

NIKTÓRE ASPEKTY PRAWNE UWARUNKOWAŃ POLITYKI GOSPODARCZEJ NRF

I. GŁÓWNE UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE

1. Aspektów prawnych polityki gospodarczej NRF nie można rozpatrywać bez uwzględnienia szeregu czynników zewnętrznych i wewnętrznych, kształtujących zarówno jej doktrynę, jak i realne treści i formy działań w sferze empirii.

Wśród zespołu różnych czynników na plan pierwszy wyraźnie wysuwa się bogata problematyka uwarunkowań zewnętrznych, co wynika zarówno z politycznych, jak i ekonomicznych wyznaczników, zwłaszcza początkowych etapów drogi rozwojowej powojennych Niemiec zachodnich, oraz ścisłego sprzężenia tego organizmu państwowego z instytucjonalnymi systemami politycznymi, gospodarczymi i militarnymi Zachodu. Nie jest bowiem ekonomika NRF tworem autarkicznym i wyizolowanym, a znajdują w niej odbicie wszystkie ważniejsze procesy, jakie zachodzą w integrujących się systemach gospodarki Europy zachodniej. Wypływa stąd wiele różnorodnych implikacji natury teoretycznej i praktycznej, dotyczących polityki gospodarczej NRF, których nie można by prawidłowo odczytać i zinterpretować krytycznie bez wstępnej — i to możliwie szerokiej — prezentacji zasadniczych dla omawianego przedmiotu zjawisk i tendencji, związanych głównie z integracją europejską.

Procesy integracji gospodarczej we współczesnym kapitalizmie, zwłaszcza w krajach Europy zachodniej, stanowią jedno z centralnych zagadnień, wokół którego skupia się polityka gospodarcza i zagraniczna szeregu krajów¹.

Procesy te są następstwem długoterminowej ewolucji struktury gospodarki światowej. Ukształtowany w XIX w. system gospodarki światowej stanowił integralną całość, a poszczególne kraje zajmowały w niej okreś-

¹ Wiąza się z tym również problemy polityczno-militarne. Są one m. in. przedmiotem analizy w pracach: T. Grabowski, W. Stankiewicz, *Integracja w kapitalizmie. Problemy ekonomiczne i militarne*. Warszawa 1969, s. 412. Autorzy przedstawiają ewolucję koncepcji integracyjnych, ocenę szeregu zjawisk natury wojskowej, politycznej i gospodarczej, jak również analizę systemu organizacyjno-prawnego i procesy integracji w ramach NATO; por. także *Integracja ekonomiczna Europy zachodniej i jej aspekty polityczno-militarne*. Poznań (Instytut Zachodni) 1969, 274 ss.

lone miejsce w dziedzinie produkcji i handlu. Kraje Europy zachodniej (później Stany Zjednoczone) stanowiły centra przemysłowe, handlowe i finansowe świata, zaś pozostałe — zaplecze surowcowo-rolnicze i rynki zbytu będące domeną głównie przemysłowych państw europejskich.

W wyniku rozwoju jednolitego rynku światowego wytwarzały się ściślejsze związki między poszczególnymi wielkimi państwami przemysłowymi — z jednej strony, a grupami krajów surowcowo-rolniczych — z drugiej. Były to związki w zasadzie nieformalne, nie oparte na umowach międzynarodowych. Ukształtowały się pewne ugrupowania gospodarcze i polityczne, skupiające słabo rozwinięte kraje surowcowo-rolnicze wokół wielkich przemysłowych państw kapitalistycznych.

Nierównomierny rozwój kapitalizmu spowodował powstanie tendencji dezintegracyjnych w gospodarce światowej, które zapoczątkowane przed I wojną światową nasiliły się po jej zakończeniu, a po 1945 r. doprowadziły do rozpadu tradycyjnego systemu gospodarki światowej². Powstały strukturalne zmiany w międzynarodowym systemie podziału pracy, wystąpił chroniczny brak równowagi płatniczej świata kapitalistycznego i nastąpiło załamanie się jednolitego międzynarodowego systemu pieniężnego³. Dawne więzi łączące słabo rozwinięte kraje kolonialne i półkolonialne z krajami kapitalistycznymi silnie rozwiniętymi zostają zerwane, bądź zmienia się ich dotychczasowy charakter. W procesie tych przemian nastąpiły przesunięcia w układzie sił między wielkimi krajami kapitalistycznymi; dominującą pozycję gospodarczą i polityczną w świecie kapitalistycznym osiągnęły Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, a ich ekspansja ekonomiczna stała się z czasem istotnym elementem dezorganizacji kapitalistycznej gospodarki światowej. Owe procesy dezintegracyjne zrodziły z kolei nowe tendencje do scalania poszczególnych grup krajów kapitalistycznych. Współczesne procesy integracyjne w odróżnieniu od tych, jakie dokonywały się w ciągu XIX i w początkach XX w., cechuje pewien regionalizm. Łączą się bowiem przeważnie ze sobą kraje o zbliżonej strukturze gospodarczej i zbliżonym charakterze produkcji, najczęściej zaś kraje sąsiadujące — czego przykładem może być EWG. Obok czynników ekonomicznych i technologicznych istotną rolę w planach integracyjnych krajów kapitalistycznych odgrywają względy natury politycznej. Określone koła krajów Europy zachodniej i Stanów Zjednoczonych łączyły z procesem integracji gospodarczej Europy zachodniej nadzieje na scalenie polityczne i wojskowe, skierowane przeciw państwom socjalistycznym. Niemcy zachod-

² Por. T. Łychowski, *Ekspansja finansowa USA po II wojnie światowej*. Warszawa 1951 r. oraz *Zagadnienia obrotu międzynarodowego*. Warszawa 1954, rozdz. VI, VII, IX i X.

³ Por. *Economic Survey of Europe Since the War*. UNO Genewa 1953.

nie popierały od początku ideę zjednoczonej Europy, widząc w niej rozwiązanie szeregu swoich problemów powstałych w wyniku upadku III Rzeszy oraz urzeczywistnienie wielu aspiracji, co — jak wiadomo — z czasem nastąpiło. NRF uzyskała dość szybko odpowiednią pozycję prawną, ekonomiczną, a następnie polityczną i wysunęła się na czoło krajów EWG.

Dążąc do rozwiązania problemu integracji ekonomicznej nie osiągniętej drogą funkcjonalną, tj. poprzez mechanizm wolnej konkurencji, wypracowano system określany mianem instytucjonalnego⁴. Koncepcja ta zakłada utworzenie wspólnych organizacji i instytucji ekonomicznych oraz poddanie ich jednolitej władzy politycznej, ingerującej skutecznie w życie gospodarcze i przeciwdziałającej tendencjom dezintegracyjnym, jakie rodzi system gospodarki rynkowej. Wyłoniły się jednakże komplikacje natury politycznej. Integracja wymaga kompleksowego ujednoczenia wszystkich współczesnych instrumentów polityki gospodarczej, tj. utworzenia wspólnych instytucji ekonomicznych kształtujących życie gospodarcze: ujednoczonego systemu prawnego, podatkowego, bankowego, socjalnego itp.⁵, co wiąże się ze złożonym bardzo problemem ewentualnej rezygnacji poszczególnych państw z ich suwerennych uprawnień, szczególnie w zakresie kształtowania odpowiadającej własnym interesom polityki gospodarczej. Dotychczas nie przyjęto jednolitej koncepcji integracji politycznej.

Procesy integracyjne w Europie zachodniej oparto głównie na motywach politycznych⁶, co wpływało zarówno na praktykę integracyjną,

⁴ Por. Z. Nowak, *Koncepcja ekonomicznej integracji Europy zachodniej*. „Przegląd Zachodni” nr 5 - 6/1965, ss. 21 - 27 (cyt. dalej — *Koncepcja...*).

⁵ Problematykę tę wyczerpująco omawia K. Peter, *Neuzeitliche Gesellschaftsverträge und Unternehmensformen. Handbuch f. Personen- u. Kapitalgesellschaften, Familienengesellschaften u. Mischtypen, Kooperation u. Delegation, Rechtsformen im EWG-Raum*. Berlin 1970, s. 635; por. także A. Wasilkowski, *Prawne i ekonomiczne pojęcia integracji międzynarodowej*. „Studia Prawnicze” INP PAN, z. 13 oraz H. Meyer-Lindenburg, *Völkerrecht, Grundris des Rechts und der Wirtschaft*. Stuttgart, s. 238. Porównawczo problematykę prawną GATT, EWG i EFTA przedstawiono w pracy F. Jaeger, *Schweizerische Beiträge zum Europarecht*. Bern (autor jest pracownikiem naukowym instytutu zajmującego się europejskim i międzynarodowym prawem gospodarczym i socjalnym).

⁶ Problematyką tą zajmuje się szereg publikacji. Por. m. in.: H. von der Groeben, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration*. Tübingen 1970, s. 30; H. Kuby, E. Kitzmüller, *Transnationale Wirtschaftspolitik. Zur politischen Ökonomie Europas*. Hannover 1969, s. 142. Autorzy tej pracy wysuwają tezę, że gospodarka podporządkowana jest przede wszystkim potrzebom politycznym, a nie ekonomicznym, zwłaszcza polityce zagranicznej i polityce społecznej, a jednocześnie wyprowadzają z niej krytykę EWG, afirmując drugą doktrynę Hallsteina, według której idea EWG interpretowana jest jako długofalowe zadanie polityczne.

jak i na doktrynę burżuazyjną. Z. Nowak klasyfikuje samo pojęcie „integracji” według trzech grup występowania⁷. Doktryna liberalizmu gospodarczego utożsamia działanie swobodnych sił rynkowych z procesami integracji, co pozostaje w sprzeczności z na ogół akceptowanymi koncepcjami interwencjonizmu gospodarczego. Grupa druga akcentuje znaczenie integracyjne międzynarodowych instytucji gospodarczych i politycznych, skupiając uwagę głównie na środkach integracji i prawnych aspektach zrzekania się praw suwerennych na rzecz ciał międzynarodowych. Trzecia, najczęściej występująca, grupa definicji integracji europejskiej eksponuje jej cele polityczne, polegające na przeciwstawianiu się obozowi państw socjalistycznych⁸.

W NRF na uwagę zasługują zwłaszcza koncepcje integracji wysunięte przez K. Adenauera oraz L. Erharda. Koncepcja pierwszego kanclerza zakładała, iż NRF — dysponując przewagą gospodarczą w Europie — może sobie pozwolić na znaczne koncesje ekonomiczne na rzecz innych państw (np. Francji) w celu odzyskania tą drogą adekwatnej do potencjału ekonomicznego pozycji politycznej. L. Erhard wychodził natomiast z innych przesłanek. Wierzył on w pewien automatyzm rozwoju sytuacji. Zdaniem jego, rosnąca przewaga gospodarcza NRF i mechanizm wolnej konkurencji, dokonujący się w myśl założeń doktryny „społecznej gospodarki rynkowej”, zapewni z czasem NRF czołową pozycję w procesach integracji. Później zaś, w obliczu trudności związanych z polityczną integracją Europy zachodniej, Erhard w swej koncepcji uwzględnił szerszej również rolę czynników politycznych. Obydwie koncepcje dopełniają się w pewnym stopniu, zwłaszcza że podporządkowane są wspólnemu celowi.

Idee integracji europejskiej aprobuje również oficjalna doktryna SPD, co m. in. znalazło wyraz w programie godesberskim tej partii⁹.

Na zjeździe SPD w maju 1970 r. prof. Karl Schiller, minister gospodarki i finansów NRF, wymienił podstawowe zasady konieczne dla rozwoju Wspólnego Rynku. Uważał, iż podstawą polityki gospodarczej musi być ustalony porządek rynkowy. W Europie jednak nie może być mowy

⁷ Z. Nowak, *Koncepcja ...*, s. 33.

⁸ Por. R. Sannwald-J. Stohler, *Wirtschaftliche Integration*. Tübingen 1958, ss. 37-38; W. Hallstein, *United Europe Challenge and Opportunity*. Cambridge, Massachusetts 1962, ss. 66-91. Por. także S. Strauss, *Common Sense about Common Market. Germany and Britain in Post-War Europe*. New York 1958, s. 5 i n. (cyt. dalej: *Common Sense ...*). Strauss, akcentując aspekty polityczne integracji gospodarczej Europy, wspomina jednocześnie o kontrowersjach poprzedzających zawarcie traktatu rzymskiego.

⁹ F. Sängler, *Grundsatzprogramm der SPD. Kommentar*. Berlin-Hannover 1960, s. 126 (część zatytułowana *Internationale Gemeinschaft* — cyt. dalej: *Grundsatzprogramm*).

o stabilizacji; stabilizacja niemiecka jest wyższa od europejskiej („ciągle jeszcze eksportujemy stabilizację”). Celem pozostaje europejska unia walutowa, którą można osiągnąć jedynie poprzez zbliżenie się i stopienie narodowych polityk gospodarczych. Schiller przestrzegał jednak przed harmonizowaniem polityk gospodarczych państw EWG za wszelką cenę i na najwygodniejszym poziomie. Jako przykład wymienił nieprawidłową politykę agrarną. Kraje Wspólnego Rynku początkowo różniły się znacznie pod względem poziomu cen (zwłaszcza na produkty rolno-spożywcze), płac, struktury podatkowej, systemów celnych itp. Francja i Włochy prowadziły np. politykę protekcyjną, natomiast Belgia, a częściowo NRF — liberalną. Różnice występowały także w stopniu upaństwowienia podstawowych gałęzi przemysłu, w polityce dewizowej oraz w wielu innych aspektach życia gospodarczego. Nie uniemożliwiło to jednak funkcjonowania stopniowo realizowanego i elastycznie traktowanego wolnego rynku.

2. Po II wojnie światowej integracja gospodarcza Europy zachodniej zapoczątkowana została — jak wiadomo — amerykańskim planem pomocy gospodarczej dla Europy zachodniej, tzw. planem Marshalla. Przewidywał on m. in., że kraje Europy zachodniej, objęte pomocą, będą dążyły do skoordynowania swej polityki gospodarczej i wzajemnej wymiany handlowej. W tym celu powołano Organizację Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (OEEC). Dalszy etap integracji — to podpisanie układu w 1951 r. (i utworzenie w 1953 r.) tzw. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z udziałem Francji, NRF, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga — według koncepcji ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji R. Schumana (tzw. plan Schumana). Połączono zarząd przemysłu stalowego i węglowego tych krajów tworząc jednocześnie wspólnotę rynku na węgiel i produkty stalowe.

Z prawnego i politycznego punktu widzenia istotną jest tu kwestia tzw. ponadnarodowej władzy krajów Wspólnoty; na mocy układu międzynarodowego wyłączono przemysł węglowy i stalowy spod suwerennej władzy państwowej sześciu krajów i oddano pod kontrolę wspólnej, tzw. Wysokiej Władzy, posiadającej uprawnienia władzy państwowej. Obejmuje ona przy tym także uprawnienia, które w odniesieniu do przemysłu posiada administracja państwowa, a także funkcje spełniane zazwyczaj przez międzynarodowe organizacje kartelowe; decyduje bowiem np. o zamierzeniach inwestycyjnych, ich charakterze i kierunkach, ma prawo ustalać ogólne rozmiary produkcji bieżącej, decydować o przydziale surowców, ustalać ceny i warunki zbytu węgla i produktów stalowych nie tylko w obrębie wspólnego rynku, ale i na eksport. Na węgiel i produkty stalowe w ramach krajów Wspólnoty zniesiono cła i ograniczenia

ilościowe. W 1955 r. wysunięto plan utworzenia wspólnego rynku sześciu krajów Europy, obejmującego całość gospodarki tych krajów, zrealizowany poprzez zawarcie w 1957 r. traktatu rzymskiego w sprawie utworzenia tzw. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) sześciu krajów Europy kontynentalnej (Francji, NRF, Włoch, Holandii, Belgii i Luksemburga).

Porozumienie o EWG przewiduje utworzenie jednolitego organizmu gospodarczego sześciu krajów o wspólnym rynku, z pełną swobodą wymiany handlowej, obrotów kapitału i usług oraz swobodnego przeniesienia się siły roboczej. Jego uczestnicy prowadzić będą także w ramach Wspólnoty skoordynowaną wewnętrzną politykę ekonomiczną i socjalną oraz wspólną zagraniczną politykę ekonomiczną.

W 1959 r. siedem krajów (W. Brytania, Szwecja, Dania, Norwegia, Austria, Szwajcaria i Portugalia) powołało do życia rywalizujące ugrupowanie gospodarcze pod nazwą Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (*EFTA*). Działalność tych ugrupowań pogłębiła istniejące sprzeczności między europejskimi krajami kapitalistycznymi.

Nasuwa się tu pewna analogia między początkami integracji gospodarczej Europy zachodniej, a początkami *Zollverein* w Niemczech¹⁰ oraz koncepcją *Mittleuropy*.

W Niemczech XIX w. proces jednoczenia gospodarczego i politycznego dokonywał się powoli, mimo iż Prusy dążyły do scalenia Niemiec również na płaszczyźnie ekonomicznej. Początkowo powstały trzy unie celne lokalne, które przyspieszyły przejście do unii celnej ogólnej (*Zollverein*). Podlegała ona kontroli kongresu celnego, skupiającego delegatów z poszczególnych państw i obowiązywała w nim zasada jednomyślności — podobnie jak obecnie w Radzie Ministrów EWG. Dopiero traktat z 1867 r. wprowadził zasadę podwójnej kontroli, sprawowanej przez władzę federalną wykonawczą, oraz przez władzę ustawodawczą (parlament gospodarczy) złożoną z delegatów wybranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych.

Wspólne instytucje gospodarcze przekształciły się w chwili proklamowania cesarstwa w 1871 r. w stałe instytucje wspólnoty. Zaczątki form władzy federalnej w dziedzinie gospodarczej rozciągnęły się więc na całość sfery publicznej. Niemcy, w początku XIX wieku rozbite na szereg państw i państweczek o własnych taryfach celnych, stały się jednolitym obszarem gospodarczym. Tak więc swoisty „wspólny rynek” przyczynił się do osiągnięcia integracji. Utworzenie *Zollverein* zapewniło również Niemcom szybką ekspansję i nadrobienie zapóźnienia w rozwoju

¹⁰ H. Apel, *Europas neue Grenzen*, T. 1: *Der Gemeinsame Markt*. Köln—Berlin 1964, s. 69 i n. Por. także E. Strauss, *Common Sense...*, ss. 22 - 28.

gospodarczym w stosunku do innych państw zachodnioeuropejskich. Była to nowa forma ekspansji terytorialnej Prus, polegająca na stopniowym wciąganiu w sferę swoich wpływów gospodarczych i politycznych krajów sąsiednich.

Służyła temu penetracja ekonomiczna, unia celna, a w końcu unia polityczna. Tworzył się system państw małych, półzależnych od przodującego mocarstwa, które poprzez te kolejne etapy podporządkowania doprowadziło do pełnej zależności i likwidacji ich samodzielności politycznej. Dzięki temu systemowi Prusy, poprzez Niemiecki Związek Celny, uzyskały militarną hegemonię i doprowadziły do utworzenia w 1871 r. Rzeszy Niemieckiej¹¹.

Gospodarcza unifikacja Niemiec umacniała nie tylko potencjał ekonomiczny i funkcje państwa wobec gospodarki, które były nie mniej ważne niż funkcje administracyjne, ale stała się podstawą do rozwinięcia funkcji zewnętrznych, przejawiających się w ekspansjonizmie kolonialnym, intensyfikacji polityki *Drang nach Osten*, bezpośredniej rywalizacji z Anglią i pośredniej z Rosją poprzez Austro-Węgry. Idea *Zollvereinu* nie zamykała się jednak w zamierzeniach polityków, ekonomistów i administratywistów do formy małej, wewnątrz krajowej, ale z czasem zaczęto myśleć o utworzeniu wspólnoty ekonomicznej krajów Europy centralnej. Pisał o tym w 1915 r. F. Neumann w swej znanej książce *Mitteleuropa*, wysuwając w niej koncepcję unii celnej Niemiec z Austro-Węgrami, do której to unii — jako nowego ośrodka politycznego — grawitowałyby i przyłączyłyby się z czasem: Francja, Włochy, Niderlandy, kraje skandynawskie oraz bałkańskie. Koncepcja nowego ugrupowania — *Mitteleuropy* — służyła realizacji dwóch głównych funkcji spełnianych dotychczas przez Rzeszę Niemiecką: ekspansji ekonomicznej i rozbudowie potęgi militarnej, która była niezbędnym warunkiem do utworzenia zintegrowanego obszaru ekonomicznego o znaczeniu światowym.

W ramach tego organizmu realizowane były bezpośrednio i pośrednio funkcje państwa ingerującego wobec ekonomiki poprzez: cła, regulację kartelową, politykę eksportową, prawo patentowe, ochronę znaków jakości, kontrolę surowców oraz drogą ustawodawstwa gospodarczego¹². Neumann wysunął także propozycję utworzenia centralnego europejskiego kartelu żelaza i stali¹³, co zostało w innej nieco postaci urzeczywistnione dopiero po II wojnie światowej.

Koncepcje europejskiej integracji gospodarczej już od swego zara-

¹¹ Por. P. T. Ellworth, *The International Economy*. New York 1958, s. 183.

¹² E. Strauss, *Common Sense...*, ss. 28 - 31.

¹³ Tamże, s. 32.

nia odpowiadają właściwej kapitalizmowi tendencji do koncentracji i zdobycia odpowiedniej przestrzeni. Dążności te, mimo iż występowały prawie od stulecia, nie prowadziły dotychczas do poświęcania suwerennych praw państw na rzecz instytucji międzynarodowych. W okresie Niemiec hitlerowskich częściowo osiągnięto swoisty rodzaj gospodarczej „wspólnoty europejskiej”, ale drogą podboju, przemocą.

3. Początek procesu integracji gospodarczej NRF z systemami współpracy ekonomicznej państw Europy zachodniej pokrywa się w czasie z powstaniem tego organizmu państwowego. Od uchwalenia Ustawy Zasadniczej w politycznym statusie NRF nastąpiło szereg zmian o dużym znaczeniu. Przede wszystkim w 1955 r. władze okupacyjne formalnie zrezygnowały ze swoich uprawnień. Wprawdzie NRF posiada od tego czasu wszystkie formalne atrybuty normalnego organizmu państwowego, ale została przez układy paryskie włączona do Północnoatlantyckiej Wspólnoty Obronnej (NATO) i Unii Zachodnioeuropejskiej (WEU); poza tym została członkiem Wspólnoty Węgla i Stali (*Montanunion*) i wraz z pięcioma innymi państwami europejskimi — członkiem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a w 1951 r. — pełnoprawnym i aktywnym członkiem Rady Europejskiej. W rezultacie tych układów została znacznie ograniczona swoboda działania rządu federalnego w zakresie polityki zagranicznej, a częściowo również i wewnętrznej — w konsekwencji także i w polityce gospodarczej¹⁴. Politykę gospodarczą NRF w dużym stopniu określają bowiem międzynarodowe akty prawne związane z przynależnością tego państwa do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁵, a zwłaszcza podstawowe, konstytucyjne akty, jak konwencja paryska z 1948 r. i traktat rzymski z 1957 r.

Konwencja paryska z dnia 16 kwietnia 1948 r., dotycząca organizacji Europejskiej Rady Gospodarczej (OEEC)¹⁶, w swych głównych postanowieniach przewiduje szereg elementów planowego działania gospodarczego, co nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie się wewnątrz krajowych

¹⁴ Por. artykuł C. Schmid'a w „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 10/1968. Problemy ekonomiczne oraz polityczno-prawne, związane z udziałem NRF w integracji europejskiej, analizuje m. in. K. H. Dörmey, *Die deutschen Monopole auf den äusseren Märkten*. Berlin 1958, ss. 35 - 98.

¹⁵ Na temat stosunku prawa wspólnot europejskich do prawa NRF por. D. Emrich, *Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Bundesrepublik Deutschland*. Marburg 1969, s. XXXVI, 148.

¹⁶ OEEC — *Organisation for European Economic Cooperation*; analizowane i cytowane fragmenty konwencji według tekstu zamieszczonego w wydawnictwie: K. Albrecht, *Das Menschliche hinter dem Wunder, 25 Jahre Mitwirkung am deutschen Wirtschaftsaufbau*. Düsseldorf—Wien 1970, ss. 333 - 335. NRF została przyjęta na członka OEEC w dniu 25 X 1949.

systemów gospodarczych, w tym również i w NRF, zwłaszcza zaś instytucjonalnych form interwencjonizmu państwowego sprzyjających stymulowaniu rozwoju produkcji przemysłowej.

OEEC posiada osobowość prawną i dysponuje własnym budżetem tworzonym przez wkłady państw członkowskich. Wprawdzie OEEC utworzona została w związku z planem Marshalla i dla jego popierania, to obecna jej egzystencja nie jest już wyłącznie z nim związana¹⁷. Wiąż między Europejską Radą Gospodarczą i rządami państw członkowskich zapewniają stali ich delegaci akredytowani przy OEEC, co służy wzajemnej wymianie informacji i konsultacjom. Konwencja przewiduje, iż państwa członkowskie w ramach tej organizacji, stosownie do potrzeb, będą opracowywały ogólne „plany produkcji i wymiany towarów oraz usług” (art. 3). Zakłada się także: utworzenie „multilateralnego systemu płatniczego” (art. 4), wszechstronne umacnianie więzi gospodarczych m. in. poprzez stworzenie unii celnej i stref wolnego handlu (art. 5, 6). Strony konwencji zostały zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania w swych krajach inflacji; do umacniania stabilności walut, wewnętrznej sytuacji finansowej i systemu pieniężnego (art. 7) oraz do zapewnienia pełnego zatrudnienia i racjonalnego gospodarowania siłą roboczą (art. 8).

Z aktem tym ściśle wiąże się zawarty w Bonn dnia 15 grudnia 1949 r. układ NRF — USA o wzajemnej współpracy gospodarczej¹⁸. Szereg jego postanowień wywarło niewątpliwie znaczny wpływ na ukształtowanie się określonego modelu polityki gospodarczej w NRF, zwłaszcza zaś w okresie rządów chadecji, kultywujących liberalne orientacje. Już w preambule tego aktu stwierdza się, m. in., iż układ ów ma służyć „stabilnym międzynarodowym stosunkom gospodarczym”, rozszerzeniu handlu, utworzeniu lub utrzymaniu wewnętrznej stabilizacji finansowej i rozbudowie współpracy gospodarczej” — zgodnie z postanowieniami konwencji paryskiej z 1948 r. (art. I układu), układ ten jest bowiem w pewnym sensie bilateralną konkretyzacją tejże konwencji. Z treści art. II układu NRF - USA wynika, iż udzielane stronie niemieckiej świadczenia w znacznej mierze noszą cechy działań planowych, tj. podporządkowanych pewnym elementom planowania gospodarczego. Rząd NRF został bowiem w szczególności zobowiązany do przedkładania, na życzenie administracji USA, określonych planów i dokładnych propozycji odnośnie do projektowanych i oczekiwanych form pomocy, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak rozwój górnictwa węglowego, produkcji środków transportu oraz produkcji środków konsumpcyjnych.

¹⁷ Tamże, s. 347.

¹⁸ „BGBl” nr 5/1950, ss. 10 - 21.

Motywy szczególnego zainteresowania USA Niemcami zachodnimi tuż po II wojnie światowej tak określili „New York Herald Tribune” (10 V 1947 r.), organ amerykańskiego kapitału monopolistycznego:

„Niemieckie obszary zachodnie są prawdopodobnie największym zbiorowiskiem wysoko wykwalifikowanych sił roboczych, jakie można obecnie znaleźć na całym świecie, jeśli chodzi o wytwórczość wszelkich przedmiotów od samochodu do biżuterii”¹⁹.

W Niemczech zachodnich, stanowiących więcej niż dwie trzecie niemieckiego terytorium i niemieckiej gospodarki, kapitał amerykański posiadał przed wojną udziały w kluczowych trustach przemysłu ciężkiego, elektrotechnicznego i żeglugi. Pragnął więc zachować dawny wpływ na ich politykę gospodarczą, chociażby z tytułu pożyczek, jakich im wówczas udzielił.

USA, poprzez plan Marshalla, dążyły do opanowania zachodniemieckiego przemysłu i podporządkowania go swojemu kapitałowi finansowemu. Polityka silnej koncentracji kapitału groziła wówczas deformacją życia gospodarczego Niemiec zachodnich, a zwłaszcza nie sprzyjała racjonalnemu rozwojowi przemysłu. W pozycji uprzywilejowanej znalazłyby się bowiem zakłady legitymujące się udziałem kapitału amerykańskiego, natomiast dyskryminowane byłyby przedsiębiorstwa czysto niemieckie, zwłaszcza średnie i małe.

Znaczną zależność ekonomiczną i polityczną od USA oraz w dużym stopniu zintegrowany system ekonomicznej wspólnoty Europy zachodniej zaliczyć należy do czynników determinujących politykę gospodarczą NRF — wspomniana już bowiem ofensywa ekonomiczna USA na rynki Europy zachodniej jest faktem, któremu usiłują przeciwstawić się rządy niektórych państw (np. Francja w okresie rządów gen. de Gaulle'a), pragnących przeciwdziałać podważaniu suwerenności państwowej przez siły ekonomiczne działające z zewnątrz (por. artykuł H. Sauttera w „Wirtschaftsdienst” nr 2/1970). Szereg koncernów amerykańskich skupia znaczne odsetki akcji kapitału kluczowych firm NRF. Np. *United Aircraft* — posiada 30% kapitału *Vereinigte Flugtechnische Werke*, a *General Electric* — 10% akcji zachodniemieckiej grupy *AEG*. W 1964 r. kapitały USA, ulokowane w NRF, osiągnęły sumę 3,801 mld marek. Kapitały zagraniczne w NRF opiewały w tym czasie łącznie na sumę 11,1 mld marek („Die Zeit” nr 7/1964). Agendy kapitału amerykańskiego, dysponujące mocnym zapleczem finansowym w kluczowych

¹⁹ Cyt. za J. Kuczyński, *Co oznacza dla Niemiec plan Marshalla?* „Państwo i Prawo”, styczeń 1949, s. 16.

gałęziach przemysłu zachodnioeuropejskiego, są pożywką dla działania tzw. grup nacisku (*lobbies*), które starają się różnymi niejawnymi drogami umocnić wpływy USA w sferze politycznej i w zakresie strategicznych decyzji gospodarczych, jakie podejmują rządy Europy zachodniej.

Przełom technologiczno-przemysłowy, jaki dokonuje się na Zachodzie m. in. pod wpływem ekspansji kapitału i wyższej niż europejska technologii, prowadzi do głębokich przeobrażeń w sferze międzynarodowych stosunków gospodarczych. Zasadniczą cechą tych przeobrażeń jest umiędzynarodowienie i koncentracja środków produkcji i komercjalizacji. Osiami krystalizacji nowego typu rynku są wielkie grupy przemysłowo-finansowe stosujące w swej działalności najnowsze zdobycze techniki kierowania, informatyki i dysponujące komputerami. Istotne znaczenie z punktu „europejskiej” strategii działania tych grup ma okoliczność, że ich „sztaby generalne” przesądziły już w sensie pozytywnym sporną dla rządów kwestię integracji europejskiej. Wielkie grupy planują zbyt i produkcję w skali całej Europy zachodniej, ustanawiając w stolicach poszczególnych krajów ośrodki dyspozycji dla całego obszaru zachodnioeuropejskiego, traktują Europę zachodnią jako jedno terytorium z punktu widzenia inwestycji i osiągania zysków (np. przejściowy deficyt w jednym kraju pokrywany jest nadwyżkami osiąganymi w innym). Np. polityka rolna EWG doprowadziła do powstania nadwyżek produktów rolnych i dwukrotnie uległa dezorganizacji na skutek przeszkód walutowych. Wraz z dewaluacją we Francji i z rewaluacją w NRF dla EWG powstało szereg problemów. Prasa zachodniemiecka podnosiła nawet, że dopłaty wyrównawcze dla chłopów niemieckich wywołane zostały istnieniem ogólnych organizacji rynkowych EWG („Die Welt” z 29 października 1969 r.).

To zmusza niejako rząd NRF do częściowego przynajmniej stosowania planu gospodarczego w ograniczonym zakresie oraz podporządkowuje określone gałęzie zachodniemieckiej gospodarki kapitałowi USA. Rząd NRF zobowiązany został ponadto m. in. do: utrzymania ustabilizowanej waluty, niezwłocznego (w razie potrzeby) wyrównywania planów budżetowych, zapewnienia stabilnych stosunków finansowych wewnątrz kraju i umacniania zaufania do systemu pieniężnego (art. II, ust. 1 pkt c) oraz do podjęcia wypracowanych wspólnie z innymi krajami-uczestnikami układu paryskiego przedsięwzięć zmierzających do „usunięcia praktyk handlowych i uchylecia porozumień handlowych”, podejmowanych przez prywatne lub publiczne przedsiębiorstwa w handlu międzynarodowym, a „ograniczających” wolną konkurencję, dostęp do rynków lub popierających „kontrolę monopolistyczną”, tam gdzie takie praktyki lub porozumienia wywierają wpływ na realizację wspólnego europejskiego programu odbudowy (art. II, ust. 3).

W aneksie do umowy NRF-USA wyjaśniono, iż pojęcie „praktyk i porozumień handlowych” oznacza: ustalanie cen, wyłączenie przedsiębiorstw z określonych rynków, dyskryminację pewnych przedsiębiorstw, ograniczanie produkcji lub ustalanie jej kontyngentów, czynienie przeszkód rozwojowi technicznemu, rozszerzanie obowiązujących na obszarze danego kraju-sygnatariusza układu zastrzeżonych praw patentowych, znaków ochronnych itp., jeśli zostały uwzględnione w postanowieniach zawartego przez strony układu oraz inne rodzaje praktyk ustalonych przez rządy NRF i USA.

Następnym aktem prawnym wprowadzającym elementy planowania gospodarczego, związanym z układem NRF i USA, była również ustawa o administracji specjalnego majątku (ERP)²⁰ z 31 sierpnia 1953 r.²¹ upoważniająca ministra federalnego do spraw planu Marshalla²² do administrowania dobrami uzyskiwanymi przez NRF na mocy układów z USA z 15 grudnia 1949 r. i 31 stycznia 1950 r. o współpracy gospodarczej między tymi krajami (§§ 1 i 2). Majątkowi temu stworzono autonomiczny, nie związany z federacją status prawny i faktyczny (§ 4), aczkolwiek zarządzany jest według ogólnych zasad gospodarczych (§ 5).

Wszystkie wpływy i wydatki tego majątku na każdy rok budżetowy przedkładał minister federalny do spraw planu Marshalla, w porozumieniu z ministrem finansów, w postaci planu gospodarczego zatwierdzonego ustawą, zaś doroczny rachunek wydatków dołączono do zestawienia wydatków federalnych (jako załącznik).

Problem planowania ekonomicznego w ramach EWG był przedmiotem wielu dyskusji i studiów. Podczas gdy Francja od dawna stosuje taką procedurę, Niemcy zachodnie były przeciwne planowaniu, opowiadając się za „wolnym rynkiem” jako za bardziej właściwym mechanizmem. W rezultacie przyjęto koncepcję kompromisową, którą można by określić mianem programowania orientacyjnego (*indicative programming*). Opracowano taki program dla Wspólnoty, który został akceptowany przez Radę Ministrów EWG i rządy państw członkowskich w lutym 1967 r. „Program” opiera się na okresie pięcioletnim i przewiduje cele dla takich pozycji jak ludność, wysokość dochodu narodowego i handlu dla każdego kraju Wspólnoty. Państwa rezygnują więc z indywidualnej „wolności” i dążą do osiągnięcia projektowanych celów, prowadząc taką politykę, aby była zgodna z założeniami ich oficjalnej doktryny. Pro-

²⁰ ERP — *European Recovery Programm*, tj. plan Marshalla.

²¹ „BGBI” nr 59/1953, ss. 1312 - 1313.

²² Urząd ministra federalnego do spraw planu Marshalla sprawował w pierwszym rządzie NRF wicekanclerz F. Blücher (FDP). W rządach następnych urząd o tej nazwie nie występuje; jego funkcje przejął minister do spraw współpracy gospodarczej.

gram określa więc cele i linie przewodnie do ich osiągnięcia, ale nie wskazuje szczegółowych metod ich realizacji²³.

Ważne znaczenie integracyjne posiadał traktat rzymski²⁴. Traktat ów zakłada „stopniowe zbliżanie polityki gospodarczej Państw członkowskich, harmonijną działalność gospodarczą, stałą i zrównoważoną ekspansję, coraz głębszą stabilizację” (art. 2). Realizacji tych celów służą etapami wprowadzane w EWG m. in. takie przedsięwzięcia, jak: zniesienie między państwami członkowskimi ograniczeń celnych i innych dotyczących importu i eksportu towarów, „przeszkód utrudniających swobodny ruch osób, usług i kapitałów”, „ustanowienie wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich”, ustanowienie wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i transportu, „utworzenie systemu zapobiegającego wypaczeniom w dziedzinie konkurencji”, zastosowanie środków umożliwiających koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich i przeciwdziałanie zachwianiu równowagi w ich bilansach płatniczych, „utworzenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego w celu ułatwienia ekspansji gospodarczej Wspólnoty poprzez tworzenie nowych możliwości” oraz „posunięcia legislacyjne zmierzające do wzajemnego zbliżenia prawa cywilnego poszczególnych krajów, stosownie do potrzeb funkcjonowania Wspólnego Rynku” (art. 3). Traktat zakłada w szczególności „wzajemne zbliżenie przepisów prawnych i administracyjnych” związanych z zatrudnieniem i warunkami pracy (art. 117).

Europejskie organizacje gospodarcze i wojskowe nie wykraczają poza tradycyjne formuły prawnomiędzynarodowe; są to bowiem zwykle paktety, w których strony zachowując pełnię swej suwerenności, wstępują w związki umowne, zaś wszystkie zasadnicze decyzje należą do rządów poszczególnych państw członkowskich i są podejmowane przez ich najwyższe organa. Także Rada Europejska jest z punktu widzenia prawa międzynarodowego zwykłą organizacją regionalną, nie tworzącą żadnego wspólnego organu o określonych kompetencjach; państwa członkowskie nie scedowały na rzecz organów Rady żadnego ze swych suwerennych uprawnień²⁵. EWG, odgrywająca dużą rolę ekonomiczną, a przez to i polityczną w świecie kapitalistycznym, jest w istocie rodzajem unii celnej.

²³ J. G. Turnbull, J. B. Taber, *The Changing Structure of Europe Economic, Social and Political Trends*. Minneapolis 1970, s. 24. Por. także pracę W. Baumann, *Mittelfristige Wirtschaftspolitik für die Europäischen Gemeinschaften*. Köln 1969, s. 28.

²⁴ Cytowane fragmenty tekstu traktatu według: S. B. Clough, C. G. Moodie, *European Economic History. Documents and Readings*. D. v. Nostrand Company, Inc. 1965, ss. 178 - 186.

²⁵ Por. P. Wandycz - L. Frenzl, *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. Londyn 1965, ss. 250-252, tamże bibliografia (około 60 poz.) literatury obejmującej aspekty prawne i administracyjne problematyki integracji europejskiej (ss. 288-292).

Ponadto przewiduje utworzenie wspólnego rynku ze wspólnym zarządem niektórych gałęzi przemysłu oraz uzgadnianie szeregu aspektów polityki gospodarczej i społecznej. Odrębny charakter prawny ma jedynie tzw. Wysoka Władza (*Haute Autorité*) Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jako nadrzędny organ wykonawczy dysponuje ona (w zakresie swego działania) realnymi uprawnieniami władzy ponadpaństwowej, a jej rozstrzygnięcia i normy posiadają moc prawną i nie wymagają zgody państw członkowskich²⁶. Wśród propozycji, dotyczących ulepszenia systemu instytucji EWG, m. in. postuluje się wyposażenie parlamentu w zaczątki rzeczywistej władzy w zakresie budżetu Wspólnego Rynku i doprowadzenie do sytuacji, w której członkowie parlamentu wybierani byłiby w drodze bezpośrednich wyborów, a nie — jak dotychczas — mianowani przez parlamenty państw członkowskich, spośród składu parlamentów.

Problemy integracji gospodarczej i jej aspekty ekonomiczne oraz prawne bywają przedmiotem zainteresowania *Bundestagu* i jego komisji²⁷. W marcu 1970 r. debatowano nad zaproponowanymi przez komisje postulatami. Domagano się: uwolnienia Wspólnego Rynku od czynników hamujących integrację i stworzenia warunków dla jednolitej konkurencji i wolnej działalności przedsiębiorstw; dostosowania przemysłu państw członkowskich, a w szczególności w czołowych dziedzinach technologicznych do poziomu wielkich przemysłów europejskich oraz popierania wzrostu gospodarczego i postępu technicznego poprzez ulepszanie sterowania przemian strukturalnych i niezbędnych procesów przystosowawczych.

Wykonanie tych przedsięwzięć uzależniono od wzajemnego dostosowania (*Angleichung*) licznych krajowych przepisów prawnoadministracyjnych, dotyczących zwłaszcza środków żywnościowych, ochrony spraw natury technicznej (normy, standaryzacje)²⁸ oraz uporządkowania kwestii podatkowych.

Jako szczególnie ważne wskazuje się przede wszystkim realizowane od dawna przedsięwzięcia unifikacyjne i kodyfikacyjne w zakresie prawa spółek. Dąży się do stworzenia prawa europejskiej spółki handlowej, zawarcia umowy ułatwiającej fuzje intereuropejskie, wprowadzenia europejskiego prawa dotyczącego koncernów²⁹ oraz nowej, elastycznej formy prawnej dla międzynarodowej współpracy przedsiębiorstw

²⁶ Por. H. Apel, *Europas neue Grenzen...*, op. cit., s. 13 i n.

²⁷ Druk *Bundestagu* VI/606 z 9 IV 1970; por. także M. Seidel, *Die Industriepolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. „Europa-Archiv” nr 1/1971, s. 11 i n.

²⁸ Por. E. Winkl-Bauer, *Westeuropäische Patentrechtsintegration und Schutzrechtspolitik*. Berlin 1967.

²⁹ Por. O. F. Gamm, *Das Kartellrecht der EWG*. „Kartellrundschau” 1969, zeszyt 3.

(pomyślanej jako przyjęcie stosowanej we Francji formy „groupement d'intérêt économique”).

4. Integracja systemów prawnych w Europie zachodniej od czasu podpisania traktatu rzymskiego poczyniła znaczne postępy. Ilustracją mogą tu być chociażby materiały obradującego w dniach 23-26 września 1970 r. w Berlinie V Kongresu Międzynarodowego do Spraw Prawa Europejskiego, zorganizowanego przez *Federation Internationale pour le Droit Européen* a poświęconego wybranym problemom współdziałania europejskiego systemu prawnego z systemami narodowymi w dziedzinie rolnictwa, konkurencji i energii³⁰.

Prof. P. Pescatore, podsumowując obrady Kongresu, tak scharakteryzował ogólne aspekty prawne dotychczasowej współpracy gospodarczej, którą dzielił na kilka faz rozwojowych. Początkowa, najbardziej prymitywna forma współdziałania — jego zdaniem — ograniczała się do zwykłej koordynacji w oparciu o programy i postanowienia (decyzje), zaś władza ustawodawcza pozostawała w gestii państw członkowskich. Ale już na tym etapie zarysowała się pewna tendencja rozwojowa polegająca na tym, że wspólnota gospodarcza, poprzez swe wytyczne lub rozstrzygnięcia, mogła wpływać na proces ustawodawczy w państwach członkowskich (jako przykład podaje się tu prawo osiedlania się). W drugim etapie w ręku Wspólnoty pozostaje nie tylko inicjatywa ustawodawcza, ale i samo ustawodawstwo, co dotyczy zwłaszcza prawa rolnego, realizowanego przez władze narodowe. Etap trzeci charakteryzuje się tym, że organom Wspólnoty powierzono nie tylko dyspozycję polityczną i ustawodawstwo, ale i wykonawstwo administracyjne. Przykładem tego jest układ w sprawie energii, wyjątkiem zaś prawo o współzawodnictwie.

Z problematyką systemu EWG wiążą się istotne kwestie polityczno-prawne, a zwłaszcza polityczno-ustrojowe implikacje bezpośredniego stosowania prawa Wspólnoty³¹. Podnosi się zwłaszcza, iż układ o EWG opiera się na zasadzie kształtowania polityki gospodarczej poprzez normy prawne, które umacniają wolnościowe prawa gospodarcze. Jako niepodważalna traktowana jest zasada bezpośredniego stosowania prawa Wspólnoty, będąca państwowo-prawną podstawą wspólnoty politycznej. Rozwój prawa Wspólnoty zakłada istnienie jej samodzielnego interesu, który ma powstawać przez to, że obywatele w państwach członkowskich korzystają z praw nadanych im przez układ o EWG, niezależnie od woli rzą-

³⁰ „Integration Vierteljahres-Hefte für Europaforschung” nr 3/1970, ss. 225-229.

³¹ Problematyką tą zajmuje się m. in. E. J. Mestmäcker (*Die Vermittlung von europäischen und nationalen Recht im System unverfälschten Wettbewerbs*. Bad Homburg—Berlin—Zürich 1969, s. 179), komentując jeden z wyroków Trybunału Europejskiego.

dów narodowych. Polityka gospodarcza sprowadza się zatem do zabezpieczenia liberalnych wolności gospodarczych oraz do działania organów instytucjonalnych.

Międzynarodowe organizacje ekonomiczne, a zwłaszcza koordynujące gospodarkę wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych obszaru europejskiego i prowadzące analizę poszczególnych problemów (np. inflacji), przekazują swym państwom członkowskim sugestie i zalecenia, które służą sterowaniu w znacznym stopniu ich wewnętrzną polityką gospodarczą, a zwłaszcza kierunki oddziaływań typu interwencyjnego (czy korygującego). Jeden z ostatnich memoriałów *OECD*, przedstawiający źródła i implikacje zjawisk inflacyjnych w krajach członkowskich, formułuje jednocześnie szereg zaleceń³². Jest to więc interwencjonizm centralnie stosowany, który można określić mianem makrointerwencjonizmu.

Akceptując dotychczasowe formy interweniowania państwa w ważnych sektorach przemysłowych (bezpośrednia pomoc finansowa, przyznawanie kredytów eksportowych, ustalanie reguł zakupów i norm technicznych), zaleca się ich pogłębianie, gdyż ich operatywność stwarza w skali międzynarodowej najdogodniejsze możliwości działania krótkoterminowego. Wydanie nowych ustaw czy nowych regulaminów winno być poprzedzone badaniami w celu ustalenia, czy programowane środki wpłyną w sposób pożądaný na poziom cen. Rozważane są formy wprowadzania w życie ustawodawstwa w sprawie restrykcyjnych praktyk handlowych, ponad granicami poszczególnych krajów.

W zakresie nadzoru nad cenami i zyskami postuluje się ustalenie dla rokowań o umowy zbiorowe odpowiednich ram organizacyjno-prawnych, statusu umów zbiorowych, procedury regulowania sporów itd.

W dziedzinie polityki konkurencji wysuwa się potrzebę wzmocnienia działalności ustawodawczej, dotyczącej restrykcyjnych praktyk handlowych, m. in. poprzez skorzystanie z pomocy niezależnych rzeczoznawców w celu przeprowadzenia odpowiednich ankiet obejmujących zagadnienia eksportu, cen i wydajności w gałęziach przemysłu osiągających niezadowalające efekty ekonomiczne. Za poważne przeszkody na drodze rozwoju handlu międzynarodowego (zwłaszcza w obrocie maszynami przemysłowymi, sprzętem transportowym i większością trwałych dóbr konsumpcyjnych), uważa się istnienie rozbieżności norm krajowych, a w szczególności w zakresie regulaminów publicznych obejmujących sprawy ja-

³² *Le problème actuel de l'inflation OECD*. Paris 18 XI 1970. *OECD-Organization for Economic Cooperation and Development*, powstała w 1960 r. (ratyfikowana w 1961 r.). Skupia w zasadzie tych samych członków co *OEEC*. Zajmuje się koordynacją ruchu kapitałów. Por. M. A. G. von Meerhaeche, *International Economic Institutions*. London 1966, ss. 264 - 279, 378 - 380.

kości, bezpieczeństwa, ochrony zdrowotnej itd. Istotnym problemem prawnym jest nadal również tzw. polityka konkurencji i związane z nią nadużycia. Istnieje wprawdzie odpowiednie ustawodawstwo, przewidujące represjonowanie „klasycznych” w tej dziedzinie nadużyć (podział rynków, restrykcje utrudniające dostęp do rynku, narzucone ceny ponownej sprzedaży), jednakże w Europie nie jest ono należycie przestrzegane³³. Wpływ na ten stan mają m. in. zarówno tradycje prawne danego kraju, jak i luki w tym ustawodawstwie. Np. w ustawodawstwie większości krajów zachodnioeuropejskich nie przewidziano przepisów zezwalających rządowi, aby w ramach polityki konkurencji zapobiegały fuzjom przedsiębiorstw lub je anulowały, jeśli będą one sprzeczne z interesem ogólnym.

5. Warto zwrócić tu uwagę na istotne dla kręgu naszych rozważań aspekty procesów integracyjnych w płaszczyźnie polityki rolnej. Obecnie sześć państw należących do Wspólnoty, praktycznie rzecz biorąc, korzysta z warunków „wspólnego rynku” zarówno na towary przemysłowe, jak i na produkty rolne. Rynek ten nie jest jeszcze kompletnym wspólnym rynkiem, częściowo na skutek zmian kursu pieniądza dokonanych przez Francję i NRF, ale jest czymś znacznie więcej od tradycyjnej unii celnej. Jednakże pełna integracja gospodarcza wciąż jeszcze nie następuje, bowiem dotychczas nie rozwiązano podstawowych problemów polityki EWG.

Wspólny Rynek nie ogranicza swych dążeń do usunięcia gospodarczych granic narodowych, ale idzie dalej, kontynuując politykę narodowych państw, a w niektórych wypadkach zastępując je polityką wspólną dla objętego nim obszaru jako całości. Dąży się do tego, aby na obszarze Wspólnego Rynku towary, kapitały i siła robocza miały możliwość swobodnego przepływu. W szeregu dziedzin Wspólny Rynek działa na rzecz usunięcia barier narodowych, a jego zwolennicy podnoszą, iż współczesna ekonomia nie jest już ekonomią z czasów Adama Smitha. Rolę „niewidzialnej ręki”, która wówczas miała korygować ślepe działania konkurujących ze sobą egoistycznych interesów, spełniają obecnie rządy, które

³³ Ostatnio Trybunał EWG ukarał grzywnami dziewięciu wielkich europejskich producentów barwników, którzy w latach 1964-1967 podnosili trzykrotnie i jednocześnie ceny o tę samą kwotę. Problematyką prawną kar pieniężnych w systemie gospodarki wolnorynkowej EWG, tzw. prawem karnym kartelowym państw członkowskich oraz teorią sankcji administracyjnych zajmuje się R. Winkler, *Die Rechtsnatur der Geldbusse im Wettbewerb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Ein Beitrag zum Wirtschaftsrecht der EWG*. Tübingen 1971, s. XV, 117. Daje on obszerny wywód teoretyczno-porównawczy, dokumentujący główną tezę, iż wbrew treści przepisów EWG, określających kary pieniężne (*Geldbusse*) jako „nie karno-prawnego charakteru”; mamy tu w istocie do czynienia z pewną formą gospodarczego prawa karnego.

niezależnie od tego, czy są „liberalne”, czy też „neoliberalne”, stosują w praktyce doktryny J. M. Keynesa i jego następców. Podnosi się, że jeżeli wspólny rynek ma być jednolitym rynkiem wewnętrznym, takim jak rynki poszczególnych państw narodowych, różniącym się od nich tylko wielkością, to musi on także podejmować „integrację pozytywną”, stosując pewnego rodzaju połączenie polityki gospodarczej poszczególnych państw narodowych z polityką gospodarczą wspólną dla całego regionu³⁴. Dotychczasowe zaniedbania w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej z polityką innych partnerów we wspólnym Rynku są naprawiane poprzez nagłą dewaluację lub rewaloryzację. Francja i Niemcy dowiodły niedawno, że państwa-członkowie Wspólnego Rynku mogą przeprowadzać jednostronnie zmiany kursu waluty, przez co spowodowały tymczasowe załamania się wspólnego rynku na produkty rolne i na dłuższą metę doprowadziły do wyłamania się swych własnych cen produktów z ogólnej linii.

W listopadzie 1969 r. Rada Ministrów EWG powzięła decyzje dotyczące rekompensaty dla rolników NRF za straty poniesione w wyniku rewaluacji marki (ok. 1,7 mld DM) oraz osiągnięto porozumienie w sprawie regulacji rynku owoców i warzyw. Część wydatków z tego tytułu ma ponieść Wspólny Fundusz Rolny EWG (*FEOGA*), pozostałe koszty poniesie w ciągu czterech lat rząd NRF w formie manipulacji podatkiem od wartości dodanej oraz drogą bezpośrednich świadczeń dla rolników. Osiągnięty, w imię utrzymania jednolitego poziomu cen oraz wolnego przepływu artykułów rolnych na obszarze EWG, kompromis polega na tym, że rolnicy NRF otrzymają pełną rekompensatę, jednakże większą część kosztów z tego tytułu poniesie — rząd boński, zaś pomoc *FEOGA* zmniejszać się będzie stopniowo.

Rada Ministrów EWG zaapelowała do rządu NRF, by starał się zrównoważyć tę stopniową redukcję pomocy nie drogą bezpośrednich subwencji dla rolników, lecz odpowiednimi posunięciami w dziedzinie świadczeń socjalnych oraz poprzez zmiany struktury rolnictwa zachodniemieckiego. Mimo korzystnego dla NRF rozwiązania sprawy, nie zyskało ono aprobaty Związku Chłopów Niemieckich, a ustawa o wyrównaniu porewaluacyjnym strat rolnictwa, oparta na osiągniętym w ramach EWG porozumieniu, została uchwalona w 1969 r. przy wstrzymaniu się od głosu opozycyjnej *CDU/CSU*.

Rada Ministrów EWG osiągnęła także porozumienie wprowadzające z dniem 1 stycznia 1970 r. jednolite metody interwencji w wypadku nadmiernej podaży owoców i warzyw oraz spadku ich ceny, przeprowadzonych zarówno przez rządy, jak i zrzeszenia producentów, którzy z cza-

³⁴ R. M a y n e, *Where Europe is heading?* „Management Today”, December 1969 .

sem przejąć mają całkowicie zadanie regulowania cen. Na rynku wewnętrznym EWG państwa członkowskie zobowiązane zostały do skupu nadwyżek tych artykułów z zaleceniem ich przetworzenia na soki i napoje alkoholowe lub też rozdzielania wśród ludności w ramach akcji charytatywnych.

6. W EWG od dawna toczą się dyskusje na temat unifikacji walutowej w ramach tego systemu. W 1970 r. grupa czołowych ekspertów EWG (tzw. Komitet Wernera)³⁵ opracowała specjalny program unii gospodarczo-walutowej Wspólnoty, zakładający utworzenie odpowiedniego aparatu organizacyjnego do przekształcenia obecnego charakteru Wspólnoty przez nadanie jej cech „superpaństwa”. Końcowy etap procesu integracji (po 10 latach) obejmowałby utworzenie dwóch organów: tzw. ośrodka do spraw polityki gospodarczej oraz systemu banków centralnych Wspólnoty z udziałem wysokich funkcjonariuszy „ponadnarodowych” oraz przedstawicieli państw, przy czym nie sprecyzowano bliżej ich kompetencji i form sprawowania władzy. Unia gospodarczo-walutowa ma spowodować m. in.: ujednoczenie walut krajowych poprzez stworzenie pieniądza wspólnego, utworzenie środków płynnych w zakresie całej strefy oraz centralizację polityki walutowej, kredytowej i budżetowej w zakresie budżetów publicznych, jak również polityki regionalnej i strukturalnej. Również narady przedstawicieli pracodawców i pracobiorców (tj. — jak się określa — partnerów społecznych) odbywać będą na szczeblu Wspólnoty.

Ośrodek dyspozycji w sprawach polityki gospodarczej wywierać będzie decydujący wpływ na ogólną politykę Wspólnoty nie tylko poprzez jej budżet, jako instrument koniunktury, ale także na budżety krajowe, zwłaszcza w przedmiocie metod finansowania deficytów lub wykorzystywania nadwyżek oraz będzie dokonywał zmian parytetu waluty jednolitej czy też ogółu walut krajowych. Przewiduje się także, że kompetencja tego ośrodka rozciągnie się również na inne dziedziny polityki społeczno-gospodarczej, które ulegną centralizacji w skali Wspólnoty.

Również część kompetencji zgromadzeń narodowych będzie musiała być jednocześnie przeniesiona na Parlament Europejski. Jako ewentualny wzorzec dla utworzenia systemu banków centralnych Wspólnoty wskazuje się organizację typu *Federal Reserve System* w USA. System bankowy Wspólnoty byłby upoważniony do podejmowania, stosownie do wymogów wewnętrznej sytuacji gospodarczej, decyzji dotyczących polityki

³⁵ Por. „Le Monde” nr 8013/1970. Tzw. komitet Wernera stanowiła grupa rzeczoznawców EWG pod przewodnictwem premiera Luksemburga Pierre Wernera, obejmująca przewodniczących pięciu następujących wyspecjalizowanych komitetów EWG: gubernatorów banków centralnych EWG, polityki koniunkturalnej, spraw walutowych, średniofalowej polityki gospodarczej, polityki budżetowej oraz dyrektora departamentu spraw gospodarczych i finansowych EWG.

walutowej, środków płynnych, stopy procentowej, udzielania pożyczek sektorowi publicznemu i prywatnemu, zaś w dziedzinie zewnętrznej polityki walutowej — do stosowania interwencji na rynkach dewizowych i w zakresie zarządzania rezerwami walutowymi Wspólnoty.

Jakkolwiek koła polityczne i gospodarcze NRF popierały na ogół plan Wernera, gdyż dawał on priorytet integracji w sferze polityki gospodarczej, a przez to i potencjalną przewagę Niemiec zachodnich w EWG, niemiecki *Bundesbank* w sprawozdaniu za 1969 r. zajął krytyczne stanowisko w kwestii możliwości stworzenia europejskiej unii walutowej uważając, iż wspólne mechanizmy kredytowe, fundusz rezerwowy, wcześniejsze uzgadnianie ewentualnych zmian kursu, nie zdołają zapobiec rozbieżnościom, zwłaszcza w dziedzinie cen i kosztów³⁶. Unia walutowa byłaby realna jedynie wówczas, jeśliby jednocześnie wszystkie ważne czynniki, określające popyt ogólnogospodarczy w poszczególnych krajach, zostały wzajemnie dostosowane, aby można było uniknąć różnych szkodliwych napięć.

Jednocześnie, jako przykład rozwiązań realnych, *Bundesbank* wskazuje na zalecenia, jakie daje on federalnemu ministerstwu finansów, aby przy średniofalowym planowaniu finansowym kredytów nie przewidywano stałego wzrostu finansowania kredytowego wydatków publicznych. Jeśli zaś zaplanowego wolumenu wydatków nie uda się pokryć, np. w wypadku „przegrzania” koniunktury, należy dążyć do redukcji kredytów pobieranych przez państwo w takim zakresie, w jakim wymaga tego koniunktura i starać się o nadwyżki kasowe. Zastrzega jednak, iż posunięcia kredytowe i podatkowe wymagają także poparcia ze strony tzw. partnerów społecznych. *Bundesbank* wysuwa przy tym obawy, że gdyby układy zbiorowe nastawiły się, przy słabnącym popycie ogólnym, na wysokie stopy podwyżek płac z ostatnich czasów, to zagroziłaby gospodarce inflacja kosztów. Jeśli zaś ogólny popyt dopuścił do przereźnięcia wysokich podwyżek płac na ceny, nowa fala podwyżek płac wywołałaby automatycznie nową falę zwyczajów cen. Dlatego też sugeruje zastosowanie ostrzejszych kryteriów w rokowaniach dotyczących płac.

W lutym 1971 r. Rada Ministrów EWG podjęła postanowienia w sprawie stopniowego przekształcenia Wspólnoty w unię walutową i gospodarczą. Tzw. plan Wernera został bowiem odrzucony przez Francję, ponieważ jego realizacja, zakładająca stworzenie gospodarczych przesłanek wspólnej polityki walutowej, wymaga rezygnacji z określonej części praw suwerennych państw członkowskich na rzecz władz EWG. Podjęto decyzje dotyczące koordynacji polityki walutowej i kredytowej

³⁶ Por. *Der Jahresbericht der Deutschen Bundesbank*. „Neue Zuercher Zeitung” nr 99/1970 (wyd. zagr.).

państw członkowskich oraz stworzenia od 1 stycznia 1972 r. funduszu wzajemnej pomocy (w wysokości 2 mld dolarów) na podtrzymywanie kursów walut, które znajdują się w trudnościach. Podjęto również rezolucję deklarującą gotowość stworzenia w ciągu 10 lat unii gospodarczej etapami, tj.: poprzez zacieśnienie obowiązkowych konsultacji w dziedzinie polityki podatkowej, zbliżenie stawek podatkowych, a następnie utworzenie jednolitego systemu niezależnych banków emisyjnych.

Integracja w dziedzinie walutowej jest rozwiązaniem dalece niepełnym; zjawiska z tej sfery są bowiem funkcją ogólnego rozwoju gospodarczego. Nie można przeto mówić o wspólnej polityce walutowej bez prowadzenia wspólnej polityki budżetowej, inwestycyjnej, podatkowej, tj. polityki gospodarczej.

7. Jednym z czynników rzutujących na politykę gospodarczą NRF jest niewątpliwie problem Berlina zachodniego i jego powiązania z ekonomiką zachodnioniemiecką. W ciągu ostatnich lat trwało przywracanie dawnych, ścisłych stosunków gospodarczych między Berlinem zachodnim a zachodnimi prowincjami Niemiec. Przed II wojnę światową Berlin zbywał bowiem większość swych produktów do Niemiec zachodnich i czerpał stąd większość surowców i półfabrykatów.

Włączenie Berlina zachodniego do gospodarki zachodnioniemieckiej pociągnęło za sobą, zgodnie z zasadami wolnej konkurencji, szeroki podział pracy między dwoma rynkami regionalnymi. Przemysł zachodnioberliński uzależnił swój program produkcyjny i program mocy w 2/3 od szczególnych potrzeb klienteli zachodnioniemieckiej; i na odwrot — 3/4 potrzeb w zakresie produktów przemysłowych Berlina zachodniego pokrywają dostawy z NRF. Nie zapewniało to jednakże Berlinowi zachodniemu samodzielnej egzystencji. Warunki geograficzne, demograficzne, polityczne i ekonomiczne powodują, iż udzielona mu pomoc finansowa ze strony NRF jest znaczna. Są to przeważnie subwencje budżetowe, pożyczki, (głównie na budowę mieszkań), ulgi podatkowe (w celu popierania zbytu i przyciągania kapitałów), kredyty z funduszu Europejskiego Programu Ochrony i z funduszu wyrównywania ciężarów (głównie na inwestycje przemysłowe) oraz świadczenia w zakresie ubezpieczeń społecznych (wyplacanie emerytur).

Pomoc ta osiągnęła w 1968 r. wielkość rzędu 7 mld DM. Wydatki Berlina pokryte zostały w około 60% świadczeniami Niemiec zachodnich³⁷. Istnieje ścisłe powiązanie Berlina zachodniego z systemem prawnym, walutowym, finansowym i ekonomicznym NRF. Stosunki prawne i gospodarcze między Berlinem zachodnim a innymi częściami NRF regu-

³⁷ F. Suchan, *Conditions de viabilité de l'économie de Berlin-Ouest*. „Problèmes Économiques” nr 1133/1969.

lują ustawy. Ogólny rozwój gospodarki oraz rozwój finansów i kredytów pozostał po 1961 r. w zasadzie ustabilizowany³⁸.

*

Naszkicowany tu zarys niektórych tylko, godnych podkreślenia czynników zewnętrznych, oddziałujących na określony kształt i ewolucję polityki gospodarczej NRF, nasuwa kilka refleksji ogólnych.

Sięgając do retrospektywnych porównań z okresu pruskiego *Zollverein* można dopatrywać się pewnych podobieństw ewolucji drogi rozwojowej Niemiec zachodnich, zwłaszcza z etapu Rady Gospodarczej. Proces scalania zachodnich stref okupacyjnych po 1945 r. w jeden organizm zapoczątkowany został wówczas etapami na płaszczyźnie gospodarczej (Bizonia, Trizonia), a dopiero później nastąpiła integracja polityczna.

Jednocześnie nasuwają się tu pewne analogie szersze, odnoszące się do przebiegu procesów integracyjnych w skali zachodniej Europy współczesnej, co przypomina niekiedy założenia i mechanizm funkcjonowania *Zollvereinu* oraz koncepcje *Mittleurop*y.

Z kolei zaś owe intereuropejskie gremia polityczne i gospodarcze oraz kreowane przez nie założenia doktrynalne oraz rozwiązania stosowane w sferze prawa gospodarczego i praktyki gospodarczej nie pozostają bez wpływu (bezpośredniego i pośredniego) zarówno na doktrynę ugrupowań politycznych NRF, jak i na system prawny poszczególnych państw, nie mówiąc już o przemożonym wpływie na ich wewnętrzną politykę gospodarczą. Wpływ ten widoczny jest przede wszystkim w doktrynie i polityce rządzących ekip europejskiej socjaldemokracji, a w przypadku *SPD* zwłaszcza po Godesbergu (1959), co wiąże się m. in. z bezpośrednim, czynnym udziałem przedstawicieli tego nurtu politycznego w pracach szeregu gremiów EWG i w kształtowaniu przez nich określonych koncepcji polityki gospodarczej. Socjaldemokracja bowiem jest zwolennikiem integracji europejskiej.

Istnieje tu także niewątpliwie sprzężenie obustronne. Analizując postanowienia międzynarodowych aktów prawnych z zakresu integracji gospodarczej Europy oraz zalecenia sterujące polityką gospodarczą państw Wspólnoty w zestawieniu z założeniami programowymi z tej dziedziny głównych ugrupowań politycznych NRF (dotyczy to zwłaszcza *SPD*), można spotkać wiele — wydaje się nieprzypadkowych — podobieństw. Nasuwa się przy tym niekiedy pytanie, co jest więc w owej doktrynie,

³⁸ O specyfice polityki gospodarczej Berlina zachodniego por. m. in.: K. Schiller, *Die Berliner Wirtschaftspolitik als Probefall der marktwirtschaftlichen Ordnung unter besonderen politischen Belastungen* (w pracy zbiorowej *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*. Göttingen 1964).

traktującej m. in. o założeniach wewnętrznej polityki gospodarczej, oryginalną socjaldemokratyczną koncepcją, a co jedynie inkorporowaną akceptacją założeń polityki gospodarczej, ogólnie zalecanych i przyjętych w skali Wspólnoty? Wymagałoby to przeprowadzenia odpowiednich badań.

Przy ogólnie w zasadzie deklarowanych założeniach politycznych gospodarki wolnorynkowej, opartej na wzorcach neoliberalnych, coraz wyraźniej w działaniach praktycznych i aktach prawnych umacniają się tendencje nowych, trwałych (w sensie ich instytucjonalizacji) rozwiązań typu interwencjonistycznego — i to w skali międzynarodowej, co jest pewnym *novum* — i oczywiście nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie określonych wzorców interwencjonizmu państwowego w NRF.

Wydaje się, iż towarzyszące obecnym tendencjom polityki gospodarczej w Europie zachodniej procesy integracji systemów prawnych nie są — jak dotychczas — odpowiednio z nimi zsynchronizowane, jak również z systemami prawnymi państw członkowskich. W skali Wspólnoty zaczyna natomiast kształtować się międzynarodowe prawo gospodarcze o aspiracjach prawa nadrzędnego nad prawem krajowym. Procesy unifikacji w dziedzinie prawnej uzależnione są w dużym stopniu od przesłanek natury polityczno-ustrojowej. Państwa członkowskie pragną bowiem jak najdłużej zachować swe suwerenne prawa, przejawiające się m. in. w autonomicznym ustawodawstwie gospodarczym. Tak więc z jednej strony unifikacja w zakresie prawa nie nadaża w pewnym sensie za tendencjami do scalenia w dziedzinie ekonomicznej i politycznej, ale z drugiej — stoją temu na przeszkodzie nie tyle względy natury prawnej, co politycznej.

II. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE I ZAKRES POLITYKI GOSPODARCZEJ W NRF

Określenie istoty i charakteru polityki gospodarczej stosowanej w NRF na przestrzeni minionego dwudziestolecia nastęrczyć może pewne trudności. Polityka ta nie odznaczała się bowiem zarówno doktrynalną, jak i praktyczną jednolitością, nawet w okresie długoletniego sprawowania władzy w tym państwie przez chadecję. Do problematyki tej można podejść różnorako. A. Krawczewski ujmuje np. politykę gospodarczą jako polegającą „na dokonywaniu a k t ó w w y b o r u (podkr. L. Ł.) takich rozwiązań modelowych, które zapewniają optymalne warunki efektywnego działania — działania mającego na celu maksymalizację zysku”³⁹.

W istocie reformy gospodarcze i towarzyszące im akty prawne w ogól-

³⁹ Krawczewski, *Akumulacja kapitału w NRF*. Warszawa 1969, s. 222.

nym pojęciu mogą być, formalnie rzecz biorąc, *a posteriori* traktowane jako „akty wyboru”, chociaż niekiedy trudno mówić o jakimkolwiek wyborze w odniesieniu do konkretnych posunięć narzuconych niejako przez sytuację ekonomiczną czy też oddziaływanie czynników zewnętrznych. Teza o „aktach wyboru” może w tym kontekście okazać się dyskusyjna, np. w przypadku reformy walutowej z 1948 r. czy też tzw. ustaw stabilizacyjnych z 1967 r., bowiem akty te, podobnie jak szereg innych były koniecznością w zasadzie bez alternatywy. Trudno więc tu wprowadzać i absolutyzować czynniki woluntarystyczne, zwłaszcza że „swobodę tę ograniczają obiektywne warunki ustrojowe” kapitalizmu⁴⁰. Nie budzą natomiast wątpliwości ogólne tendencje i intencje polityki gospodarczej w NRF, służącej rozbudowie potencjału gospodarczego i militarne go oraz umocnieniu politycznej pozycji państwa, będącego rzecznikiem interesów burżuazji monopolistycznej.

Państwo kapitalistyczne dysponuje szeregiem środków zarówno ekonomicznych, jak i prawnych, za pomocą których może oddziaływać na rozwój i kształtowanie pewnych procesów gospodarczych, związanych z rozwojem koniunktury i całej gospodarki. Zespół tych środków, uruchamianych przez władze państwowe z własnej inicjatywy czy też pod presją określonych ośrodków dyspozycji politycznej — stosownie do wyłaniających się potrzeb, stanowi użyteczne instrumenty polityki gospodarczej⁴¹. One to, a nie tylko same prawidłowości rozwoju produkcji materialnej, decydują o kształcie ekonomiki danego państwa kapitalistycznego. Państwo, poprzez stosowanie określonej polityki podatkowej oraz inne formy oddziaływania, może wpływać na kształtowanie się kosztów produkcji oraz efektywności procesu inwestycyjnego. Przedmiotem regulacji polityki gospodarczej państwa kapitalistycznego bywa także często układ płac i zysków, zmieniany np. poprzez sztuczne hamowanie koniunktury powodującej spadek zatrudnienia.

W szerokim pojęciu polityka gospodarcza stanowi niewątpliwie istotny komponent całości kształtu polityki społecznej. W systemie kapitalistycznym pod pojęciem „polityki gospodarczej” rozumie się celowe oddziaływanie na organizm gospodarczy i stosunki ekonomiczne zarówno zwierzchnich władz państwowych, jak i prywatnych zrzeszeń lub też pojedynczych przedsiębiorstw (określanych zbiorczo mianem „czynników polityki gospodarczej”) — poprzez politykę płac, politykę socjalną, instrumenty fiskalne i inne⁴². Uwarunkowana jest ona ściśle podstawami

⁴⁰ Tamże, s. 20.

⁴¹ Por. W. Grabska, *Eksport a wzrost gospodarczy NRF*. Warszawa 1967, s. 293 (cyt. dalej: *Eksport*).

⁴² Por. W. Hoffmann, *Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft*. Reinbek 1969, s. 100 (cyt. dalej: *Grundelemente*).

ustroju społeczno-ekonomicznego i politycznego danego państwa i zakresie jego funkcji wobec ekonomiki na danym etapie rozwojowym⁴³. Rodzaje i zakres rozstrzygnięć określają tu poważnie dążenia i interesy znajdujących się u władzy i oddziałujących na nią najsilniejszych i najbardziej wpływowych ugrupowań politycznych i społecznych. One to bowiem nadają odpowiednią rangę wysuwany programom polityki gospodarczej, kształtując przez to układ sił politycznych w państwie. Polityka gospodarcza jest przeważnie podporządkowywana ogólnym celom polityki społecznej i służy umacnianiu jej ekonomicznych podstaw, zabezpieczając jednocześnie interesy klasowe określonych grup społecznych.

W NRF, w warunkach nasilającej się koncentracji wielkiego kapitału i stale rosnącej nierówności w podziale dochodu społecznego, polityka gospodarcza państwa, w zależności od programów ekip rządzących, wysuwała m. in. postulaty zmierzające do ochrony i utrzymania tzw. małego i średniego kapitału, warstw społecznych ekonomicznie słabszych, jako „sprzymierzonych” z wielkim kapitałem (tzw. polityka sojuszu — *Bündnispolitik*).

Analizując programy i realny kształt polityki gospodarczej w NRF niełatwo wyrobić sobie o niej jasny pogląd. Enuncjacje polityków czy założenia doktrynalne określonych partii i ugrupowań są tu mało stabilne (niekiedy przybierają formę doraźnie formułowanych przedwyborczych haseł politycznych) i nie zawsze są adekwatne do realiów sytuacji gospodarczej. Politykę ekonomiczną określają, w końcowym efekcie, obiektywne warunki i prawidłowości rozwoju gospodarki kapitalistycznej z wszystkimi jej implikacjami.

W warunkach gospodarki NRF, której podstawy prawno-ustrojowe, określa Ustawa Zasadnicza, główne cele polityki ekonomicznej państwa i wielkiego kapitału w ich ekonomicznych i prawnych założeniach są podporządkowane umacnianiu kapitalistycznych stosunków własnościowych. Założenia tej polityki można by sprowadzić do kilku zasadniczych kierunków i środków oddziaływania.

Naczelnym jej celem jest umacnianie ogólnych społeczno-ekonomicznych podstaw współczesnego kapitalizmu, m. in. poprzez odpowiednią politykę własnościową oraz politykę kształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych w zakładach produkcyjnych. Dąży ona także do stworzenia ramowych, formalnych gwarancji dla procesów gospodarczych, głównie poprzez kształtowanie systemu prawnego, systemu stosunków rynkowych, zabezpieczenie systemu walutowego oraz inne działania.

⁴³ Na temat owych współzależności por. *Interdependenzen von Politik und Wirtschaft* (praca zbiorowa). Berlin 1967, s. 638. Por. krytyczną notę recenzyjną K. E. Lohmanna w „Das Argument 61” z. 9/10, 1970, s. 794 i n.

Polityka gospodarcza państwa spełnia także funkcje koordynacyjne w odniesieniu do poszczególnych dziedzin gospodarczych. Wiążąca się z tym coraz szerzej stosowana „publiczna polityka gospodarcza stała się namiastką dla niedostatecznie funkcjonującej spontanicznej koordynacji procesów gospodarczych ponad rynkami”⁴⁴.

Wreszcie występuje tu oddziaływanie korygujące, popierające i „przeciwwzakołóceniowe” (*abschirmende*) czynnika publicznego w sferze procesów gospodarczych poprzez określone posunięcia w dziedzinie wewnętrznej polityki fiskalnej, pieniężnej i kredytowej oraz w dziedzinie zagranicznej polityki gospodarczej. Głównym celem polityki gospodarczej w NRF nie jest bynajmniej, jak zwykły głosić określone koła polityczne (zwłaszcza chadeckie), „podniesienie dobrobytu ludności” czy też możliwe największe przysporzenie dóbr krajowi, ale przede wszystkim zabezpieczenie rentowności gospodarki (*Renditenwirtschaft*), nawet poprzez ograniczanie podaży towarów (*Güterangebot*) wewnątrz kraju. Przykładem może tu być stosowana w NRF od 1957 r. polityka gospodarowania energią, tj. ograniczanie wewnętrznej podaży konkurencyjnych źródeł energii z powodu popierania cen węgla, czy też zaniechanie zwalczania inflacji cen, przy jednoczesnym oddziaływaniu na wzrost zarobków. Celem polityki gospodarczej w NRF nie jest w istocie również koncepcja utrzymania „gospodarki rynkowej” (*Marktwirtschaft*) li tylko ze względów doktrynalnych. Samo bowiem to pojęcie — jak słusznie zauważa W. Hoffmann — jest jedynie sformalizowanym, upiększonym określeniem dla istniejącego systemu zysku⁴⁵.

Podejmowane w NRF rozstrzygnięcia gospodarcze również nie zmierzają do utrzymania wolnej konkurencji jako samoistnej wartości, o czym świadczy stosunek tej polityki do karteli i innych tworów przemysłowych panujących na rynku.

W celach polityki gospodarczej w NRF występuje wiele sprzeczności, będących następstwem antagonistycznych stosunków społeczno-ekonomicznych systemu kapitalistycznego.

Generalnie rzecz biorąc, państwo kapitalistyczne, kreujące i realizujące politykę gospodarczą oraz dokonujące wyboru określonych środków wykonawczych, nie może dokonywać tego bez uwzględniania realiów ustroju ekonomicznego kapitalizmu, opartego na ochronie interesów prywatnych. Deklarowane działania na rzecz interesów ogółu są w istocie działaniem na rzecz warstwy rządzącej, obejmującej zaledwie tę część społeczeństwa, którą zaliczyć można do przedstawicieli kapitału. Występuje tu antynomia między interesami partykularnymi tych ugrupo-

⁴⁴ Hoffmann, *Grundelemente...*, s. 101.

⁴⁵ Tamże.

wań a interesami ogółu. Wiąże się z tym „konflikt celów” w polityce gospodarczej państwa kapitalistycznego, w przedmiocie samego wyboru zakresu i skali priorytetów na rzecz owych wąskich grup, czy też w interesie szerszej pojętego „ogółu”⁴⁶. Wypływa to z ogólnego charakteru systemu, opartego na zasadzie prywatnego zysku.

Założenia narodowej polityki gospodarczej państwa kapitalistycznego opierają się na pewnej fikcji, zakładającej istnienie „ogólnej gospodarki” (*Gesamtwirtschaft*), opartej na rzekomej zgodności interesów wszystkich grup społecznych. Podmioty uczestniczące w gospodarce są tu uważane za nosicieli „częstkowych” interesów społecznych, co dotyczy m. in. państwa jako czynnika reprezentującego przedsiębiorstwa publiczne oraz sprawy fiskalne. Zakłada się, iż państwo, prowadząc ogólnonarodową politykę gospodarczą, winno wychodzić ponad partykularne interesy, a w razie rażącej ich niezgodności — ingerować „porządkująco”. W rzeczywistości jednak proces kształtowania się zasad i kierunków tej polityki przebiega — jak wiadomo — nie bez wpływu oddziaływania politycznych sił nacisku, różnych interesów grupowych, co w efekcie uniemożliwia prowadzenie obiektywnej, prawdziwie ogólnospołecznej polityki gospodarczej⁴⁷.

Cechy polityki gospodarczej współczesnego państwa kapitalistycznego, w tym i NRF, można by w ogólnym zarysie ująć następująco. Przede wszystkim charakteryzuje się ona uznawaniem różnych podmiotów przejawiających inicjatywy w zakresie polityki gospodarczej. Przy tym dotyczy to nie tylko kompetencji (*Befugnisse*) wewnątrz aparatu władzy ze względu na ich hierarchię (federacja, kraje, gminy), bowiem szereg kompetencji przekazywanych jest różnym stowarzyszeniom i organom samorządu gospodarczego.

Między innymi ze względu na rozbieżność interesów różnych grup społecznych w gospodarce NRF występuje znaczne rozdrobnienie rodzajowe środków oddziaływania na ekonomikę. Jest to raczej doraźnie aplikowana polityka małych kroków, a nie szerszej zakrojonych reform gospodarczych, chociaż od kilku lat coraz bardziej przybiera zinstytucjonalizowane formy. Stosowane posunięcia polityki gospodarczej często mają charakter akcesoryjny i doraźny, związany m. in. z występowaniem przejawów zachwiania równowagi rynkowej.

Politykę tę cechuje ponadto duży margines rozwiązań kompromisowych. Wyraża się to — już od zarania w powojennej rzeczywistości gospodarczej Niemiec zachodnich — w treści, a nawet w formie prezen-

⁴⁶ W. Knips, *Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte*. Tübingen 1970.

⁴⁷ Pisze o tym m. in. H. Schulte, *Eigentum und öffentliches Interesse*. Berlin 1970 (rozprawa habilitacyjna).

tacji postanowień dotyczących polityki gospodarczej w aktach prawnych rangi ustawowej, z konstytucjami poszczególnych krajów i Ustawą zasadniczą włącznie. Szereg aktów prawnych cechuje rozwlekłość, wręcz opisowe ujęcia, brak jasnej, przejrzystej konstrukcji i zbyt często są nowelizowane poszczególne ich przepisy. Ów kompromis, widoczny m. in. w szeregu rozwiązań, jest tylko pozorny, w praktyce bowiem przechyla się wyraźnie na rzecz interesów strony w danym sporze silniejszej, co jest następstwem nierównych szans ekonomicznych ugrupowań kształtujących nie tylko politykę gospodarczą, ale i szereg innych funkcji współczesnego państwa kapitalistycznego.

Użytecznym instrumentem polityki ekonomicznej jest prawo gospodarcze, które stanowi stosunkowo młodą dziedzinę prawa, i w państwach kapitalistycznych traktowane jest jako część prawa publicznego, tj. gospodarczego prawa państwowego (konstytucyjnego) i gospodarczego prawa administracyjnego. Zadaniem prawa gospodarczego, w szczególności zaś publicznego prawa gospodarczego, ma być zabezpieczenie funkcjonalności gospodarki, przy czym rozumiane jest odmiennie niż czyni to pozytywizm prawniczy czy prawo natury⁴⁸.

Jeżeli wyjść z przesłanek uwarunkowań prawa gospodarczego, to na tle stosunków między prawem gospodarczym i gospodarką uwidacznia się jasno, iż prawo gospodarcze sprowadzić można do roli środka polityki ekonomicznej. Burżuazyjne prawo gospodarcze należy jednakże rozpatrywać również z punktu widzenia funkcji współczesnego państwa wobec ekonomiki. Prawo to określa w pewnym sensie granice polityki gospodarczej wywodzące się z podstawowych zasad konstytucyjnych. Zdaniem Fröhlera, zarówno prawnicy-administratywiści, jak i sędziowie przy stosowaniu norm prawa gospodarczego starają się wspomagać politykę gospodarczą, tworząc podstawy prawne dla jej efektywizacji, jakkolwiek nauka prawa gospodarczego przejawia niekiedy tendencje samolacyjne.

W piśmiennictwie NRF spotkać można różne ujęcia systematyki elementów polityki gospodarczej w krajach kapitalistycznych⁴⁹. Przeważnie

⁴⁸ L. Fröhler, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik*. Wien—New York 1969, s. VII, 1.

⁴⁹ Por. Hoffmann, *Grundelemente...*, ss. 157-165. Analizę elementów polityki gospodarczej podejmują także J. Tingerggen, *Wirtschaftspolitik*. Rombach Freiburg 1968, s. 380; G. K. Zinn (SPD), *Allgemeine Wirtschaftspolitik als Grundlegung einer kritischen Ökonomie*. Kohlhammer (1970), 224 ss.; G. v. Eynern, *Grundriss der politischen Wirtschaftslehre*. Köln u. Opladen, 1968, s. 307; H. G. Schachtschabel, *Wirtschaftspolitische Konzeptionen*. 2. Aufl. Stuttgart 1970, 208 ss.; A. Shonfield, *Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*. Köln 1968, s. 544.

jednak wyróżnia się w niej: 1) główne założenia ustrojowe obejmujące podmioty, które sterują polityką gospodarczą, system środków tejsze polityki, politykę własnościową, politykę w dziedzinie kształtowania organizacji i stosunków w procesie pracy oraz politykę rynkową; 2) organizację struktury gospodarki pod względem wielkości jednostek gospodarczych, dziedzin gospodarki oraz jej układu terytorialnego (przestrzennym); 3) organizowanie procesów gospodarczych (polityka produkcyjna, polityka rynkowa, polityka podziału dochodów).

W obrębie założeń ustrojowych podejmuje się próby określenia miejsca i roli polityki gospodarczej na tle całokształtu ustroju gospodarczego, rzeczywistych i ideologicznych jej celów oraz głównych zadań, z uwzględnieniem ich hierarchii oraz interesów, jakim mają służyć.

Wśród podmiotów władczych w sferze polityki gospodarczej wyróżnia się państwo, zwłaszcza w retrospektywnych rozważaniach wokół tradycyjnie wysuwanego w nauce burżuazyjnej problemu, czy państwo i gospodarka mogą być czynnikami dopełniającymi się, czy też przeciwnościami, i jak mają kształtować się ich wzajemne stosunki⁵⁰. Jaki ma być podział zadań i sfer wpływów w gospodarce między podmiotami publiczno-prawnymi i prywatnymi oraz według jakich kryteriów ma się ona dokonywać. Wiele uwagi poświęca się organizacyjnym, prawnym i międzynarodowym aspektom gospodarki prowadzonej samodzielnie przez podmioty publiczne. Pod względem form prawnych wyróżnia się m. in. następujące rodzaje przedsiębiorstw publicznych: przedsiębiorstwa administrowane przez państwo (*öffentliche Regiebetriebe*), przedsiębiorstwa z własną osobowością prawną, przedsiębiorstwa publiczne w formie prywatno-prawnej oraz mieszane. Publiczną formę działalności gospodarczej w NRF ma przeważnie gospodarka wodna i gospodarka energią elektryczną. Publiczny czynnik gospodarczy występuje na rynku jako zakupujący produkty, przez co wywiera wpływ na politykę koniunkturalną, wiąże się z tym bowiem rozdział zamówień i kształtowanie cen. Częściowy zaś udział podmiotów gospodarki prywatnej w zadaniach

⁵⁰ Por. H. Burneleit, *Feindschaft der Vertrauen zwischen Staat und Wirtschaft?* Frankfurt n.M. 1961. Autor snuje teoretyczne rozważania na temat stosunków między państwem i gospodarką, ilustrując je przykładami zaczerpniętymi z NRF. Wiele uwagi poświęca kształtowaniu motywacji i decyzji politycznej, roli partii i związków politycznych, ich stosunkom z legislatywą i egzekutywą (ss. 41-52), działalności parlamentu i jego komisji, jawności ich działania (ss. 61-72). Postuluje umocnienie autorytetu państwa (s. 81 i n.). Por. także: K. Rose, *Die Grenzen staatlicher Betätigung in der Marktwirtschaft (Vortrag)* 1968; B. Börner, *Staatsmacht und Wirtschaftsfreiheit*. Bad Homburg v. d. H., Berlin 1970, s. 44; D. Bös, *Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt*. Basel—Wien 1970; G. A. Steiner, *Government's Role in Economic Life*. McGraw-Hill 1953.

publicznych wyraża się poprzez ich instytucjonalne organizmy samorządowe w postaci korporacji o statusie prawa publicznego (izb) i prawa prywatnego (zrzeszenia rynkowe i zawodowe).

W warunkach federalnego ukształtowania NRF wiele uwagi w systematyce komponentów instytucjonalnych polityki gospodarczej poświęca się podziałowi inicjatyw, zadań i kompetencji różnych szczebli administracji państwowej, wychodząc z ogólnych założeń polityczno-ustrojowych tego państwa⁵¹. Centralnymi zagadnieniami są: podział budżetu oraz rozdział kompetencji ustawodawczych w zakresie administracji gospodarczej. Wiąże się z tym m. in. przeniesienie części inicjatywy ustawodawczej z krajów na federację oraz z parlamentu do rządu. Istotnym zagadnieniem jest tu także przekazanie szeregu inicjatyw z zakresu polityki gospodarczej federacji do instytucji międzynarodowych, np. do EWG.

Odnosnie do polityki własnościowej, przy podkreśleniu podstawowego charakteru prywatnej własności gospodarczej jako przedmiotu ochrony publiczno-prawnej, warto wskazać na takie elementy jak: ochrona własności przed jej ograniczeniem ze strony władz publicznych i zaliczenie jej do rządu praw podstawowych, ochrona tejże własności przed podmiotami prywatnymi, ochrona praw wynalazczych, znaków towarowych i innych wartości.

Własność gospodarcza jest przedmiotem określonego jej kształtowania przez czynniki publiczne (poprzez pozbawienie, ograniczanie lub tworzenie własności). W sensie negatywnym państwo, poprzez swój system prawny, może ograniczać prawo własności, tj. np. prawo spadku, dziedziczenia, dzierżawy czy też wolnego obrotu gruntami. W sensie pozytywnym — drogą zobowiązania własności (tj. określonych jej podmiotów) do użytkowania bądź przekazania w użytkowanie innym podmiotom poprzez obłożenie własności obowiązkami lub „przegrupowanie” własności (*Umschichtung*), np. drogą wyrównania szkód (*Lastenausgleich*).

W dziedzinie tworzenia własności wskazuje się na takie formy, jak nadanie praw własności samodzielnym przedmiotom gospodarczym drogą reformy rolnej czy też poprzez osiedlenie (osadnictwo), pośrednictwo w przekazaniu własności w użytkowanie niesamodzielnym podmiotom (np. sprawa mieszkań i domów) oraz poprzez podział kapitału (m. in. drogą tzw. *Volksaktien*)⁵².

⁵¹ Por. F. Weller, *Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1967, s. 165.

⁵² Problematykę tę można rozpatrywać w szerszym kontekście tworzenia i podziału dochodu narodowego. Analizę różnych aspektów tego problemu w NRF podejmuje praca zbiorowa: *Einkommenverteilung und Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1964, s. 190. Por. także *Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 - 1960*. Tübingen 1965, s. X, 216.

Polityka w dziedzinie tzw. ustroju pracy obejmuje politykę demograficzną, gospodarowanie siłą roboczą, organizację rynku pracy (pośrednictwo pracy, obowiązek pracy, różne formy pomocy bezrobotnym), przygotowywanie odpowiednio kwalifikowanych kadr dla potrzeb przemysłu oraz ochronę siły roboczej w procesie produkcji (ochrona czasu pracy, zabezpieczenie przed wypadkami przy pracy). Ważnym, aczkolwiek jakościowo nieco odrębnym elementem polityki gospodarczej w dziedzinie ustroju pracy, jest istotne zagadnienie społeczno-polityczne w postaci tzw. prawa do współzarządzania (współdecyzji) w zakładach przemysłowych (*Mitbestimmungsrecht*) oraz zagadnienie demokracji zakładowej (*Betriebsdemokratie*) — jako głównych elementów koncepcji tzw. demokracji gospodarczej (*Wirtschaftsdemokratie*).

Jedną z centralnych spraw polityki gospodarczej w NRF, obejmującą kompleks różnorodnych problemów natury ekonomicznej, politycznej i prawnej, jest zagadnienie gospodarki rynkowej. Polityka państwa kapitalistycznego w tej dziedzinie określa podstawowe zasady organizacji uczestnictwa poszczególnych podmiotów gospodarczych w tym rozległym i skomplikowanym obszarze działania. Państwo z konieczności musi posługiwać się różnymi instrumentami bezpośredniego i pośredniego oddziaływania, aby wpływać na kształtowanie się określonych form rynkowych i często stoi przed problemami ograniczenia konkurencji.

Dążenie do koncentracji, tworzenie się dużych tworów gospodarczych oraz różnych form powiązań i współdziałania, między nimi w celu zapewnienia sobie odpowiedniej pozycji na rynku, jest procesem stałym. Do czasu kryzysu powszechnego lat 30-tych istniały przeważnie prywatne formy zrzeszeń kapitałowych, później osiągnęły dominację zrzeszenia organizowane przez państwo na bazie narodowej, zaś po II wojnie światowej, zwłaszcza od czasu utworzenia Wspólnoty Węgla i Stali (*Montanunion*) oraz EWG — coraz bardziej rozwijają się ponadpaństwowe formy zrzeszania i koncentracji wielkiego przemysłu i wielkiego kapitału.

Ingerencja czynnika państwowego w sferę działalności gospodarki wolnorynkowej może być zarówno wielokierunkowa, głównie zaś realizowana jest poprzez ograniczenie i zwalczanie nadużywania „władzy rynkowej”, bądź też drogą nacjonalizacji gałęzi gospodarki, które osiągnęły wysoki stopień koncentracji⁵³. W przedmiocie ograniczenia koncentracji wydano w NRF w 1957 r. ustawę oraz jej nowele z 1965 r. Oprócz

⁵³ Wiąże się z tym ogólniejszy problem polityczny oraz ekonomiczno-prawny kontroli własności prywatnej przez państwo oraz zakres obowiązku świadczeń tejże własności na cele ogólnospołeczne. Problematyką tą zajmuje się m. in. praca T. Nichols, *Ownership Control and Ideology. An Enquiry into Certain Aspects Modern Business Ideology*. Allen and Unwin (1970 r.), s. 272.

środków regulujących natury prawnej i ekonomicznej, w sferze polityki gospodarczej wskazuje się niekiedy także na występowanie różnych zwyczajów rynkowych, kształtowanych zarówno przez zrzeszenia wielkiego kapitału, czynnik publiczny (państwowy), jak i przez międzypaństwowe twory gospodarcze (w rodzaju EWG czy *Montanunion*).

Czynniki polityki gospodarczej coraz częściej ingerują także w różne dziedziny organizacji procesów gospodarczych, wywierając znaczny wpływ na politykę produkcyjną (poprzez popieranie określonych działów ze względu na koniunkturę rynkową) czy też szczególne interesy państwa (np. produkcja dla potrzeb militarnych).

Kierując się podobnymi przesłankami, państwo — czy też ugrupowania wielkiego kapitału w NRF, wprowadzają ograniczenia w sferze produkcji (np. w przemyśle węglowym), oddziałują na rodzaje i jakość produkcji. W dziedzinie polityki rynkowej przedmiotem oddziaływania (regulacji) są giełdy, system kredytowy, taryfy celne, ceny, podział dochodów, sfera konsumpcji, akumulacji kapitału oraz inwestycje.

Zakres problematyki, jaką zaliczyć można do polityki gospodarczej NRF, jest więc bardzo bogaty i trudno było dać wyczerpującą analizę krytyczną wszystkich jej aspektów prawnych. Skłania to więc z konieczności do koncentracji uwagi wokół zagadnień wybranych, jakie wydały się być najistotniejsze dla podjętej próby określenia głównych funkcji współczesnego państwa kapitalistycznego wobec ekonomiki, o czym już wspomnieliśmy wcześniej. Dotyczy to również uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych polityki gospodarczej NRF częstokroć wzajemnie powiązanych. Szereg z sygnalizowanych tu jedynie ogólnie kwestii, jest przedmiotem analizy szczegółowej, jaką autor przedstawi w szerszym opracowaniu ⁵⁴.

⁵⁴ W przygotowywanej dla wydawnictwa Instytutu Zachodniego rozprawie pt. *Aspekty prawne polityki gospodarczej NRF 1949-1971 (doktryna i praktyka)*.