju kapitalistycznego. Tak np. belgijski uczony, mający w swym dorobku bodaj największą liczbę prac o specjalnych problemach integracji, wykładowca *Collège d'Europe* w Brugges, Albert Delpérée, pisze:

„Postęp socjalny wyszedł poza stadium opieki prawnej nad pracownikami, ubezpieczeń społecznych i walki z bezrobociem; postęp socjalny rozszerza się na odbudowę wartości duchowych: wolności człowieka i sumienia, godności pracownika, jego intelektu oraz harmonijne usytuowanie indywidualności w zmieniających się warunkach"[4].

Głoszenie takiego programu socjalnego zmierza do poszerzenia bazy społecznej ustroju kapitalistycznego, jego akceptowania w świadomości społecznej najszerszych rzesz ludzi pracy. Stwierdza to wyraźnie powołany już L. Sandri w jednym ze swych wystąpień, mówiąc że EWG powinna być:

„[...] również prawdziwym instrumentem sprawiedliwości społecznej, aby rzesza pracowników coraz bardziej identyfikowała ze stopniowa realizacją integracji europejskiej swoje żądania i nadzieje na pracę i sprawiedliwość"[5].

Jest to konieczne ze względu na polityczną perspektywę EWG, gdyż — jak dodaje Sandri —

„według ducha i zamiarów traktatu rzymskiego integracja gospodarcza jest tylko przesłanką dla mniej lub bardziej odległej wspólnoty politycznej, a taka może być osiągnięta tylko wówczas, gdy idea europejska przestanie być monopolem wykształconego i ograniczonego liczebnie kręgu polityków i wtajemniczonych, aby stać się wspólnym dobrem całego naszego pokolenia i siłą napędową naszych narodów"[6].

Tę samą myśl wyraził przewodniczący Komisji EWG, prof. Walter Hallstein, mówiąc o „duchu wolności i sprawiedliwości społecznej", jako przesłance stworzenia Europy, w której

„żyją zadowoleni, szczęśliwi ludzie [...] Europy, która jest silna, ponieważ opiera się na wolnej woli swych obywateli; Europy, która znalazła trwały polityczny ustrój, wprowadzający w życie realizację olbrzymich zadań, jakie

[3] *Die soziale Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft.* Wyd. EWG-Kommission. Brüssel 1962, ss. 4—5.

[4] A. Delpérée, *Le Progrès social et l'Europe intégrée.* W zbiorze: *Sciences humaines et intégration européenne.* Leyde 1961, ss. 290—291.

[5] *Dokumente der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik, Rom 28. 9.—4. 10. 1961.* Lionello Levi Sandri (referat wprowadzający). Wyd. EWG-Kommission, s. 32.

[6] *Ibidem.*

nakłada na nas rozpoczynający się wiek atomowy; prawdziwej Europy, to znaczy Europy godności ludzkiej, w której dobrobyt jednostki stanie się przewodnią ideą działania wspólnoty"[7].

W ciągu kilku lat istnienia EWG pod adresem jej programu socjalnego wypowiedziano wiele krytycznych uwag, o czym będzie jeszcze mowa. Krytyczną ocenę polityki socjalnej EWG dał ostatnio również cytowany wyżej L. Sandri. Kreśląc w tej dziedzinie zadania na przyszłość, jeszcze wyraźniej niż w wypowiedziach wcześniejszych podkreślił ich sens ideowo-polityczny, mówiąc m. in.:

„Bardziej postępowa polityka socjalna doprowadzi do tego, że idea europejska zyska poparcie coraz szerszych warstw ludności. Przyniesie ona poparcie jej przez całą klasę robotniczą. Wprowadzimy dzięki temu do naszej wspólnoty prawdziwą demokrację. Stworzymy najlepsze i najmocniejsze podstawy dla zbudowania Europy"[8].

Z przytoczonych — i niewątpliwie reprezentatywnych — wypowiedzi wynika, że propagatorzy integracji zachodnioeuropejskiej widzą w niej instrument rozwiązania sprzeczności nie tylko międzynarodowych, ale również wewnętrznych, w jakie uwikłany jest świat kapitalistyczny. Problemy socjalne, niegdyś podnoszone tylko przez rewolucjonistów, stały się w rezultacie postępów socjalizmu w skali światowej zagadnieniem, którego nie mogą przemilczać czynniki stojące najdalej od idei socjalistycznych. Co więcej — obserwujemy, że przynajmniej w sferze deklaracji posługują się one niemal marksistowską terminologią. Przedstawione poglądy pozwalają na jeszcze jedno ważne spostrzeżenie: zawierają one przyznanie, że nawet w wysoko rozwiniętych, bogatych krajach zachodniej Europy, będących przecież swoistą enklawą dobrobytu w całym świecie kapitalistycznym, istnieją domagające się pilnego rozwiązania problemy socjalne. Zachodzi tam potrzeba wyrównania rachunku niesprawiedliwości społecznej, a tak sławiona w propagandzie „wolnego świata" wolność i godność człowieka pracy należy do dóbr, których udostępnienie jest hasłem programowym, dalekim od realizacji.

Powstaje pytanie, czy ustrój kapitalistyczny jest w stanie zapewnić trwały postęp socjalny, zagwarantować masom pracującym sprawiedliwy podział wypracowanego przez nie dochodu narodowego, zabezpieczyć realizację idei godności i wolności dla ludzi pracy? Teoretycy burżuazyjni widzą przesłanki urzeczywistnienia tego programu w polityce integracyjnej, w szczególności zaś w eksponowanej formie integracji, jaką jest EWG. Czy jednak implikowane jej zadania znajdują pokrycie w instrumentach działania, jakimi wyposażył ją traktat rzymski? Czy EWG rzeczywiście realizuje i jest w stanie realizować program socjalny, jaki się jej przypisuje?

[7] *Dokumente der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik, op. cit.*, przemówienie prof. Waltera Hallsteina, s. 27.

[8] L. Levi Sandri, *Ein Europa der Freiheit und sozialen Gerechtigkeit.* „Europa" nr 10/1965, s. 4.

Odpowiedzi udzielają ci sami autorzy, których cytowaliśmy na wstępie. Tak oto Pütz stwierdza, że:

„Przegląd dotychczas utworzonych instytucji i podjętych środków, mających na celu rozwiązanie socjalnych problemów integracji gospodarczej wskazuje, że w ramach EWG istnieją tylko bardzo skromne postanowienia traktatowe o charakterze socjalno-politycznym" [9].

oraz że „przy trwających już od lat dyskusjach nad problemami gospodarczej integracji Europy za mało się poświęca uwagi zagadnieniom i zadaniom socjalnym" [10]. Również Delpérée uważa, że wszystkie organizacje integracyjne zainteresowane są raczej zagadnieniami ekspansji gospodarczej niż sprawami socjalnymi [11], chociaż „aspiracje narodów Europy wybiegają poza sformułowane w traktacie rzymskim zadania gospodarcze" [12]. Krytykuje on również organizacje integracyjne za to, że działają wyłącznie na korzyść przedsiębiorców i nie pozwalają organizacjom pracowniczym (związkom zawodowym) osiągnąć wpływów chociażby takich, jakie organizacje te wywierają na gospodarkę w poszczególnych krajach [13]. Wreszcie, powoływany uprzednio Levi Sandri, w artykule opublikowanym niedawno w piśmie „Europa", przyznaje, że władze EWG nie poświęcały należytej uwagi problematyce socjalnej [14].

Konfrontacja takich sprzecznych wypowiedzi tych samych autorów, niekiedy w tych samych pracach, pozwala stwierdzić, że formułowany przez nich program socjalny leży w sferze postulatów i deklaracji, nie znajdujących pokrycia w rzeczywistości i wprowadzających w błąd opinię publiczną, świadomie kształtowaną w określonym ideologicznie kierunku.

II. KONTROWERSJE TEORETYCZNE W UJMOWANIU ZAGADNIEŃ SOCJALNYCH W RAMACH EWG NA TLE PROCESÓW INTEGRACJI

Stosunek do problematyki socjalnej, jako sfery działania polityki integracyjnej, jest zagadnieniem wtórnym. Pierwszoplanowym jest bez wątpienia problem metody integracji, przede wszystkim w sferze gospodarczej.

Według klasyfikacji szwajcarskich autorów, Sannwalda i Stohlera [15],

[9] T. Pütz, *op. cit.*, s. 21.
[10] *Ibidem*, s. 25.
[11] A. Delpérée, *op. cit.*, s. 291.
[12] *Ibidem.*
[13] *Ibidem*, s. 295.
[14] „Polityka socjalna Wspólnoty tworzy się wśród nieskończenie wielkich trudności. Twórcy traktatu rzymskiego byli w tej dziedzinie dziwnie wstrzemięźliwi. A państwa członkowskie — należy raczej powiedzieć: ich rządy — bronią zazdrośnie swych kompetencji. W ogóle mało się mówi o polityce socjalnej" (*Ein Europa der Freiheit*.... s. 4).
[15] Por. R. Sannwald, J. Stohler, *Wirtschaftliche Integration — Theoretische Voraussetzungen und praktische Folgen eines Europäischen Zusammenschlusses.* Basel—Tübingen 1958. Autorzy ci wskazują na wzajemne uwarunkowanie politycznych i ekonomicznych celów integracji, przy czym wiodącą rolę przy-

w literaturze reprezentowane są dwie metody integracji gospodarczej, mające swe reperkusje w ujmowaniu zagadnień socjalnych.

Metoda funkcjonalna, której najwybitniejszymi przedstawicielami są Wilhelm Röpke i Ludwig Erhard, zakłada, że istotą integracji gospodarczej jest zniesienie wszelkich ograniczeń prawnych i administracyjnych, które kierują i reglamentują ruch towarów przez granice państwowe. Zniesienie granic celnych, odrzucenie wszelkiego protekcjonizmu i reglamentacji winno doprowadzić do stworzenia międzynarodowego „wielkiego rynku"[16], funkcjonującego na zasadach „wolnej gospodarki rynkowej". Integracja gospodarcza, przeprowadzana w myśl tej metody, miałaby wskrzesić automatycznie działający mechanizm gospodarczy, regulowany jedynie przez rynek, który byłby kształtowany w wyniku wolnej konkurencji.

Jest to koncepcja, nawiązująca do XIX-wiecznych teorii ekonomicznych liberalizmu, głoszącego hasło pełnej niezależności gospodarki prywatnej od państwa, mającego spełniać jedynie rolę „stróża nocnego"[17], baczącego, by nie zostały naruszone prywatno-kapitalistyczne stosunki własności. Ta teoria cieszy się popularnością zwłaszcza w NRF, gdzie jest uznawana za oficjalną doktrynę ekonomiczną[18]. Jej to przypisuje się powojenny rozwój gospodarki zachodnioniemieckiej, wiążąc ją z nazwiskiem długoletniego ministra gospodarki, obecnego kanclerza — Erharda. Ta neoliberalna doktryna nie posiada poza NRF zbyt wielu zwolenników. Nasuwa się przeciwko niej szereg zastrzeżeń[19]. Z punktu widzenia polityki socjalnej, którą się w tym artykule zajmujemy, najważniejsze są następujące: 1) neoliberalizm nie uwzględnia zmian, jakie zaszły na przestrzeni minionego stulecia w świecie. Liczne kryzysy nadprodukcji (zwłaszcza „wielki kryzys" 1929—1932), doświadczenia okresu II wojny światowej, a także pojawienie się po raz pierwszy w dziejach socjalistycznego modelu gospodarki planowanej, o nieznanej dotąd dynamice rozwojowej, zmusiły państwa kapitalistyczne do coraz szerzej zakrojonego interwencjonizmu gospodarczego[20]. Rozwój socjalny — wzrost świa-

pisują celom politycznym. W tej sprawie por. też: Z. Nowak, *Koncepcja integracji Europy zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego.* Instytut Zachodni, Poznań 1965, ss. 149—155.

[16] Ekoonmiczna analiza pojęcia tzw. wielkiego rynku — por. Z. Nowak, *Zachodnioeuropejska koncepcja integracyjna „wielkiego rynku" a wzrost gospodarczy.* „Przegląd Zachodni" nr 1/1964, s. 36 i n. Polityczne implikacje pojęcia „wielkiego rynku" w zastosowaniu do Niemiec przedstawia tenże autor w powoływanej wyżej pracy *Koncepcja integracji...*, *op. cit.*, s. 26 i n.

[17] Por. u S. Zawadzkiego, *Państwo dobrobytu.* Warszawa 1964, s. 14 i n. W szczególności o stosunku doktryny liberalnej do socjalnej działalności państwa patrz ss. 25—29.

[18] A. Haber, *Mity ekonomiczne w NRF.* Wrocław 1963.

[19] Krytycznej analizy doktryny ekonomicznej panującej w NRF dokonał m. in. Z. Nowak w pracy *Zarys czynników rozwoju gospodarczego Niemiec Zachodnich.* Instytut Zachodni, Poznań 1960, ss. 39—49.

[20] Por. np. M. Dobb, *Studia o rozwoju kapitalizmu.* Warszawa 1964, zwłaszcza ss. 388—398. Stwierdza on w interesującej nas kwestii stosunku działalności

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

domości klasy robotniczej, jej zorganizowanie i uporczywa walka o ekonomiczne i polityczne cele oraz przykład ustroju socjalistycznego spowodowały, że doktryna państwa „nocnego stróża" zastąpiona została doktryną „państwa opiekuńczego" („państwa dobrobytu") o szerokim wachlarzu środków socjalnej interwencji (ustawodawstwo ochronne pracy, ubezpieczenia społeczne, budownictwo mieszkaniowe itp.)[21]. 2) Teoria neoliberalizmu nie wyciąga wniosków z procesu dekolonizacji. Liberalizm XIX w. traktował pojęcie rynku światowego bardzo wąsko, co było możliwe w okresie, gdy kilka krajów kontrolowało na zasadzie własnego rynku wewnętrznego ogromne obszary kolonialne. Nie bez racji Sannwald i Stohler porównują „świat" z okresu przed I wojną światową do Aten Peryklesa — były one oazą kultury i cywilizacji, poza którą żyła większość ludzkości[22]. Współcześnie kraje zdekolonizowane poszukują wzorów i pomocy w swym rozwoju, nie mogą być wykluczone z koncepcji rozwojowych „starego" świata. Odgrywają przy tym na arenie międzynarodowej doniosłą rolę polityczną, przeciwstawiając się w większości wstecznym teoriom i działaniom państw imperialistycznych. W tym kontekście znany ekonomista szwedzki, Gunnar Myrdal, pisał o podziale świata na dwa obozy socjalne: kraje wysoko rozwinięte i bogate stały się według niego „państwami dobrobytu", bez wewnętrznych sprzeczności klasowych. Ta grupa państw tworzy „quasi-kapitalistyczną", „górną warstwę społeczeństwa światowego". Przeciwstawną grupę państw tworzą kraje rozwijające się, będące „proletariatem" świata. Ponieważ rozpiętość w poziomie życiowym staje się coraz większa, świat stoi wobec groźby „walki klasowej" między obydwiema grupami państw, jeżeli nie uda się szybko doprowadzić do zniwelowania różnic ekonomicznych i socjalnych[23].

Funkcjonalna metoda integracji ekonomicznej, głoszona przez neoliberałów, nie zakłada potrzeby prowadzenia szerzej zakrojonej, międzynarodowej, integracyjnej polityki socjalnej, poza nieistotnymi, drobnymi korekturami w dziedzinach, w których występują najbardziej skrajne rozbieżności sytuacji socjalnej między państwami. Wszelkie zmiany o charakterze socjalnym byłyby — w myśl koncepcji neoliberalnych — automatycznym następstwem wol-

gospodarczej do sfery zagadnień socjalnych, że: „Prawa własności, nie związane z działalnością o charakterze społecznym, są w świecie współczesnym otoczone powszechną pogardą i znajdują się w defensywie; natomiast klasa robotnicza jest silniejsza, bardziej świadoma swej siły i bardziej zdecydowana niż była kiedykolwiek" (s. 389).

[21] Por. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu, op. cit.*, zwłaszcza rozdz. VI — *Niektóre aspekty roli ekonomicznej „welfare state"* (s. 285 i n.) i rozdz. VII — *Niektóre aspekty działalności socjalnej „welfare state" i kwestia podziału dochodu narodowego* (s. 362 i n.).

[22] R. Sannwald, J. Stohler, *op. cit.*, s. 78.

[23] Por. G. Myrdal, *Une Économie internationale*. Paris 1958, zwłaszcza rozdz. pt. *La ‚société de classes' internationale*, s. 445 i n.

nej, konkurencyjnej gry na międzynarodowym rynku. Ponieważ zaś wolna konkurencja winna doprowadzić do szybkiego rozwoju gospodarczego, jego funkcją socjalną miałby być powszechny wzrost dobrobytu. Wykluczałoby to wszelkie konflikty wewnętrzne i zapewniałoby trwały stan „pokoju socjalnego", będący wszak celem wszelkiej, burżuazyjnej polityki socjalnej.

Metoda instytucjonalna — reprezentowana jest przez większość teoretyków integracji i polityki socjalnej [24]. Jej zwolennicy sądzą, iż integracja gospodarcza możliwa jest do zrealizowania wyłącznie drogą tworzenia instytucji o charakterze ponadnarodowym, wyposażonych w niezbędną egzekutywę, umożliwiającą decyzje administracyjne wiążące państwa członkowskie organizacji integracyjnych. Organa ponadnarodowe powinny przejąć kompetencje narodowych władz gospodarczych. Potrzeba taka wynika z daleko posuniętej dezintegracji narodowych systemów gospodarczych, z protekcjonizmu i mniej lub bardziej rozwiniętego państwowego kierownictwa procesami gospodarczymi. W tym stanie rzeczy tylko administracyjne kompetencje organów międzynarodowych mogą stać się przesłanką koordynowania i ujednolicenia narodowych systemów gospodarczych.

Według tej koncepcji, samo tylko zniesienie barier narodowych oraz umożliwienie wolnej cyrkulacji kapitałów i siły roboczej nie stworzy przesłanek rzeczywistej integracji, gdyż zbyt zróżnicowane są narodowe systemy gospodarcze. W szczególności systemy socjalne poszczególnych państw są na tyle zróżnicowane, że stworzenie wspólnego rynku, likwidacja protekcjonizmu i jego oręża — ceł ochronnych, doprowadziłaby do zakłócenia równowagi konkurencyjnej między systemami gospodarczymi poszczególnych krajów. Zwolennicy instytucjonalnej koncepcji integracji przyjmują więc także, jako nieodzowną przesłankę rozwoju gospodarczego, wolną konkurencję w skali międzynarodowej, ale postulują zapewnienie dla niej warunków przy pomocy środków administracyjnych, stosowanych przez organa międzynarodowe. Jest to więc swoiste przeniesienie koncepcji interwencjonizmu do sfery stosunków międzynarodowych. Protekcjonizm, występujący dotychczas w granicach poszczególnych państw, objąłby obszar państw stowarzyszonych, ustanawiając określone bariery na granicach obszaru integrowanego, wymierzone przeciwko państwom trzecim [25].

W odniesieniu do zagadnień socjalnych stanowisko takie, reprezentowane

[24] Można tu przykładowo wyliczyć: G. Myrdal, *op. cit.*; K. Albrecht, *Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration.* Kiel 1951; G. Schwarzenberger, *The Province and Standards of International Economic Law* („The International Law Quarterly" t. II/1948, s. 402 i n.; J. P. Corbett, *Europe and the Social Order.* Leyden 1959; J. Schregle, *Europäische Sozialpolitik — Erfolge und Möglichkeiten.* Köln 1954; A. Predöhl, *Von der alten zur neuen Weltwirtschaft, Wirtschaftsfragen der freien Welt (Festschrift für L. Erhard),* 1957, s. 507 i n.

[25] Por. J. Sołdaczuk, *Integracja gospodarcza we współczesnym kapitalizmie.* Warszawa 1963, s. 104 i n., 162 i n. Por. też: S. Albinowski, *EWG a rynek światowy.* ZAP, Warszawa 1965, ss. 20—21.

konsekwentnie, zakładać winno opracowanie programu ponadnarodowej polityki socjalnej, zmierzającej do unifikacji warunków pracy i płacy, ujednolicenia ustawodawstwa pracy, systemów ubezpieczenia społecznego i innych elementów, mających wpływ na koszty siły roboczej, a tym samym w ogóle na koszty produkcji [26]. Odpowiednie normy byłyby obligatoryjne dla państw członkowskich i powstawałyby mocą decyzji administracyjnych organów ponadnarodowych, którym poszczególne państwa przekazałyby odpowiedni zakres swej suwerenności.

Nasuwa się pytanie, czy i o ile przedstawione wyżej koncepcje integracji, z ich implikacjami w sferze zagadnień socjalnych, znalazły wyraz w strukturze, programie i działalności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej? Aby odpowiedzieć na to pytanie wypada wpierw przedstawić teorie odnoszące się do związków, zachodzących między polityką socjalną a zdolnością do konkurencji na rynku międzynarodowym.

III. TZW. ARGUMENT KONKURENCYJNOŚCI I JEGO WPŁYW NA KONCEPCJE POLITYKI SOCJALNEJ

W międzynarodowej współpracy ekonomicznej punktem wyjścia dla oceny znaczenia problemów socjalnych jest motyw zapewnienia partnerom takiej współpracy zdolności do brania udziału w konkurencji na rynku międzynarodowym (tzw. *Warenkonkurrenzargument*) [27]. Utworzenie po II wojnie światowej przez różne grupy państw kapitalistycznych regionalnych organizacji współpracy ekonomicznej przyczyniło się do wznowienia dyskusji nad tą sprawą.

Zakłada się, że każde posunięcie socjalno-polityczne, mające na celu ochronę interesów pracowniczych, znajduje odbicie we wzroście kosztów produkcji, a tym samym wpływa na wzrost cen wytwarzanych towarów. Tak np., jeżeli przedsiębiorca przy 40-godzinnym tygodniu pracy musi płacić dodatkowo za każdą następną godzinę pracy, to produkuje drożej, niż miałoby to miejsce, gdyby jego pracownicy za tę samą płacę tygodniową musieli pracować 48 godzin lub więcej. Podobnie ma się sprawa z innymi świadczeniami i uprawnieniami socjalnymi, jak np. wypłaty pracodawcy w wypadku nieświadczenia pracy (okres choroby, urlopy wypoczynkowe i macierzyńskie itp.), składki ubezpieczeniowe opłacane przez pracodawcę i inne. Argumentuje się, że jak długo wzajemna zależność między rzeczowymi kosztami produkcji a świadczeniami socjalnymi występuje tylko w ramach gospodarki narodowej, tak długo nie posiada ona zasadniczego wpływu na warunki konkurencyjności, gdyż zwykle warunki te są jednolicie regulowane w danej gałęzi gospodarki — bądź przez ustawodawstwo, bądź też przez układy zbiorowe pracy, zawierane między związkami zawodowymi danej branży a odpowiednimi zrzeszeniami

[26] Por. J. Schregle, *op. cit.*, s. 10 i n.

[27] Zagadnienie to znalazło szerokie naświetlenie w pracy W. Häfnera, *Motive der internationalen Sozialpolitik*. Berlin—Leipzig 1922, ss. 19—32.

pracodawców. Jeżeli natomiast przemysł określonej branży dwóch lub więcej krajów przystępuje do konkurencji na rynku światowym, to świadczenia socjalne wpływają na powstanie różnicy w cenach konkurencyjnych, a więc w sytuacji uczestników konkurencji.

Państwo, w którym świadczenia socjalne są wyższe, traciłoby więc zdolności konkurencyjne w stosunku do państw o taniej sile roboczej (wszelkie świadczenia socjalne są w ramach tej teorii traktowane jedynie jako zwiększone koszty tego niezbędnego elementu produkcji, jakim jest siła robocza. Skutkiem tego mogłoby być wyparcie z rynku światowego, albo też podjęcie kroków mających na celu obniżenie poziomu socjalnego, tj. pogorszenie sytuacji klasy robotniczej.

Argumentem konkurencyjności operowali przedsiębiorcy szczególnie w XIX w., w okresie tzw. grynderstwa, odpierając żądania socjalne klasy robotniczej. W sposób charakterystyczny stanowisko to reprezentują tzw. dekrety socjalne Wilhelma II z 4 II 1890 r., gdzie czytamy m. in.:

„Jestem zdecydowany przyłożyć rękę do poprawy sytuacji niemieckich robotników na tyle, na ile mieści się to w granicach mojej troskliwości, zakreślonych koniecznością utrzymania zdolności konkurencyjnych niemieckiego przemysłu na rynkach światowych, a przez to zapewnić egzystencję jemu i robotnikom. Upadek krajowych zakładów pracy w wyniku utraty zbytu za granicą pozbawiłby chleba nie tylko przedsiębiorców, ale i robotników. Trudności, jakie napotyka poprawa sytuacji naszych robotników wskutek międzynarodowej konkurencji, można, jeżeli nie przezwyciężyć, to przynajmniej osłabić tylko poprzez międzynarodowe porozumienie krajów, biorących udział w panowaniu na rynku światowym" [28].

Tymi motywami kierował się też wielki kapitał tworząc międzynarodowe syndykaty i kartele.

Posługiwanie się argumentem konkurencyjności dla przeciwstawiania się postępowi socjalnemu było w nauce burżuazyjnej szeroko rozpowszechnione przed I wojną światową. Jeszcze w preambule do statutu Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r. czytamy:

„Także niewprowadzenie odpowiadających ludzkiej godności warunków pracy przez jeden naród hamowałoby starania innych narodów, mających na celu poprawę losu pracowników w innych krajach" [29].

Z biegiem czasu wprowadzono pojęcie „wartości marginalnej" (*Grenzwert*), które w odniesieniu do kwestii socjalnych uznawało, że rozbudowa świadczeń socjalnych może przynosić korzyści ekonomiczne. Mianowicie

[28] Wg „Reichs und Staatsanzeiger" z 4 II 1890.

[29] Na temat genezy Międzynarodowej Organizacji Pracy por.: L. Chajn, *Działalność i perspektywy Międzynarodowej Organizacji Pracy*. „Państwo i Prawo" nr 10/1965, ss. 444—445; W. Fronczak, *Międzynarodowa Organizacja Pracy*. Warszawa 1965, ss. 20—21 oraz W. Morawiecki, *Organizacje Międzynarodowe*. Warszawa 1961, wyd. I, s. 221.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

z punktu widzenia reprodukcji siły roboczej (tj. regeneracji fizycznych i psychicznych zasobów energii ludzkiej) dłuższe urlopy, krótszy czas pracy, opieka zdrowotna itp. wpływają korzystnie na wydajność pracy i nie powodują dzięki temu wzrostu globalnych kosztów przypadających na jednostkę produktu. Uznaje się jednak, że istnieje pewna granica, której przekroczenie może wywołać wspomniane uprzednio skutki w zakresie konkurencyjności.

Argument konkurencyjności, z punktu widzenia polityki socjalnej zarówno narodowej jak i międzynarodowej, uznawany jest nawet w nauce burżuazyjnej od dawna jako przestarzały, właściwy epoce „manchesteryzmu". Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci klasa robotnicza wywalczyła sobie znaczne zdobycze socjalne w krajach kapitalistycznych. Państwa burżuazyjne podjęły — w interesie zachowania ustroju społecznego — szereg kroków w dziedzinie ochrony podstawowych praw pracowniczych przed samowolą pracodawców. Na gruncie tej nowej sytuacji uzasadnia się, że rozwinięta polityka socjalna, zapewniająca pełne zatrudnienie, opiekę socjalną i gwarantująca uprawnienia pracownicze — co prowadzi w sumie do znacznego polepszenia warunków życia klasy robotniczej — nie tylko nie stanowi przeszkody, lecz nawet jest bodźcem wydajności produkcyjnej [30]. Oceniając współczesną przydatność teorii konkurencyjności na gruncie tych nowych doświadczeń kapitalizmu, Heyde pisze m. in.:

> „Argument konkurencyjności, nawiązujący ostatecznie do produkcji dóbr materialnych i cen, nie jest więc użyteczny jako dowód ani dla popierania konkurencji na rynku światowym, ani też nie jest dostatecznie silny, aby w swej ogólnej formie służyć usiłowaniom hamowania międzynarodowej polityki socjalnej" [31].

[30] W związku z dyskusją o polityce socjalnej EWG R. Wagenführ pisze m. in.: „On soutient parfois la thèse selon laquelle la politique économique dirigerait aussi la politique sociale dans un sens de limatation mais aussi de progrès; les limites de la politique sociale se trouvent dans l'économie (donc dans la politique économique) les progrès sociaux sont définis par le progrès économique.

Sans doute y a-t-il quelque chose de vrai dans cette thèse: une bonne politique économique est le meilleur point de départ pour une bonne politique sociale; une politique efficace de plein emploi est préférable au chômage lié à une assurance développée contre le chômage.

Mais in ne faut pas oublier qu'il y a aussi des réactions inverses entre la politique sociale et la politique économique: des progrès sociaux permettent des progrès économiques, par exemple dans le sens d'une meilleure productivité" (*Intégration économique et progrès sociale*. W zbiorze pt.: *Intégration européenne et réalité économique*. Semaine de Bruges 1964. Collège d'Europe, Bruges 1964, s. 392. Na podobnym stanowisku stoi W. Weddigen (*Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*. Stuttgart 1957), wprowadzając pojęcie „produktywności polityki socjalnej" (*Produktivitätsargument*), w myśl którego dzięki szeroko zakrojonej polityce socjalnej rozwiniętych krajów przemysłowych nie tylko nie pogarszają się warunki konkurencyjności, lecz przeciwnie — wzrasta wydajność pracy, a produkt społeczny ulega pomnożeniu.

[31] P. Heyde, *Internationale Sozialpolitik*. Heidelberg 1960, s. 13.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

Rokowania w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, opartej na zliberalizowanym wspólnym rynku, ponownie postawiły na porządku dziennym zagadnienie konkurencyjności związku z problematyką socjalną. Podnoszono, że zróżnicowane narodowo normy ochrony pracy i poziom świadczeń socjalnych utrudniają realizację zasady swobodnej cyrkulacji kapitałów, towarów i siły roboczej w ramach EWG. Polityka narodowa w dziedzinie socjalnej traktowana jest jako swoista hipoteka przy kalkulacji kosztów produkcji według prawa popytu i podaży, co stanowi przeszkodę w tworzeniu europejskiego „wielkiego rynku"[32]. Rozróżniano więc alternatywnie dwa wyjścia: po pierwsze — wycofywanie się przez poszczególne państwa z zagwarantowanych już i istniejących norm ustawodawstwa socjalnego lub rezygnację z ich rozwijania, celem dostosowania się do warunków istniejących w innych państwach EWG; po drugie — porozumienie się co do międzynarodowych, obowiązujących na obszarze EWG, norm socjalnych, z którymi byłyby zharmonizowane ustawodawstwa krajowe.

Przyjęcie pierwszej wersji w ramach programu integracji było niemożliwe. Spowodowałoby to niewątpliwie zaostrzenie walki klasowej, gdyż trudno byłoby oczekiwać, że klasa robotnicza pogodziła by się z uszczupleniem wywalczonych zdobyczy. Pozostało więc do realizowania jedynie możliwe założenie, tj. harmonizowanie ustawodawstwa pracy i innych norm o charakterze socjalnym integrowanych państw.

Dalszym problemem, wynikającym z motywów konkurencyjności we wspólnym rynku, są konsekwencje socjalne, jakie towarzyszą integracji gospodarczej. Proces ten powoduje w niektórych wypadkach przesuwanie się pewnych punktów ciężkości w gospodarce określonych państw, co negatywnie wpływa na sytuację socjalną pracowników. Tak więc dziedziny i rejony gospodarcze, które były dla gospodarki narodowej ważnymi ośrodkami, o korzystnie usytuowanym rynku pracy (pełne zatrudnienie), mogą utracić swoje znaczenie w ramach międzynarodowego systemu gospodarczego. Może to być wynikiem np. warunków komunikacyjnych, które będąc korzystne w ramach

[32] Szczególnie ostro problemy te wystąpiły na konferencji ministrów spraw zagranicznych państw należących do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w Messynie (1 i 2 VI 1955 r.), na której dyskutowano warunki rozszerzenia wspólnego rynku i utworzenia EWG. Zastrzeżenia, podniesione wówczas przez Francję, wprawdzie zostały odrzucone przez komisję ekspertów powołaną na prośbę zainteresowanych krajów przez Międzynarodową Organizację Pracy (komisja Ohlina), ale znalazły pewien wyraz w postanowieniach traktatu rzymskiego o powołaniu EWG. Delpérée pisze: „C'est M. Mendes-France qui a imposé la rédaction dans le Traité de Rome des dispositions relatives à l'équivalence des congés payés, a l'égalité des salaires masculins et féminins, au paiement des heures supplémentaires à partir de la quarantième heure" (*Réalisations et perspectives sociales des communautés européennes.* W zbiorze: *Intégration européenne et réalité économique, op. cit.*, s. 417). W sprawie stanowiska Francji por. też: J. Rachocki, *Zagadnienia społeczne zachodnioeuropejskiej integracji.* „Przegląd Zachodni" nr 3/1964, ss. 51—52 i 56.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

gospodarki krajowej, przestają takimi być w skali międzynarodowej. Skutkiem tego spada aktywność gospodarcza rejonu, pogarsza się sytuacja na rynku pracy (pojawia się bezrobocie) i spada standard socjalny pracowników [33]. Przykładów tego rodzaju dostarczyła praktyka Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Wprowadzenie wspólnego rynku na te produkty dotknęło cały włoski przemysł stalowy, we Francji *Ateliers et Forges de la Loire, Ets. Bessonneau* w Angers, *Forges d'Audincourt* w okręgu Boubs, *Forges d'Hennebont* oraz *Ets. Carnaud* w okręgu Basse-Indre, jak również belgijskie kopalnie węgla. W wyniku tych procesów utraciło zatrudnienie ok. 20 000 robotników [34].

Przedstawione wyżej zagadnienia: 1) daleko idące zróżnicowanie norm socjalnych w państwach stowarzyszonych w EWG, oraz 2) ujemne następstwa socjalne dla gospodarki poszczególnych państw, wynikające z integracji, stymulują konieczność opracowania przez EWG określonego programu socjalnego. Można dodać jako następny motyw — 3) dążenie do stworzenia wolnego, międzynarodowego rynku pracy. Sposób realizacji tych założeń pozwoli nam ocenić ostatecznie charakter i założenia teoretyczne polityki socjalnej EWG.

IV. ZASADY POLITYKI SOCJALNEJ EWG

Omówione wyżej ekonomiczne przesłanki określają nie tylko zakres zainteresowania EWG zagadnieniami socjalnymi, lecz również sposób sformułowania odpowiednich kompetencji organów EWG. Konkretne przepisy, posiadające znaczenie dla określenia polityki socjalnej, zostały też usytuowane w traktacie rzymskim, kreującym EWG odpowiednio do założenia, że problemy socjalne stanowią bądź przesłankę, bądź też konieczne następstwo procesów integracji gospodarczej. Dlatego analiza treści socjalnej traktatu rzymskiego nie może się ograniczać do postanowień zawartych w rozdziale pt. *Przepisy socjalne*, lecz musi uwzględniać te treści także w postanowieniach, które — mając zasadniczo charakter gospodarczy — pociągają za sobą konsekwencje socjalne [35].

W literaturze przedmiotu klasyfikuje się rozrzucone w ten sposób przepisy w pewne grupy problemów według ich treści [36]. Schnorr [37], przyjmując

[33] Por. W. Birkelbach, *Soziale Umstellungsrisiken beim Gemeinsamen Markt.* „Soziale Sicherheit" nr 2/1957, ss. 43—44.

[34] Według „Montan-Archiv" z 6 I 1956, dział S; W. Birkelbach (źródło cyt. w przypisie 33) podaje dane dotyczące spadku zarobków robotników francuskich na skutek realizacji programu EWWS.

[35] Opracowanie niniejsze poświęcone jest przede wszystkim założeniom teoretycznym polityki socjalnej EWG. Analiza poszczególnych przepisów o treści socjalnej w aspekcie programu socjalnej integracji por. J. Rachocki, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, ss. 51—59.

[36] Por. Léon-Eli Troclet, *Éléments de droit social européen.* Bruxelles 1963; P. Heyde, *op. cit.*, s. 121.

[37] Por. G. Schnorr, *Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung.* München—Berlin 1960, ss. 246—260.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

powszechnie przyjętą klasyfikację, nadaje nawet grupom norm miano „wiodących zasad". Przyjmujemy tutaj systematykę Schnorra, konfrontując sformułowane przezeń zasady z podstawowymi założeniami i praktyką EWG.

1. Zasada harmonizacji systemów socjalnych państw stowarzyszonych

Zasadę tę wyrażają te postanowienia traktatu rzymskiego, które mają na celu przeciwdziałanie zakłóceniom i przeszkodom, na jakie może napotkać wolna konkurencja na „wielkim rynku" wskutek zróżnicowania poziomu świadczeń i uprawnień socjalnych pracowników w poszczególnych krajach członkowskich. Traktat rzymski wyposaża organa EWG w określone kompetencje celem stwarzania warunków dogodnych dla wolnej konkurencji.

Art. 100 traktatu rzymskiego przyznaje Radzie EWG ogólne prawo do wydawania wytycznych, mających na celu harmonizowanie przepisów prawnych państw członkowskich, jeżeli przepisy te mogą bezpośrednio oddziaływać na powstanie lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Wytyczne takie uchwalane są jednomyślnie. Dla drugiego etapu przejściowego realizacji wspólnego rynku przewiduje się uchwalanie wspomnianych wytycznych już nie jednomyślnie, lecz kwalifikowaną większością głosów, o ile rokowania z zainteresowanymi państwami nie zdołają doprowadzić do zadowalających rezultatów (art. 101). Tak uchwalone wytyczne byłyby bezwzględnie wiążące dla państw członkowskich (art. 189, ust. 3). Oznaczałoby to zupełną realizację postulatu przeniesienia praw suwerennych państw na organ ponadnarodowy w kwestiach dotyczących wewnętrznych problemów narodowych. Jak wiadomo, postanowienia te, mające wejść w życie z dniem 1 I 1966 r. napotkały na zdecydowany opór Francji — prezydent de Gaulle oświadczył, iż Francja nie zgodzi się na to, aby decydowano o jej żywotnych interesach większością głosów innych państw [38].

Zastosowanie art. 100 do sfery zagadnień socjalnych jest dopuszczalne, gdyż — jak to wynika z art. 118 — przepisy dotyczące zharmonizowania ustawodawstwa socjalnego podporządkowane są zasadzie funkcjonalności mechanizmu wspólnego rynku, a więc uwarunkowane jego ekonomicznymi celami. Przepisy o charakterze socjalnym nie stanowią więc w stosunku do przepisów o charakterze gospodarczym *lex specialis*, lecz przeciwnie — są ich funkcją [39]. Praktyka wykazuje, że zastosowanie tej teoretycznej reguły napotkałoby na opór większości państw EWG, broniących — pod naciskiem organizacji przedsiębiorców — swych wewnętrznych systemów socjalnych przed ingerencją ponadnarodowych organów [40]. Podstawą takiego stanowiska

[38] Por. „Le Monde" z 28 IV 1965.

[39] Tak Schnorr, *op. cit.*, s. 247.

[40] G. Kroebel (funkcjonariusz Zarządu Federalnego Zrzeszenia Niemieckich Związków Zawodowych, odpowiedzialny za udział w pracach organizacji integracyjnych) pisze w artykule pt. *Gewerkschaften und europäische Integration* o roz-

jest raport grupy ekspertów, powołanej przez MOP podczas rokowań w sprawie utworzenia EWG (tzw. raport komisji Ohlina)[41]. Raport ten stwierdzał, że istniejące systemy socjalnego ustawodawstwa, aczkolwiek pozornie bardzo zróżnicowane, wynikają z różnego poziomu wydajności pracy i nie stanowią przeszkody dla integracji gospodarczej w sensie stwarzania przeszkód dla wolnej konkurencji. Jest to stwierdzenie w duchu — wyżej omówionej — neoliberalnej koncepcji ekonomicznej. Stanowisko to jest kwestionowane przez licznych specjalistów, a w szczególności przez przedstawicielstwa związków zawodowych afiliowanych przez EWG[42].

Poza ogólnym i teoretycznym (w odniesieniu przynajmniej do zagadnień socjalnych) sformułowaniem art. 100, traktat rzymski zawiera inne jeszcze przepisy dotyczące harmonizacji narodowych norm w dziedzinie prawa pracy i zagadnienień socjalnych. Przepisy te nie przyznają jednak organom EWG rzeczywistych uprawnień w zakresie stanowienia prawa obowiązującego wszystkie państwa członkowskie.

Odpowiednio do art. 118 Komisja EWG ma m. in. za zadanie przygotowywanie harmonizacji wszystkich zagadnień prawa pracy drogą analiz, opinii, organizowania konferencji i opracowywania informacji o sytuacji prawnej w różnych krajach. Cel ten może być osiągnięty — jak wynika z treści cytowanego artykułu — bądź przez skoordynowane ustawodawstwo poszczególnych krajów, odpowiednio do sugestii Komisji, bądź też drogą prawno-międzynarodowych aktów multilateralnych (umów wielostronnych) zawieranych między zainteresowanymi państwami.

Zasada harmonizacji odnosi się również do traktatowych zobowiązań państw członkowskich w sprawie stosowania i utrzymania zasady równej płacy dla mężczyzn i kobiet za jednakową pracę (art. 119) i do niezmieniania istniejących wyrównanych regulacji w sprawie czasu wolnego od pracy (art. 120). Kwestie te wysunięte zostały przez Francję i z jej inicjatywy ujęte

mowach „między francuskim i niemieckim ministerstwem spraw socjalnych w Bonn, mających na celu przeszkodzenie Komisji EWG w podjęciu dalszych prac w dziedzinie harmonizacji socjalnej, gdyż — według zgodnej oceny obu ministerstw — prowadziłoby to do rozwiązań, których nie życzą sobie oba rządy" (por. „Heidelberger Blätter". *Zeitschrift für Sozial- und Kulturpolitik* nr 5/1965, s. 11.

A. Delpérée pisze w tym samym kontekście o roli Rady Ministrów EWG, będącej w istocie ekspozyturą rządów państw członkowskich; „La vérité m'oblige à dire que le Conseil des Ministres — formé de Ministres appartenants aux six pays membres — constitue un frein redoutable (podkr. moje — J. R.) au développement de l'action sociale communautaire" (por. *Réalisations et perspectives sociales...*, *op. cit.*, s. 413).

[41] Por. J. Rachocki, *op. cit.*, ss. 51—52.

[42] Por. w tej kwestii R. C. Beever, *European Unity and the Trade Union Movements*. Leyden 1960, Chapter XI: *The Trade Unions and the Rome Treaties* (s. 147 i n.). O stosunku związków zawodowych do tzw. raportu Ohlina (*Social Aspects of European Economic Cooperation: Report by a Group of Experts, Studies and Reports*. New Series, No. 46. Geneva 1956) patrz u Beevera, ss. 153—154.

w traktacie rzymskim. Obawy Francji, wynikające ze zbyt ogólnego — jej zdaniem — sformułowania art. 119 i 120, uwzględnione zostały w postanowieniach dodatkowych. W dn. 25 III 1957 r. podpisano *Protokół o określonych przepisach dotyczących Francji*. Upoważnia on Francję do pewnych posunięć, na wypadek, gdyby przy końcu pierwszej fazy przejściowej nie uległo zmniejszeniu jej obciążenie socjalne. Zmniejszenie takie mogłoby być skutkiem skrócenia tygodnia pracy lub wzrostu płac realnych w pozostałych państwach EWG. Chodziło o to, że francuskie normy czasu pracy były niższe niż w pozostałych państwach i w związku z tym gospodarka francuska wykazywała wysokie sumy wypłat z tytułu dodatkowych godzin pracy [43].

Trudności zamierzonej harmonizacji ilustruje niemożność zrealizowania dotąd normy art. 119 (równa płaca dla kobiet i mężczyzn). Sprawa ta była kilkakrotnie przedmiotem dodatkowych uchwał przesuwających termin realizacji tej zasady (pierwotnie założony na koniec 1961 r.) do końca r. 1964 i nie dotrzymany [44].

[43] Począwszy od 1937 r. we Francji obowiązuje prawnie 40-godzinny tydzień pracy (wprowadzony przez rząd Frontu Ludowego i przywrócony w r. 1945). W praktyce tydzień pracy wynosi 45 godzin lub więcej, ale godziny przepracowane ponad normę 40-godzinną są opłacane według stawek podwyższonych (por. Delpérée, *Réalisations et perspectives...*, *op. cit.*, s. 418). Stąd wynikały postulaty Francji przy rokowaniach o utworzeniu EWG (por. przypis 32).

Wagenführ stwierdza, że dzięki dewaluacji franka wynagrodzenia we Francji utrzymały się na stosunkowo wyrównanym poziomie w stosunku do 1956 r. (kiedy istniała poważna różnica między Francją i — zwłaszcza — NRF). Tymczasem zmieniła się jednak sytuacja w innych krajach tak, że sprawa ta przestała być dla Francji aktualna. Przytacza on wskaźniki, ilustrujące porównywalnie względną stabilność płac we Francji w porównaniu z dynamiką ich wzrostu w NRF, w niektórych gałęziach przemysłu:

	kopalnie węgla kam.	kopalnie rudy żelaza	hutnictwo
NRF	1956: 48, 1960: 65	1956: 37, 1960: 52	1956: 45, 1960: 61
Francja	62, 67	81, 83	48, 50

(Por. R. Wagenführ, *op. cit.*, s. 386).

[44] W chwili oddawania do druku niniejszego opracowania, nie dysponujemy jeszcze urzędowymi danymi EWG za 1964 r. O niedotrzymaniu zobowiązania wyrównania płac mężczyzn i kobiet świadczy jednak pośrednio wypowiedź prof. Levi Sandri w cytowanym artykule opublikowanym na łamach pisma „Europa" nr 10/1965, a więc — jak należy przypuszczać — na podstawie znanych mu już danych za 1964 r. Mówiąc o tej sprawie, oświadczył on: „Podejmowano wysiłki celem usunięcia niesprawiedliwości wobec kobiet. Zasada została uznana. Zrobiono wielkie postępy a pełne zrealizowanie jest coraz silniej ponaglane" (erhält immer stärkeren Antrieb) — por. *op. cit.*, s. 4 (podkr. moje — J. R.).

Delpérée pisze w tej sprawie, że w rozumieniu Francji uznanie zasady równości prawnej nie koniecznie oznacza faktyczną równość płac mężczyzn i kobiet (por. *Réalisations et perspektives...*, *op. cit.*, s. 418

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni

Wszystko to skłania do stwierdzenia, że zasada harmonizacji ustawodawstw i warunków socjalnych jest zasadą teoretyczną. Sprawozdania Komisji EWG dotyczące polityki socjalnej nie wykazują, aby państwa członkowskie podejmowały w tej sprawie istotne wysiłki, natomiast organa Wspólnoty nie posiadają w tej materii dostatecznych kompetencji ani co do stanowienia obowiązujących norm, ani w zakresie egzekucji postanowień traktatowych.

2. Zasada socjalnej kompensacji

Zasada ta sformułowana jest na podstawie grupy przepisów, mających na celu niwelowanie (*Ausgleich*) ujemnych skutków socjalnych wynikłych ze zmian struktury gospodarczej i przesuwania się punktów ciężkości niektórych działów gospodarki narodowej, jako następstw funkcjonowania wspólnego rynku. Również przyjęcie tych założeń wynika z ogólnej tendencji podporządkowania zagadnień socjalnych priorytetowi ekonomiki i traktowania ich jako przesłanek lub następstw procesów gospodarczych.

Ta tendencja pokrywa się z założeniem, wynikającym z omówionej wyżej zasady harmonizacji, aby interweniować w ustawodawstwa narodowe o tyle tylko, o ile jest to absolutnie niezbędne z punktu widzenia celów ekonomicznych EWG. W związku z przewidywanymi trudnościami, związki zawodowe wyrażały obawę, czy tworzenie wspólnego rynku nie będzie się odbywało kosztem pracowników [45]. Obawy te uzasadniał dodatkowo fakt niezależnych od procesów integracji trudności, jakie począwszy od 1958 r. przeżywa górnictwo węglowe, zmuszone do zmniejszania produkcji wskutek zmian zachodzących na rynku paliw.

Stanowisko EWG wobec spraw socjalnych charakteryzuje szczególnie dobitnie to, że tzw. szkody socjalne usiłuje się rozwiązać nie przy pomocy środków polityki socjalnej, lecz w drodze swoistych reparacji finansowych [46]. O ile bowiem w traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali przewiduje się środki, mające na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia w obrębie tych przemysłów, niezależnie od wprowadzania racjonalizacji produkcji, jak również środki, mające zagwarantować zachowanie poziomu płac [47], to w EWG sprawy te zostały pominięte milczeniem. Przepisy układu o EWWS traktuje się jako środek konstruktywnego oddziaływania na sytu-

[45] Por. W. Birkelbach, *Die Zukunft vorbereiten*. „Gewerkschaftliche Monatshefte" nr 5/1959, s. 257 i n.

[46] Por. G. Schnorr, *op. cit.*, s. 252.

[47] Schnorr mówi o zasadach „utrzymania miejsca pracy" i „utrzymania poziomu płac". Wysoka Władza EWWS posiada w tych sprawach daleko idące kompetencje: udzielania kredytu celem utworzenia nowych miejsc pracy w nadających się do tego przemysłach, udzielania bezzwrotnych zapomóg zwolnionym robotnikom w okresie wyczekiwania na ponowne zatrudnienie, finansowanie przeszkolenia do nowych zawodów itp. (por. G. Schnorr, *op. cit.*, ss. 252—253 oraz P. Heyde, *op. cit.*, s. 113).

ację socjalną o charakterze długofalowym, natomiast ujęcie tych zagadnień na gruncie EWG — jako tymczasowe posunięcia interwencyjne [48]. Porównując dalej idące postanowienia ochronne EWWS w tej materii z tym, co przewiduje się dla EWG, podnoszono, że w szczególności skomplikowana procedura może w praktyce prowadzić do przerzucenia całego ryzyka gospodarczego integracji na pracowników. Nawet bowiem w przypadku EWWS postanowienia ochronne okazały się być w dużym stopniu pozorne [49].

Celowi tych „reparacji socjalnych" służyć ma według traktatu o EWG tzw. Fundusz Socjalny (art. 123—128) [50]. Jest on przeznaczony na zasiłki i subwencje, mające na celu utrzymanie poziomu zarobków robotniczych, ponowne zatrudnienie — po przekwalifikowaniu — tych, którzy utracą pracę w wyniku zmian struktury gospodarczej i racjonalizacji produkcji oraz refundację kosztów przenoszenia tych robotników do rejonów, gdzie istnieją niedobory siły roboczej — na całym obszarze EWG.

Fundusz Socjalny przejmuje na wniosek kraju członkowskiego 50% kosztów poniesionych przez to państwo w wymienionych wyżej sytuacjach. Istnieją tu określone ograniczenia. I tak, zasiłki z tytułu kosztów zapewnienia ponownego zatrudnienia Fundusz wypłaca państwom tylko wtedy, gdy bezrobotni pracownicy zostają zatrudnieni w nowym dla siebie zawodzie i gdy w zawodzie tym przepracują co najmniej 6 miesięcy. W wypadku zasiłków związanych z przesiedleniem, wypłata następuje pod warunkiem, że bezrobotni pracownicy zostali nakłonieni przez odpowiednie instytucje do zmiany miejsca zamieszkania na terenie EWG i że w nowym miejscu byli produktywnie zatrudnieni przez okres co najmniej 6 miesięcy. Warunkiem dotacji, przeznaczonej na wyrównanie zarobków pracowniczych w wypadku przestawienia produkcji przedsiębiorstwa jest, by pracownicy dotknięci skutkami tej zmiany pracowali w pełnym wymiarze przez 6 miesięcy po dokonaniu zmian profilu produkcyjnego. Ponadto w tym wypadku wymaga się wykazania, że odnośny rząd przedstawił uprzednio plan przestawienia produkcji i jego finansowania oraz że plan ten został aprobowany przez Komisję EWG.

O zastosowaniu Funduszu Socjalnego ma rozstrzygać Rada EWG na podstawie stanowiska zajętego przez Komisję EWG i po wysłuchaniu opinii Komitetu Gospodarczo-Społecznego oraz Zgromadzenia (art. 126). Tryb funkcjonowania Funduszu uchwalony został przez Radę Ministrów EWG dnia 25 VIII 1960 r. Jest on wyprowadzony — według oficjalnego sprawozdania

[48] Fundusz Socjalny EWG (patrz niżej) przewiduje tego rodzaju interwencyjne finansowanie ujemnych następstw socjalnych integracji tylko w okresie przejściowych 12 lat (do r. 1970). Levi Sandri zapowiedział reformę przepisów o Funduszu Socjalnym. Obecnie wprowadzenie w życie tej reformy, akceptowanej już przez Parlament Europejski w Strasburgu zależy od rządów państw EWG (por. „Europa", nr 10/1965, s. 4).

[49] Por. W. Birkelbach, *op. cit.*, s. 259.

[50] Charakterystyka funkcjonalna i prawna Funduszu Socjalnego EWG por. Léon-Éli Troclet, *op. cit.*, s. 214 i n.

Komisji EWG — z idei utworzenia „wspólnie finansowanej kasy kompensacyjnej tego, co można by nazwać socjalną ceną wspólnego rynku" [51].

3. Zasada liberalizacji rynku pracy

Zasadę tę uważa się za niezbędną przesłankę funkcjonowania międzynarodowego systemu gospodarczego, opartego na wolnej konkurencji. Założeniem jest stworzenie możliwości przepływu siły roboczej z kraju do kraju. Przepływ taki może wynikać z terytorialnego przemieszczania się ośrodków gospodarczych, spowodowanego procesami racjonalizacji — o czym była mowa wyżej. Może chodzić również o przepływ siły roboczej z terenów, gdzie występuje strukturalne bezrobocie do rejonów wykazujących niedobór pracowników.

W każdym przypadku przenoszenia się pracowników w skali międzynarodowej, na obszarze EWG, chodzi o zapobieżenie działaniom poszczególnych państw, które mogłyby stawiać takiemu przepływowi administracyjne przeszkody. Byłoby to sprzeczne z zasadami gospodarki opartej — według założeń traktatu rzymskiego — na wolnym rynku i jego mechanizmach.

W liberalizacji rynku pracy w skali międzynarodowej upatruje się więc — obok swobody przepływu kapitałów i towarów — konieczną przesłankę funkcjonowania EWG. Traktat rzymski idzie w tej kwestii dalej niż odpowiednie postanowienia dotyczące EWWS, wynikające z przyjętej tam metody integracji funkcjonalnej i utrzymujące w zasadzie nienaruszony system administrowania rynkiem pracy w ramach poszczególnych państw [52].

Założenia EWG przewidują nie tylko zniesienie lub złagodzenie ograniczeń narodowych w wolnym wyborze miejsca pracy poza granicami kraju, lecz także stworzenie jednolitego, wolnego rynku pracy w ramach wspólnego systemu gospodarczego [53]. Realizacji tych zamysłów służą następujące, ujęte w traktacie rzymskim postanowienia:

1) Zniesienie uzależnionego od przynależności państwowej zróżnicowanego traktowania pracowników w sprawach zatrudnienia, wynagrodzenia i innych materialnych warunków pracy. Jest to tzw. zakaz dyskryminacji, ujęty w przepis art. 48, ust. 2 traktatu rzymskiego.

Zrównanie pracowników cudzoziemskich z własnymi obywatelami jest

[51] Por. *Die erste Stufe des Gemeinsamen Markts — Bericht über die Durchführung des Vertrages (Januar 1958 — Januar 1962)*. Wyd. EWG-Kommission, Juli 1962, s. 81.

[52] Por. H. Studders, *Zur Integration der europäischen Arbeitskraft*. Frankfurt a. M. 1952, s. 23 i n. Problematykę demograficzną i socjologiczną związaną z liberalizacją międzynarodowego rynku pracy przedstawia monograficznie J. Schiefer, *Marché du travail européen*. Dalloz et Sirey, Paris 1961.

[53] Wagenführ zauważa słusznie, że w koncepcji EWG liberalizacja rynku pracy stanowi tylko konieczne dopełnienie ruchu kapitałów i towarów: „La libre circulation des hommes dans un grand marché commun est le complément de la libre circulation des marchandises et des capitaux" (*op. cit.*, s. 379).

szczególnie ważnym warunkiem pełnej liberalizacji rynku pracy, gdyż sytuacja przeciwna prowadzić może do naruszenia prawa popytu i podaży siły roboczej, powodując sztuczne zmniejszenie podaży siły roboczej w skali całej Wspólnoty. W wyniku tego utrzymywałyby się nadal nadwyżki siły roboczej w krajach, gdzie wskutek trudności w znalezieniu pracy istnieje tendencja do emigracji zarobkowej, ale równocześnie występują obawy przed dyskryminacją poza granicami kraju.

Z prawnego punktu widzenia należy zauważyć, że zakaz dyskryminacji w art. 48 skonstruowany jest jako zobowiązanie umowne o charakterze prawno-międzynarodowym. Traktat nie określa jednak rzeczywistych kompetencji odnośnie do stanowienia odpowiednich przepisów wykonawczych;

2) Ustanowienie możliwie największej swobody przenoszenia się wszystkich pracowników na obszarze EWG. Art. 48, ust. 3 wylicza w tym zakresie: a) zniesienie pozwoleń na podejmowanie pracy przez obywateli innych państw członkowskich EWG, b) prawo do swobodnego ubiegania się o zatrudnienie poza granicami kraju, c) prawo do pobytu w obcym kraju celem wykonywania pracy według przepisów dotyczących pracowników będących obywatelami danego kraju, d) prawo pozostania za granicą po zakończeniu tam pracy (szczegółowe przepisy w tej sprawie wydać ma Komisja EWG).

Realizacja tych daleko posuniętych zasad ma nastąpić nie drogą regulacji wewnętrznych przez państwa członkowskie, lecz drogą obligatoryjnych dla wszystkich państw członkowskich aktów normatywnych, wydawanych przez Radę EWG, na wniosek Komisji EWG i po wysłuchaniu Komitetu Gospodarczo-Socjalnego. Art. 49 przewiduje, że akty te mogą mieć formę wytycznych i zarządzeń [54]. Oceniając skuteczność posunięć liberalizacyjnych, wskazuje się na ich raczej wątpliwy wpływ na dynamikę migracji zarobkowych. Z jednej strony w 1963 r. napływ robotników włoskich do Szwajcarii, która nie należy do EWG i nie zmieniła swej polityki w tej dziedzinie, był znacznie większy niż do krajów EWG. Miało to miejsce w tym samym okresie, kiedy wzrost zatrudnienia i poziomu życia we Włoszech ogólnie zmniejszył tendencje emigracyjne [55]. Z drugiej strony podnosi się, że liczba robotników cudzoziemskich z krajów nie należących do EWG zwiększa się w państwach członkowskich znacznie szybciej aniżeli liczba migrantów z obszaru Wspólnoty — mimo że posunięcia liberalizacyjne dotyczą tylko tych ostatnich. Wykazuje to następująca tabela: [56]

[54] Według art. 189 traktatu rzymskiego wytyczne (*directives*) są obowiązujące dla wszystkich państw członkowskich, do których są skierowane, pod względem celu, jaki ma być osiągnięty. Jednak państwom pozostawia się wybór metody i środków dla osiągnięcia tego celu (por. Troclet, *op. cit.*, ss. 72—73); zarządzenia (*règlements*), posiadające bezwzględną moc obowiązującą we wszystkich swych częściach i obowiązują bezpośrednio (bez konieczności ratyfikacji) na terytorium państw EWG (tamże, ss. 62—63).

[55] Por. w tej kwestii Delpérée, *Réalisations et perspectives...*, s. 414.

[56] Według Wagenführa, *op. cit.*, s. 381.

	1958 r.	1962 r.
z krajów EWG	156,5 tys.	275,8 tys.
z innych krajów	126,7 tys.	444,8 tys.

Nasuwa to wniosek, że migracje zarobkowe nie stanowią trwałego elementu „wspólnego rynku", lecz są raczej czynnikiem wtórnym wobec narodowej polityki gospodarczej, którą każdy z krajów EWG prowadzi przede wszystkim we własnym zakresie;

3) Stworzenie jednolitych przesłanek zabezpieczenia społecznego dla wszystkich pracowników na obszarze EWG bez względu na miejsce zatrudnienia. Motywy są tu podobne jak wymienione w punkcie 1. Jak długo bowiem przy przeniesieniu się do innego kraju grozi pracownikom utrata prawnie nabytych roszczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego i jak długo (z powodu swego obywatelstwa) nie mogą nabyć podobnych uprawnień za granicą, stan ten działa hamująco na przemieszczanie się siły roboczej w skali międzynarodowej i prowadzi do podobnych skutków jak dyskryminacja pod względem materialnych warunków pracy. Dlatego też art. 51 traktatu rzymskiego upoważnia Radę EWG do uchwalenia odpowiednich i koniecznych kroków w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Uchwały takie mają zapadać jednogłośnie, na wniosek Komisji EWG.

Wspomniane kroki dotyczą takich spraw, jak możliwość sumowania wszystkich okresów, uprawniających roszczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego, przewidzianych w przepisach poszczególnych państw. Podobnie co do obliczania świadczeń oraz ich wypłaty osobom, zamieszkałym na obszarze EWG, bez względu na obywatelstwo. Art. 51 nie przewiduje w tych sprawach żadnych ograniczeń przedmiotowych, można więc zakładać, że wspomniana zasada dotyczy wszystkich dziedzin ubezpieczenia społecznego (ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe, na wypadek bezrobocia, emerytalne itp.) [57].

Ponadto, obok wyraźnie ujętych w traktacie rzymskim postanowień przedstawionych wyżej, wydaje się, że można mówić o zalążkach własnej, ponadpaństwowej administracji siłą roboczą w EWG. Art. 121 traktatu rzymskiego przewiduje przekazanie przez Radę EWG (po wysłuchaniu Komitetu Gospodarczo-Społecznego) uprawnień do przeprowadzania szczególnych przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia społecznego robotników cudzoziemskich — Komisji EWG. Wynika z tego, że Rada jest upoważniona do scedowania Komisji zadań o charakterze techniczno-administracyjnym, w zakresie koniecznym dla realizacji zadań przewidzianych traktatem, albo przepisami ustano-

[57] Dyspozycja art. 51 została wykonana rozporządzeniami nr 3 i 4 o ubezpieczeniu społecznym wędrownych pracowników (*Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer*), które weszły w życie z dniem 1 I 1959 r. Delpérée, oceniając znaczenie tych regulacji — jego zdaniem nikłe — pisze: „Postęp socjalny nie jest wynikiem kumulowania przepisów prawnych. Oprócz tekstów istnieją jeszcze powszednie realności". (*Réalisations et perspectives...*, *op. cit.*, s. 415).

wionymi przez Radę EWG na mocy art. 49 i 51. Niektórzy autorzy upatrują w tej regulacji podstawę kompetencji Komisji do zorganizowania pewnych agend dla realizacji poszczególnych zadań w dziedzinie administrowania rynkiem pracy [58].

V. MIĘDZYNARODOWA A PONADNARODOWA POLITYKA SOCJALNA

W związku z pojawieniem się w Europie zachodniej organizacji integracyjnych, zakładających w mniejszym lub większym stopniu objęcie zakresem swojej działalności również zagadnień socjalnych, powstał problem klasyfikacji ich działalności i odgraniczenia jej od działalności socjalnej Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Podjęcie problematyki socjalnej przez organizacje integracyjne w zachodniej Europie oznacza próbę uregulowania w skali regionalnej niektórych zagadnień socjalnych będących już od dawna przedmiotem badań i zabiegów, mających na celu ich jednolite unormowanie w skali międzynarodowej przez Międzynarodową Organizację Pracy [59].

Między programami i sposobami realizacji polityki socjalnej MOP oraz organizacji integracyjnych (przy czym interesuje nas na tym miejscu tylko EWG) występują istotne różnice, które można wyrazić syntetycznie w odniesieniu do trzech momentów.

a) Zasięg działania. MOP, jako organizacja wyspecjalizowana ONZ posiada zasięg ogólnoświatowy, podczas gdy EWG ma zasięg regionalny.

b) Charakter polityczno-prawny. MOP posiada charakter uniwersalny, powszechny, gdyż zrzesza państwa niezależnie od ich ustrojów społeczno-politycznych i jest organizacją otwartą, do której mogą przystępować wszystkie państwa, uznające jej statut i zasady Karty Narodów Zjednoczonych. Natomiast EWG skupia tylko kilka krajów kapitalistycznych, przy tym zaliczanych do grupy państw najbardziej rozwiniętych pod względem gospodarczym. Jest ona także, jak wynika z dotychczasowej praktyki, organizacją o faktycznie ograniczonej liczbie państw członkowskich, chociaż według założeń traktatu rzymskiego powinna być organizają otwartą.

c) Motywy działalności socjalnej. MOP jest organizacją wyspecjalizowaną w tej działalności a przewodnią jej ideą jest dążenie do ujednolicenia podstawowych aspektów prawnych sytuacji pracowników w skali międzynarodowej. Motywem jej poczynań jest postulat sprawiedliwości społecznej (różnie zresztą interpretowany przez jej członków, w związku

[58] Tak Schnorr, *op. cit.*, ss. 259—260.

[59] Międzynarodowa Organizacja Pracy współpracuje z organizacjami integracyjnymi w dziedzinie socjalnej. Tak np. między MOP a EWG zawarta została umowa o współpracy i konsultacjach wzajemnych, podpisana 7 VII 1958 r., mająca na celu „przyczynianie się do rozwoju gospodarczego, rozwoju zatrudnienia i podnoszenia poziomu życiowego". Por. P. Heyde, *op. cit.*, s. 121.

z powszechnością organizacji)[60]. EWG natomiast interesuje się działalnością socjalną o tyle, o ile wynika to z jej programu gospodarczego. Cele socjalne nie występują tu samodzielnie, lecz jedynie jako zagadnienia towarzyszące problematyce ekonomicznej.

Na gruncie tych odmienności rozróżnia się 1) międzynarodową oraz 2) ponadnarodową politykę socjalną.

Przez międzynarodową politykę socjalną rozumie się dążenie do koordynacji ustawodawstwa socjalnego państw przez opracowywanie uznanych międzynarodowo norm (tzw. norm minimalnych[61], od których odchylenia na korzyść pracowników są możliwe i pożądane) i kierunkowych wytycznych zalecanych do stosowania. W tym celu prowadzi się działalność przygotowawczą (studia, analizy, opracowywanie statystyk, wymiana materiałów informacyjnych, międzynarodowe konferencje poświęcone poszczególnym zagadnieniom itp.). Efektem końcowym bywa uchwalenie na forum Międzynarodowej Organizacji Pracy konwencji lub zaleceń, których celem jest nadawanie kierunku ustawodawstwu narodowemu.

Normy, znajdujące wyraz w konwencjach, stają się dla państw członkowskich MOP prawem obowiązującym nie bezpośrednio wskutek ich uchwalenia przez Konferencję Ogólną MOP, lecz dopiero po ich ratyfikowaniu przez odpowiednie organa ustawodawcze państw, co powoduje, że stają się one częścią ich prawa wewnętrznego. Konwencje obowiązują tylko te państwa, które dokonały ratyfikacji. Wykonanie tak przyjętych konwencji podlega kontroli: a) przez składanie sprawozdań Radzie Administracyjnej MOP, b) w trybie zażaleń organizacji pracowników i przedsiębiorców oraz c) w trybie skarg państw-członków MOP.

Obok konwencji Konferencje Ogólne MOP uchwalają też zalecenia, przekazywane państwom członkowskim celem zbadania i ewentualnego zrealizowania drogą ustawodawstwa narodowego.

Kompetencje MOP są więc ograniczone — nie jest ona międzynarodowym organem stanowiącym prawo, które byłoby obowiązujące dla państw. Uchwalane przez MOP konwencje mają charakter umów międzynarodowych o charakterze otwartym, które stają się wiążące przez przystąpienie do nich państw w drodze ratyfikacji. Ten tryb działania, przy którym państwa członkowskie zachowują w pełni swą suwerenność, biorąc jednak udział w przygotowywaniu norm, które stają się wiążącymi w drodze procedury wypracowanej przez prawo międzynarodowe, pozwala na określenie polityki socjalnej MOP jako międzynarodowej.

[60] Od początków istnienia, kiedy to cele jej można było określić jako „a) zachowanie pokoju klasowego i b) łagodzenie sprzeczności konkurencyjnych różnych grup kapitału", MOP przeszła poważną ewolucję ideologiczną. Współcześnie stała się ona ważnym forum dla konfrontacji doktryn socjalnych socjalizmu i kapitalizmu. Por. L. Chajn, *op. cit.*, ss. 443—450.

[61] Por. S. A. Iwanow, *Problemy mieżdunarodnogo regulirowanija truda*. Moskwa 1964, ss. 45—46.

Przez ponadnarodową politykę socjalną rozumie się bezpośrednie stanowienie norm prawa socjalnego obowiązujących pewną liczbę państw, przez międzynarodowe organizacje[62]. Organizacje takie powstają w drodze umowy międzynarodowej, mocą której państwa członkowskie wyrzekają się na rzecz tak stworzonej organizacji części swych praw suwerennych. Tego rodzaju organizacje nabierają charakteru ponadnarodowego, w szczególności dzięki wyposażeniu ich w odpowiednie organa prawotwórcze i wynikającą stąd możność regulowania niektórych spraw wewnętrznych państw członkowskich[63].

Taki charakter posiada w założeniu EWG, przy czym stopień ponadnarodowej operatywności ma się stopniowo zwiększać w 12-letnim okresie przejściowym (1958—1970). Wyraża się to np. w stopniowym, zamierzonym przechodzeniu od decyzji jednomyślnych w organach EWG, przy których państwa mogą skorzystać ze swoistego prawa veta, do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących państw członkowskich większością głosów.

W odniesieniu do zagadnień polityki socjalnej traktat rzymski nie przewiduje zbyt szerokiego zakresu kompetencji ponadnarodowych dla organów EWG. Według ujęcia Heydego:

> „Postanowienia traktatu ograniczają się raczej do tego, aby upoważniać Komisję — po wysłuchaniu Komitetu Gospodarczo-Socjalnego — do popierania ścisłej współpracy państw członkowskich w dziedzinie socjalnej (§ 44 ad)"[64].

Tym niemniej w niektórych dziedzinach, posiadających bezpośredni związek z ekonomiką, organa EWG stanowią prawo, mające charakter norm ponadnarodowych. Można tu wyliczyć zarządzenie Rady Ministrów EWG z dn. 12 VI 1961 r. w sprawie swobody przemieszczania się siły roboczej (zakaz dyskryminacji), oraz zarządzenia Rady EWG w sprawie zabezpieczenia socjalnego pracowników cudzoziemskich (*Wanderarbeitnehmer*) z dn. 25 IX 1958. Dalszego rozwoju regulacji ponadnarodowych w kwestiach socjalnych oczekuje się w następnych fazach rozwoju EWG, jeszcze przed zakończeniem okresu przejściowego.

Należy jednak podkreślić, że ani władze EWG, ani rządy państw członkowskich nie opracowały jeszcze — a w każdym razie nie ogłosiły — żadnego

[62] Por. P. Heyde, *op. cit.*, ss. 15—16.

[63] Na temat ponadnarodowego charakteru organizacji integracyjnych por.: K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*. Poznań 1965, s. 135 i n. oraz powoływaną tam literaturę. Skubiszewski wypowiada pogląd, iż „[...] o ponadpaństwowym charakterze Wspólnot Europejskich rozstrzyga m. in. to, iż stanowią one prawo regulujące stosunki wewnątrz państw członkowskich oraz wiążą osoby fizyczne i prawne w tych państwach niezależnie od przepisów prawa wewnętrznego i niezależnie od jakiejkolwiek akcji wewnętrznej państw. Organy Wspólnot Europejskich wykonują więc część zadań i kompetencji, które przed ich powstaniem należały normalnie i wyłącznie do organów prawodawczych poszczególnych państw członkowskich" (tamże, ss. 137—138).

[64] Por. P. Heyde, *op. cit.*, s. 121.

programu socjalnego, idącego dalej aniżeli nader ogólnikowe postanowienia traktatu rzymskiego. Wydaje się też, że w obecnej fazie kryzysu, jaki przeżywa EWG stanąwszy wobec terminarza posunięć noszących charakter bezpośrednio polityczny, sprawy socjalne nie staną się szybko przedmiotem zainteresowania tej organizacji.

Pewien program działalności w dziedzinie socjalnej, przy wykorzystaniu i rozszerzeniu kompetencji do stanowienia norm o charaktrze ponadnarodowym postulują teoretycy integracji socjalnej. W świetle tego, co powiedziano wyżej, trudno tym sugestiom przypisywać szanse praktycznej realizacji. Warto je jednak najbardziej chociażby ogólnie omówić. Delpérée ujmuje te postulaty w następujących 7 punktach, określając je jako „idee wiodące": [65]

1) Europa (tzn. europejskie organizacje integracyjne — J. R.) winna sprecyzować założenia polityki populacyjnej o charakterze długofalowym, gdyż w porównaniu zwłaszcza z krajami Azji (Japonia, Chiny, India) posiada ona nikły przyrost naturalny i w związku z tym, pogarszającą się stale strukturę demograficzną (relatywnie zmniejszającą się liczbę ludności czynnej zawodowo). Zakłada to potrzebę opracowania założeń polityki migracyjnej (ewentualność imigracji), opieki nad rodziną itp.

2) Powinna zostać opracowana „prawdziwa strategia" wykorzystania potencjału pracy ludności w wieku aktywności zawodowej. Jest to związane z polityką pełnego zatrudnienia, rozumianego w kontekście współczesnych potrzeb gospodarczych. Należy opracować program działania uwzględniający konieczność modernizacji przygotowania zawodowego, dalszego przepływu ludności z rolnictwa do przemysłu, większego udziału kobiet w pracy zawodowej, automatyzacji produkcji itp. oraz — z tym związany rozwój usług i instytucji socjalnych.

3) Powinna zostać opracowana polityka w dziedzinie dochodów ludności (zarówno wynagrodzeń za pracę, jak i innych dochodów). Nie może ona zakładać zablokowania zarobków na poziomie najwyższej nawet koniunktury, lecz powinna być dostosowana do potrzeb ludzkich tak, aby owoce rozwoju gospodarczego dzielone były metodami demokratycznymi między wszystkich. Zarobki i poziom życia winny być zagwarantowane.

4) Polityka socjalna powinna wyzwolić się z empiryzmu, powinna się stać w Europie polityką wspólną (w sensie ponadnarodowym — J. R.), realizowaną w dziedzinach ekonomiki, rolnictwa i finansów — metodami długofalowego programowania.

5) Europa winna się lepiej zorganizować, ukształtować swą strukturę we wszystkich dziedzinach. Winna to być struktura demokratyczna, uwzględniająca reprezentację wszystkich warstw socjalnych. Przedsiębiorcy są dobrze dostosowani do warunków wspólnego rynku, podczas gdy związki zawodowe są pod tym względem opóźnione, a ponadto rozbite organizacyjnie. Powinien

[65] Delpérée — „Lignes de force pour une action future" — *Réalisations et perspectives...*, *op. cit.*, ss. 423—427.

zostać zorganizowany na zasadach bardziej demokratycznych i uzyskać rzeczywistą władzę parlament europejski tak, aby mógł zająć się planowaniem ekonomicznym, uwzględniającym potrzeby socjalne.

6) Europa winna dokonać reformy strukturalnej przedsiębiorstw. Efektywna polityka socjalna — jak wyżej — musi zakładać zwiększenie roli związków zawodowych w przedsiębiorstwach tak, by w pełni mogły one wykonywać funkcję współzarządzania oraz wpływać na programowanie gospodarki również poza przedsiębiorstwami.

7) Organizacje europejskie winny podejmować wszelkie inicjatywy w dziedzinie opieki nad człowiekiem, w sensie ochrony jego wartości duchowych przed skutkami technicyzacji. Instytucje europejskie winny brać udział w nigdy nie kończącej się walce o wolność człowieka.

Przedstawiony wyżej katalog problemów, jakich rozwiązania powinny się podjąć tzw. organizacje europejskie, pozwala nawiązać do punktu wyjścia niniejszego artykułu. Na jego wstępie przytoczyliśmy szereg wypowiedzi, wyrażających oczekiwania lub wręcz zapowiadające realizację przez EWG ideału postępu społecznego i sprawiedliwości społecznej. Wypowiedzi te pochodziły z okresu, kiedy EWG stawiała dopiero pierwsze kroki na drodze integracji. Wypada przypomnieć, że omówiony na zakończenie naszych konfrontacji założeń teoretycznych z praktyką program stanowi końcowy akord analizy polityki socjalnej EWG na przestrzeni siedmiu lat jej istnienia.

Upoważnia to do stwierdzenia, że założenia integracji przyjęte przez EWG, nawiązujące — jak to wykazaliśmy — do ideałów i metod działania liberalizmu ekonomicznego z modyfikacjami uznającymi interwencję państw i organów wspólnoty w celu stworzenia warunków realizacji „wolnego rynku" — nie mogą stanowić podstaw dla postępu socjalnego, a wręcz przeciwnie — stwarzają na jego drodze przeszkody. Założenia polityki socjalnej EWG traktują problematykę socjalną wyłącznie z punktu widzenia funkcjonalności gospodarczej, a więc jako mechaniczne następstwo rozwoju gospodarczego. Wszelkie wypowiedzi teoretyków wolno zatem uważać za nierealne — przy tych założeniach — postulaty, natomiast w tym samym duchu utrzymane wypowiedzi funkcjonariuszy EWG — za propagandowe deklaracje.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1965 Instytut Zachodni