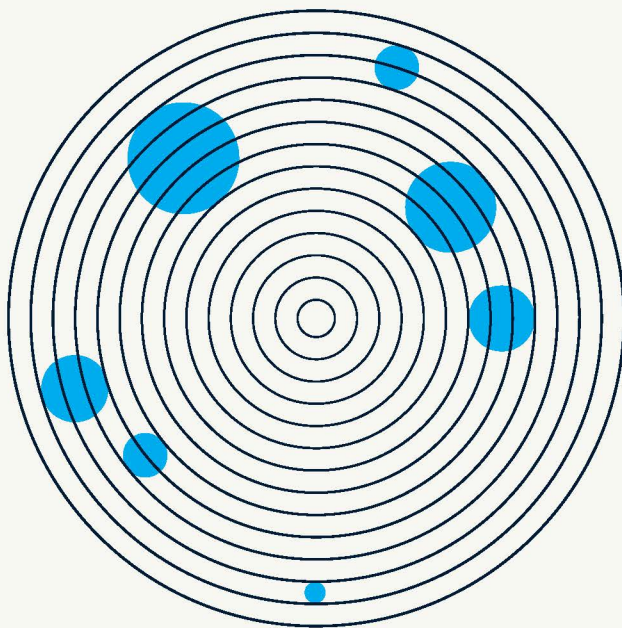

Uspołecznienie rynku: oksymoron czy konieczność?

Studium Społecznej
Gospodarki Rynkowej



l.l

Anna Ząbkowicz

Uspołecznienie rynku:

oksymoron czy

konieczność?



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Uspołecznienie rynku: oksymoron czy konieczność?

Studium Społecznej
Gospodarki Rynkowej

Anna Ząbkowicz (ORCID: 0000-0003-1977-0884) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii
Katedra Ekonomii Instytucjonalnej i Mikroekonomii
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI

Sławomir Czech, Michał Moszyński

REDAKTOR INICJUJĄCA

Monika Borowczyk

REDAKCJA

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

Editio

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczak

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne

Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

© Copyright by Anna Ząbkowicz, Łódź 2024

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2024

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-671-0>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.11591.24.0.M

Ark. wyd. 7,6; ark. druk. 8,125

ISBN 978-83-8331-670-3

e-ISBN 978-83-8331-671-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1	
Czy uspołecznienie rynku jest rzeczywistym problemem współczesności?	13
Wstęp	13
1.1. Uspołecznienie rynku – konceptualizacja	14
1.2. Koncepcja uspołecznienia – kontekst intelektualny i historyczny	17
1.3. Wyższa konieczność	25
Rozdział 2	
Moment filozofów uporządkowanego rynku – ordoliberalizm	27
Wstęp	27
2.1. Wspólne obserwacje – rozbieżne interpretacje	28
2.2. Ustrój gospodarczy oparty na konkurencji	30
2.3. Aspekt społeczny	34
Rozdział 3	
Geneza i treść doktryny Społecznej Gospodarki Rynkowej	39
Wstęp	39
3.1. Termin z gumy	39
3.2. Okoliczności rozwoju doktryny	47
3.3. Specyfika stylu myślenia	51
3.4. Dlaczego SGR należy się uwaga i namysł?	58
Rozdział 4	
Specyfiki ordoliberalizmu ciąg dalszy: o władzy państwa, o koncentracji siły ekonomicznej i o kwestii społecznej	61
Wstęp	61
4.1. Jak agent zmian, czyli państwo, ma spełnić warunek uniezależnienia od „grup dominujących”?	63
4.2. Liberalny porządek a demokracja	67
4.3. Indywidualizm a wspólnota	70
4.4. Co leży u podstaw słabości implementacyjnej?	73

Rozdział 5

Niemcy w latach 1951–1967: neokorporatyzm, Społeczna Gospodarka Rynkowa i państwo socjalne **77**

Wstęp 77

5.1. Stabilizacja gospodarcza – w zgodzie z ordoliberalnym modelem? 78

5.2. Czy zinstytucjonalizowany dialog może zapobiegać konfliktom i nieprawidłowościom w stosunkach przemysłowych? 82

5.3. Instytucjonalizacja dialogu i układy taryfowe 87

5.4. Funkcjonalne powiązanie zinstytucjonalizowanych negocjacji płacowych z systemem zabezpieczeń społecznych 90

Uwagi końcowe 93

Rozdział 6

Uspołecznienie, konkurencja i dialog w ramach Unii Europejskiej **97**

Wstęp 97

6.1. Europejski model społeczny? 99

6.2. Konkurencja a interes publiczny 102

6.3. Zasada konsultacji i równość dostępu do instytucji europejskich 109

Uwagi końcowe 113

Zakończenie 115

Bibliografia 123

Wprowadzenie

„...bezgraniczna żądza zarabiania w żadnym razie nie jest tożsama z kapitalizmem, a tym bardziej z jego ‘duchem’”

Max Weber, *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*

Uspołecznienie rynku dla ekonomisty może brzmieć jak oksymoron. Rozwój ekonomii od początku XX wieku przebiegał, pozycjonując się względem neoklasycznej szkoły myśli. Szkoła ta nadaje prymat racjonalności prowadzącej do optymalnych wyników na rynku. Jest to myślenie celowo zredukowane do zależności między wąsko pojętymi czynnikami produkcji i zdecydowanie pozbawione kontekstu społecznego. Zgodnie z nim instytucje, dzięki którym funkcjonuje społeczeństwo, czy kwestie podziału dochodu między członków społeczeństwa nie należą do dziedziny ekonomii. Dla ekonomisty tak wyszkolonego termin „uspołecznienie rynku” wydaje się zatem co najmniej sztucznym zestawieniem i nie zasługuje na analizę.

Dla orędowników rynkowego „mechanizmu” (neoklasycy) czy „procesu” („austriacy”) uwzględnianie kwestii podziału i, w konsekwencji, próby korekty rynku są wręcz szkodliwe, podważają bowiem fundament dobrobytu, jaki stanowi racjonalnie prowadzona produkcja i przedsiębiorczość. Z tej perspektywy „uspołecznienie rynku” może być odbierane jako para wyrazów o przeciwnym, wykluczającym się znaczeniu.

Niniejsza praca ma na celu utwierdzenie Czytelnika, że niezbędne jest myślenie o rynku i społeczeństwie jako kategoriach łącznych, a nie rozłącznych. Procesy gospodarowania mogą zostać wyjaśnione jedynie jako fragment większej całości społecznej. To próba zwrócenia uwagi na to, jak wielu myślicieli w związku z tym dostrzega problem o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie, że gospodarka rynkowa, powiększając zaopatrzenie w dobra materialne, jednocześnie tworzy napięcia społeczne. Podobno Arystoteles jako pierwszy zauważył, obserwując dynamiczny rozwój handlu w świecie

starożytnym, różnicę między wymogami dobrego życia a rynkowym imperatywem nieustannego bogacenia się (Kassner 2017, s. 59). Ten imperatyw napędza kapitalizm. Jak jednak wyraził się Max Weber, „bezgraniczna żądza zarabiania w żadnym razie nie jest tożsama z kapitalizmem, a tym bardziej z jego ‘duchem’” (cyt. za: Bokajło 2014a, s. 239–240). Gospodarka jest bowiem zakorzeniona w społeczeństwie lub, mówiąc inaczej, podmiotem wszelkich działań gospodarczych jest człowiek funkcjonujący w naturalnym dla niego środowisku społecznym. Tworzy je kultura i wartości oraz instytucje spajające grupy ludzkie. W konsekwencji dobrobyt należy rozumieć nie tylko jako bogactwo, ale znacznie szerzej – jako doświadczanie wartości, które warunkują przynależność do wspólnoty i spójność społeczeństwa. Chodzi o dość powszechne odczucie sprawiedliwości i porządku, ładu w organizacji społecznej i osobistej godności. Problem w tym, że relacje pomiędzy bogaceniem się i „dobrym życiem” są stale zaburzane.

Współcześnie problem ten przejawia się w ekspansji rynku na wszystkie sfery życia społecznego, czemu towarzyszy nawyk myślenia o społeczeństwie w kategoriach rynkowych. Ograniczanie ekspansji takiego myślenia stanowi wyzwanie, skoro przetrwanie społeczeństw warunkują nie tylko materialne podstawy dobrobytu, lecz także względy pozaekonomiczne. Kiedy tego brak, trudno wyobrazić sobie prosperującą, harmonijną gospodarkę. W tym sensie absolutyzowanie kategorii rynkowych niszczy podstawy społeczeństw, a koniecznością wydaje się ochrona pozaekonomicznych wartości integrujących. Dla wyrażenia tego postulatu będę używać terminu „uspołecznienie rynku”, być może zbyt skrótowego i mylącego. W kontekście tej książki należy kojarzyć go z ustrojem opartym na gospodarce rynkowej, lecz bardziej zrównoważonym od zastanego, to jest takim, który większą wagę przywiązuje do wartości integrujących społeczeństwo i przynajmniej lepszą ochronę.

Ekonomiści w kwestii, „czy i na ile” włączać do analizy względy społeczne, nie mówią jednym głosem. W XX wieku w opozycji do neoklasycznego ujmowania problemów produkcji wyłoniły się nurty myśli, w których przesłanka nierozłączności rynku i społeczeństwa jest dość wyraźna. Sieć poglądów, do której się właśnie odwołuję, zdaje się spinać nazwisko Karla Polanyiego. W jakim sensie – wyjaśnia rozdział 1. Obecnie dominującym sposobem koordynacji działalności gospodarczej jest rynek, a wśród wartości wyraźne są postawy dezintegrujące, takie jak moralny relatywizm, egoizm i chciwość. Współczesne koncepcje systemowe, na przykład społeczeństwo informacyjne, społeczeństwo wiedzy i sieci, zielony ład, ekonomia zrównoważonego rozwoju, mają charakter technokratyczny. Wobec braku współczesnych propozycji chodziłoby zatem o przypomnienie tych koncepcji porządku społecznego, które rozwinęły się na przesłance,

że konieczne jest większe zrównoważenie wartości pobudzających rynek i wartości wzmacniających spójność społeczeństwa, takich jak odpowiedzialność, sprawiedliwość i solidarność.

Ta publikacja ma na celu właśnie prezentację jednej z XX-wiecznych wizji współzależnych porządków (gospodarczego i społecznego). Mianowicie, szczególną uwagę poświęca ordoliberalizmowi (rozdział 2), często nazywanemu też szkołą fryburską. Rozwój tej szkoły uzmysławia interesującą okoliczność, że nawet wśród klasycznych liberałów znajdują się tacy, którzy uważają, iż po to, aby produkcja prowadzona była racjonalnie i należycie rozwijała się przedsiębiorczość, niezbędny jest odpowiedni kontekst stworzony przez państwo. Ordoliberalizm, postulując sprzyjający konkurencji porządek instytucjonalny ukonstytuowany przez państwo, podziela tym samym pogląd, że procesy gospodarowania mogą zostać przekonująco wyjaśnione jedynie jako fragment większej całości społecznej, w szczególności przez jakość instytucji państwa.

Szkołę fryburską formowało doświadczenie społecznej katastrofy w Europie lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku. W Niemczech po II wojnie światowej, kiedy jej gospodarcze następstwa zostały przewyciężone na tyle, że można było mówić o konsolidacji, ordoliberalowie rozwinęli aspekt społeczny. Diagnozy, jakie postawili Alfred Müller-Armack, Wilhelm Röpke i Alexander Rüstow ówczesnemu społeczeństwu w kryzysie, wydają się nadal niepokojąco aktualne. Inspirowany ich dorobkiem styl politycznego działania utrwalił się w historii myśli pod nazwą Społeczna Gospodarka Rynkowa (SGR). Okoliczności miejsca i czasu oraz specyfikę SGR omawia rozdział 3. W tym samym czasie, to jest w trakcie II wojny światowej i po niej, na Zachodzie uformowało się parę innych ważnych doktryn społeczno-gospodarczych. Jednakże właśnie SGR warto przestudiować z tego względu, że umocowanie społecznej gospodarki rynkowej w dokumentach prawa, głównie Unii Europejskiej, wydaje się tworzyć podstawę do wprowadzania jej programowych wytycznych w życie współcześnie.

Odkrywamy zatem ponownie ten rodzaj liberalizmu – uporządkowany i wrażliwy na potrzebę uspołecznienia – gdyż w obecnych warunkach to w nim politycy mogą dostrzec szanse na przewyciężenie kryzysu wartości. Kryzys ten po raz kolejny stał się niebezpieczny dla kapitalizmu, co sugerują ostatnio XXI-wieczne, powtarzające się załamania na międzynarodowych rynkach finansowych. Taka przesłanka nie zwalnia oczywiście z krytycznego oglądu – i temu poświęcony jest rozdział 4. Omawia on kontrowersje, które wyłaniają się w związku z władzą państwa, koncentracją siły ekonomicznej oraz sensem uspołecznienia, i wskazuje, dlaczego możliwości zastosowania koncepcji omówionych wcześniej (w rozdziałach 2 i 3) w postaci reform są ograniczone.

Żywotność idei społecznej gospodarki rynkowej i jej popularność wśród polityków jest intrygująca. Również wśród badaczy zainteresowanie tą ideą wyraźnie wzrosło w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku. Badania bibliometryczne wykazują zwiększenie liczby publikacji w określony sposób odnoszących się do społecznej gospodarki rynkowej mniej więcej od czasu podjęcia projektu konstytucji dla Unii Europejskiej, czyli po 2005 roku (Jurczuk, Pysz 2022). Tymczasem wokół tego terminu narosło wiele nieporozumień, także w sferze implementacji. Pierwsze cztery rozdziały niniejszej pracy powinny się przyczynić do wyklarowania oryginalnego znaczenia tego nośnego terminu.

Od syntezy SGR minęło dosyć lat, aby poddać ocenie przejawy wprowadzania tej idei w życie. Na to wyzwanie odpowiada druga część książki. O ile pierwsze rozdziały mówią o sporach i kontrowersjach, o tyle kolejne tropią ślady implementacji SGR w realnym świecie w drugiej połowie XX wieku. Generalnie opracowaniem materiału kierują ustalone w części pierwszej atrybuty wizji współzależnych porządków. Ponadto o doborze przypadków do analizy zadecydowały zainteresowania autorki. W ich centrum znajdują się rozbieżne interesy ekonomiczne grup społecznych. W rezultacie motywem przewodnim prezentowanych przypadków zastosowań stało się pytanie, jakie instytucje we współczesności wydawały się służyć jednemu z atrybutów, dzięki którym SGR uzyskała polityczną nośność, a mianowicie postulatowi harmonii interesów i pokoju społecznego.

Koncepcja SGR, jak wiadomo, została rozwinięta przez niemieckich intelektualistów, a największym uznaniem darzyli ją niemieccy politycy. Rozdział 5 w analityczny sposób przedstawia zinstytucjonalizowany system negocjowania płac w powojennych Niemczech. System ten wprawdzie istniał niezależnie od doktryny SGR, lecz do pewnego stopnia wspomagał ją. Dochodzenie do układów zbiorowych w kwestii płac odbywało się w procesie dialogu prowadzonego przez reprezentacje dużych grup społecznych. Tym sposobem rynek pracy został uspołeczniony i to stało się podstawowym powodem zainteresowania dla tego przypadku w niniejszej monografii. Za pomocą odnośnych instytucji został złagodzony w Niemczech podstawowy konflikt interesów stale obecny w relacji pracodawcy–pracownicy, przejawiający się w presji na płace.

Kolejny trop zastosowania w drugiej połowie XX wieku idei SGR w realnym świecie wiedzie ku Unii Europejskiej, społeczna gospodarka rynkowa została bowiem wymieniona w traktacie założycielskim UE. Asumpt do analizy w rozdziale 6 dały niektóre programowe zasady Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Unia stara się godzić wierność zasadzie konkurencji z wolą prowadzenia szerokich konsultacji z udziałem zainteresowanych stron oraz polityką spójności społecznej. Żyjemy w czasach, kiedy po raz

pierwszy w historii nie tylko państwa, ale także międzypaństwowa Unia, okazały się zdolne do działań na rzecz równowagi między porządkiem gospodarczym a społecznym, między potrzebą zabezpieczenia dochodu a innymi potrzebami ludzi. Dialog w tym przypadku miałby służyć harmonizacji unijnej polityki konkurencji, która dotyczy potężnych niejednokrotnie interesów narodowych i transnarodowych.

Jak widać, próbka przypadków jest okrojona, kontrowersyjna być może, ale warta analitycznej uwagi, gdyż obejmuje próby instytucjonalnego rozwiązania tych aspektów społecznego funkcjonowania, które składają się na „dobre życie”.

W kontekście tego wprowadzenia konieczna wydaje się następująca końcowa uwaga. Zrównoważony rozwój to w ostatnich dekadach chętnie podejmowany temat. Niektórzy autorzy są jak najbardziej skłonni włączać w to pojęcie stosunki społeczne, a zatem nadawać mu sens bliski idei uspołecznienia rozumianego jak tutaj. Autor jednej z uznanych książek na ten temat uważa, że „zrównoważony rozwój jest poszukiwaniem dróg rozwojowych balansujących pomiędzy uwarunkowaniami i barierami środowiskowymi, celami społecznymi a celami ekonomicznymi związanymi z chęcią podnoszenia poziomu dostatku na tyle, na ile nie jest to sprzeczne z pozostałymi zmiennymi” (Kiełczewski 2024, s. 205). Termin „rozwój zrównoważony” jednak kojarzy się przede wszystkim z zagrożeniem jakości życia spowodowanym degradacją nie tyle społecznego, co naturalnego środowiska człowieka. Społeczna gospodarka rynkowa nie poświęca uwagi, zdaniem Dariusza Kiełczewskiego, wyzwaniom środowiskowym (Kiełczewski 2024, s. 206) i tym samym nie odpowiada na to, co jest istotą zrównoważonego rozwoju. Wobec tego takie słynne ostatnio programy Unii jak „Zielony Ład” (*Green Deal*) czy inne ekologiczne przedsięwzięcia w unijnych ramach pozostaną poza zakresem tej monografii.

Pierwsza część pracy zawiera zatem teoretyczne spory i kontrowersje związane z kwestią współzależności porządku rynkowego oraz społecznego i rozwija temat na przykładzie ordoliberalizmu oraz idei SGR. Część druga odnosi się do empirycznych przykładów. Rozdziały 5 i 6 analizują przypadki z doświadczenia, odpowiednio, kraju pochodzenia idei społecznej gospodarki rynkowej (Niemcy) oraz Unii Europejskiej wskazującej na społeczną gospodarkę rynkową jako jeden z priorytetów.

W tym miejscu wypada mi złożyć podziękowania uczestnikom wieloletniego cyklu seminariów we Vlotho i w Elku poświęconego Społecznej Gospodarcze Rynkowej. Wyrazy wdzięczności kieruję do ich wybitnych organizatorów, Piotra Pysza i Elżbiety Mączyńskiej. Mobilizowali mnie oni do organizacji myśli w formę rozdziałów wspólnych seminaryjnych publikacji, bez czego nie powstałaby ta monografia.

Rozdział 1

Czy uspołecznienie rynku jest rzeczywistym problemem współczesności?

Wstęp

Odpowiadając na tytułowe pytanie, będę się poruszać tropem Karla Polanyiego. Jego *opus magnum* zatytułowane *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów* (Polanyi 2010), opublikowane pierwotnie w 1944 roku, wywarło wpływ na kolejne pokolenia myślicieli. Chociaż teoria instytucjonalna Polanyiego spotkała się z dużym zainteresowaniem w obrębie antropologii, socjologii i nauk politycznych, ekonomiści głównego nurtu rzadko zwracali na nią uwagę. Wyjątkiem jest Douglass C. North, który własną wersję instytucjonalizmu rozwijał w dialogu z koncepcjami węgierskiego myśliciela. Sam Polanyi uważał się za historyka gospodarki oraz kontynuatora myśli instytucjonalnej w ekonomii (Kassner 2017).

Polanyi przedstawił diagnozę, która wydaje się aktualna również dziś, oraz wskazał pożądany kierunek przemian. Jego recepta, podobnie jak diagnoza, zdaje się opierać na konceptualnym zestawieniu wymogów gospodarki rynkowej z instytucjami integrującymi społeczeństwo. Linia Polanyiego wyłoniła się pod wpływem kryzysu wartości spowodowanego zdominowaniem aktywności gospodarczej przez rynek i kapitalistyczne uprzemysłowienie. Wątek kulturowy ma w niej zasadnicze znaczenie. To nie rozwój kapitalistycznej gospodarki połączony z eksploatacją, jak to widzieli marksiści, lecz katastrofa społeczna wywołana dezintegracją środowiska kulturowego u początków kapitalizmu wymagała refleksji i zmiany. Z perspektywy XXI wieku stanowisko, które wówczas zajął

Polanyi, wydaje się uniwersalne i ponadczasowe. Konflikt między wartościami rynkowymi i wartościami społecznym tli się nadal w każdym społeczeństwie. Rynkowa forma integracji opiera się między innymi na takich wartościach, jak indywidualne wybiecie się, podążanie za zyskiem, przedsiębiorczość, indywidualizm i efektywność. Inne sfery instytucjonalne, jak rodzina czy państwo, integrują zaś takie wartości, jak miłość, talent, solidarność i patriotyzm.

1.1. Uspołecznienie rynku – konceptualizacja

Zgodnie z podstawową przesłanką przywoływanego dzieła aktywność gospodarcza jest zakorzeniona w społeczeństwie, czyli system gospodarczy łączy nierozzerwalne więzy ze strukturą społeczną, kulturą i życiem politycznym. Gospodarowanie zależy od sposobu integracji społeczeństwa, a wymiana na rynku jest tylko jednym ze sposobów integracji. Nie ma przy tym uniwersalnych recept – miejsce gospodarki rynkowej w społeczeństwie zmienia się w czasie. Dla autora dzieła początki kapitalizmu w Anglii i Europie (tzw. grodzenia oraz industrializacja w XIX wieku) oznaczały transformację gospodarki w formę rynkową¹. Od tamtej wielkiej transformacji utrwalił się nawyk myślenia o społeczeństwie w kategoriach rynkowych. W efekcie owego „ekonomistycznego skrzywienia” (*economic fallacy*) kultury instytucje nierynkowe tracą na znaczeniu. Mianem błędu ekonomizmu Polanyi (1977) określił zaburzenie równowagi między porządkiem sprzyjającym gospodarce rynkowej i porządkiem określanym wspólnotowymi instytucjami. Błąd ekonomizmu polega także na fałszywym utożsamieniu gospodarki z rynkiem. Na gruncie ekonomii możliwe jest określenie pewnego minimum zaspokojenia potrzeb. Te potrzeby może zaspokajać gospodarka rynkowa dzięki instytucjom, które zapewniają funkcjonowanie rynku i wymianę. Z kolei nierynkowe, wspólnotowe instytucje wskazują, które niematerialne potrzeby i aspiracje zasługują na społeczną aprobatę.

1 Aktywność gospodarczą integruje wymiana (rynek), ale także wzajemność i redystrybucja. Na przykład w czasach poprzedzających transformację, która dała w efekcie dominację gospodarki rynkowej, dominował inny sposób integracji: „Nadzędnym motywem indywidualnym wcale nie był zysk. Tradycja i prawo, magia i religia – wspólnie skłaniały jednostkę do tego, by stosowała się do reguł postępowania, które ostatecznie zapewniały jej funkcjonowanie w ramach systemu gospodarczego” (Polanyi 2010, s. 66).

W tym przypadku chodzi przede wszystkim o zmienne wzorce i stosunki kulturowe. Dopełniają one określoną wizję dobrego życia. Nawyk myślenia o społeczeństwie w kategoriach rynkowych zmniejsza szanse na „dobre życie”, oznacza bowiem brak harmonii, zdominowanie układu instytucji nie-rynkowych przez rynkowe.

Ekonomizm jest typowy również dla naszej współczesności. Trafnie rzecz opisuje Maciej Kassner (2017, s. 59–60): „We współczesnych społeczeństwach pluralizm wartości i pluralizm instytucji są zagrożone przez ekspansję rynków na wszystkie sfery życia społecznego. [...] Tracimy zdolność do myślenia w kategoriach politycznych, gdyż *stricte* polityczne pojęcia, takie jak ład czy sprawiedliwość, wydają nam się idealistyczne i pozbawione znaczenia w porównaniu z twardymi ‘bodźcami ekonomicznymi’”, i dodaje, że tym samym instytucje nierynkowe, oparte na normatywnych wizjach sprawiedliwości, nader często zbywane są jako „suboptymalne” rozwiązania dla czysto ekonomicznego problemu alokacji zasobów.

Podjęcie poznawcze skupione na rynku jest atrakcyjne z wielu powodów. Jako jeden z głównych wymienia się dostarczanie pewnych prostych reguł opartych na „prawach ekonomicznych” służących znajdowaniu rozwiązań. Ta swoista funkcjonalność została osiągnięta dzięki temu, że z perspektywy została wykluczona polityka i interesy dzielące społeczeństwo. Te ostatnie bowiem nie poddają się modelowaniu (*Encyclopaedia Britannica* 1992, s. 566, 2b). Jak pisał krytycznie wobec takiego „neoklasycznego” myślenia ekonomistów Polanyi, ten ogląd świata dzielił rzeczywistość „na sferę producenta, kończącą się z chwilą, gdy produkt docierał na rynek, oraz sferę konsumenta, do którego wszystkie towary trafiały z rynku. [...] Władza państwowa nie miała znaczenia” (Polanyi 2010, s. 305).

Ekonomizm dotyka nie tylko polityków i ekonomistów, do których odnoszą się poprzednie akapity. Równie dobrze zdaje się odpowiadać mentalności przeciętnego człowieka, którą w sposób dobitny opisywała między innymi Naomi Klein w *No logo* na początku tego wieku. Inny współczesny autor słusznie pisze, że „[a]gresywny marketing zamienia obywatela w konsumenta, który wierzy, że dokonując wyboru, jest wolny i że rynek jest dostawcą, strażnikiem i obrońcą jego wolności” (Zalewa 2019, s. 489). Tymczasem nadawcy marketingowych treści i reklamy, głównie korporacje korzystające z potężnych zasobów intelektualnych i finansowych, manipulują ludźmi, sięgając do najbardziej prywatnych aspektów człowieczeństwa, aby doprowadzić do zakupu, o którym obywatel-konsument nie wie, czy wynika on z jego własnych potrzeb, czy też jego potrzeby zostały sztucznie wykreowane. „W rzeczywistości zamiast wolnego wyboru mamy do czynienia z przymusem wyboru”, konkluduje Piotr Zalewa (2019, s. 489).

Dlaczego uznanie dominacji porządku sprzyjającego gospodarce rynkowej nad porządkiem określanym wspólnotowymi instytucjami jest groźne? Jak już wspomniałam, władza nad umysłami sprawowana przez koncept samoregulującego się rynku jest przez Polanyiego przedstawiana jako zagrożenie ładu instytucjonalnego warunkującego „dobre życie”. Odwołać się można ponownie do artykułu Zalewy, który z kolei nawiązuje w tym punkcie do prekursorskiej książki Jerzego Wilkina *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* opublikowanej w 1995 roku, to jest we wczesnym okresie „wielkiej transformacji” gospodarki polskiej. Wywód w skrócie przedstawia się następująco. Ekonomiści w analizie stanu równowagi oprócz elementu ilościowego powinni brać pod uwagę stopień realizacji oczekiwań uczestników systemu. Tego wymaga system, by sprawnie funkcjonować. Od stanu świadomości uczestników systemu, od tego, czy oceniają oni system jako sprawiedliwy, zależy akceptacja bądź odrzucenie reguł gry. Jeżeli oczekiwania są realizowane choćby w stopniu minimalnym, reguły te są akceptowane przez większość, a mniejszość, która ich nie akceptuje, nie jest wypychana poza system. Jeżeli natomiast wzgląd na sprawiedliwość jest odrzucany jako kryterium efektywności systemu gospodarczego, wówczas system ulega samodestrukcji (Zalewa 2019, s. 480 i 491).

Właściwym celem działalności gospodarczej nie jest nieograniczony wzrost gospodarczy, lecz raczej zapewnienie materialnych podstaw dla dobrego życia. Pożądany ład instytucjonalny nie tylko dostarcza rozwiązań określonych problemów ekonomicznych, jak by to widziała większość ekonomistów (na przykład jak zapewnić efektywną alokację zasobów czy w jaki sposób obniżyć koszty transakcji), lecz przede wszystkim gwarantuje dobrą jakość życia, co wymaga odpowiedniego dopełnienia instytucji rynkowych przez nierynkowe. Błąd ekonomizmu domaga się korekty – w zdiagnozowanej sytuacji konieczne jest zwiększenie znaczenia instytucji wspólnotowych.

W tym kontekście Polanyi doceniał rolę państwa, które powinno interweniować w celu spowolnienia tempa zmian prowadzących do destrukcji. Rozkład systemu samoregulującego się rynku wiązał z gruntownymi reformami. Docelowo, za pomocą ustawodawstwa i interwencjonizmu państwa, miało dojść do wyłączenia podstawowych czynników produkcji (tzw. towarów fikcyjnych) z zasięgu mechanizmu rynkowego. Dzięki okiełznaniu samoregulującego się rynku możliwy będzie powrót do prawdziwych wartości i koniec społeczeństwa rynkowego. Wolność i bezpieczeństwo dla wszystkich zagwarantować może jedynie regulacja i kontrola ze strony państwa (Polanyi 2010, s. 303).

Zagadnienia te tworzą perspektywę ustroju, w którym wymiana na rynku nadal jest jednym ze sposobów integracji czynników produkcji z ludzkimi potrzebami. Niemniej jest to ustrój bardziej zrównoważony od zastanego

pod względem wartości integrujących społeczeństwo. Taką perspektywę umówiliśmy się nazywać uspołecznieniem rynku. Systemowa poprawa relacji pomiędzy wymogami gospodarki rynkowej i pozaekonomicznymi potrzebami społecznymi nie może się obejść bez udziału państwa.

1.2. Koncepcja uspołecznienia – kontekst intelektualny i historyczny

Taka konceptualizacja problemu ciągle może być użyteczna. Aby utwierdzić Czytelnika w tym przekonaniu, odwołam się do okresu pomiędzy datą publikacji dzieła Polanyiego i drugą dekadą XXI wieku. Zrobię to w bardzo ograniczonym wymiarze, odwołując się do faktów podstawowych i jedynie zaznaczając różne punkty widzenia. Tutaj bowiem staram się wyjaśnić kwestie niezbędne, to jest *dłaczego* podejmuję i *jak* ujmuję temat. Ograniczenia w wyłożeniu innych teorii dodatkowo usprawiedliwia zamiar skupienia się w tej książce nad jedną, wybraną koncepcją ładu społecznego.

Autor *Wielkiej transformacji* tematem swego dzieła uczynił powstanie wolnorynkowego XIX-wiecznego kapitalizmu oraz jego załamanie w okresie międzywojennym XX wieku. W ostatnich dekadach XIX i pierwszych dekadach XX stulecia przyspieszyła koncentracja produkcji i kapitału oparta na bankach i giełdzie. Polityka gospodarcza tego okresu w literaturze czasu Polanyiego zyskała miano leseferyzmu. Współcześnie ten czas bezprecedensowej ekspansji określa się jako pierwszą falę globalizacji konkurencji (Ingham 2011, s. 260). Narastająca po 1870 roku tendencja do interwencjonizmu państwowego była jednym z objawów erozji tego systemu wartości i instytucji. Leseferystyczny kapitalizm znalazł się w kryzysie, ponieważ stanowił „zagrożenie dla ludzkich i przyrodniczych składników tkanki społecznej” (Polanyi 2010, s. 178). Rynek stworzył zagrożenie nie dla ekonomicznych, ale dla społecznych interesów różnych grup obywateli, i to wywołało kolektywną kontrakcję: „Wielka różnorodność form, które przybierały ‘kolektywistyczne’ kontrakcje, wynikała nie z jakichkolwiek upodobań do socjalizmu czy nacjonalizmu ze strony współdziałających ze sobą grup interesu, ale wyłącznie z szerokiego spektrum ważnych interesów społecznych, zaatakowanych przez rozprzestrzeniający się mechanizm rynkowy” (Polanyi 2010, s. 172–173).

Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku nastąpiło najgroźniejsze w historii kapitalizmu załamanie. Pod presją Wielkiego Kryzysu

zaczął się kształtować konsens polityczny i ekonomiczny co do tego, że koncentracja kapitału i skala związanych z nią operacji finansowych – jeśli nie są kontrolowane – mogą stać się problemem dla gospodarki. Gwałtowny spadek notowań akcji na Wall Street i Wielki Kryzys – wydarzenie „niespodziewane, ale z pewnością nieprzypadkowe” (Polanyi 2010, s. 289) – stał się początkiem rozpadu międzynarodowego ładu walutowego i politycznego. W sumie idea *laissez-faire* lub inaczej – wiara, że instytucje XIX-wiecznej cywilizacji (system waluty złotej i liberalne państwo) prowadzą do zbudowania samoregulującego się systemu rynkowego, okazała się dla kapitalizmu niebezpieczna. W ocenie Polanyiego była utopią, która doprowadziła do społecznego kataklizmu (Polanyi 2010, s. 36).

Dezintegracja kapitalizmu wiązała się z zaangażowaniem państwa w gospodarkę i rosnącym napięciem w stosunkach z wielkim przemysłem i finansjerą pod wpływem Wielkiego Kryzysu. Państwo nie tylko nakłada ograniczenia na praktyki monopolistyczne i nadzoruje rynki finansowe. Uaktywnia się także jako pracodawca ostatniej instancji i zaczyna prowadzić sprzyjającą wysokiemu zatrudnieniu politykę makroekonomiczną.

W owym czasie nie tylko kapitalizm podlegał dramatycznej rekonfiguracji. Był to w istocie również kryzys liberalizmu jako doktryny politycznej. Zwolennicy liberalnej myśli ekonomicznej musieli w latach trzydziestych i później odnieść się do co najmniej trzech problemów, które ujawniła historia pierwszej połowy XX wieku. Po pierwsze, Wielki Kryzys obnażył skutki koncentracji produkcji i kapitału, która wyłania dominujące zgrupowania firm i prowadzi do deformacji konkurencji. Po drugie, doświadczenie to zmusiło do uznania zawodności rynku w przywracaniu równowagi i uznania, że rozszerzenie funkcji państwa jest konieczne. Po trzecie, totalitarny ustrój polityczny, który zwyciężył w Niemczech i kilku innych krajach w latach kryzysu bądź latach bezpośrednio go poprzedzających, stworzył bezprecedensowe ograniczenie wolności osobistej i ekonomicznej. Zarówno włoski czy niemiecki faszyzm, jak i radziecki socjalizm zdecydowanie odrzucały nie tylko politykę leseferyzmu, ale także wartości liberalne.

Takie oto doświadczenie pokoleniowe Polanyi dzielił swego czasu z wieloma wybitnymi umysłami. W latach II wojny światowej powstały ważne próby intelektualnego rozrachunku z omawianym okresem, między innymi, poza przywołaną wcześniej książką Karla Polanyiego, najważniejsze dzieło Friedricha A. von Hayeka (*Der Weg zur Knechtschaft*) i uwieńczenie debaty fryburskiej (freiburskiej), którym okazało się pośmiertnie opublikowane *opus magnum* Waltera Euckena (*Grundsätze der Wirtschaftspolitik*)². Diagnozy i recepty składające się na wymienione systemy idei istotnie różniły

2 Wcześniej Eucken opublikował *Die Grundlagen der Nationalökonomie*.

się między sobą. Wizja Polanyiego wskazywała na zmianę instytucjonalną, która mogła położyć **kres** społeczeństwu zdominowanemu przez rynek. Myśl Hayeka służyła **konserwacji** intelektualnych podstaw liberalizmu gospodarczego, którymi zachwiały I wojna światowa, rewolucja w Rosji oraz atrakcyjność socjalizmu. Natomiast niemiecka szkoła fryburska, mimo że miała zdecydowanie liberalny charakter, uznawała rolę władzy zarówno w deformacji kapitalizmu, jak i w jego **reformowaniu**. Mimo tych zasadniczych różnic wszyscy wspomniani myśliciele zaangażowali się w polemikę z ekonomicznym liberalizmem w wersji neoklasycznej. Polanyi głosił pogląd powszechnie podzielany przez nich, że leseferystyczna „[g]ospodarka liberalna nadała naszym ideałom błędny kierunek” (Polanyi 2010, s. 305). Uznanie znalazła idea korekty procesów zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Uczestnikom tego intelektualnego ruchu, a także powojennej debaty, szło o ujęcie w ramy albo unicestwienie radykalnych sił, które kapitalizm wyzwolił w okresie leseferyzmu. Niemniej, mimo wspólnego doświadczenia, ich konkluzje odnośnie do recept zasadniczo się różniły.

W rzeczy samej debata o tym, dlaczego leseferystyczny kapitalizm znalazł się w kryzysie, wyłoniła podstawową linię sporu: „za mało wolności na rynku – za mało interwencji państwa”.

Z tych diametralnie różnych pozycji uczestnicy wielkiej debaty po obu stronach uznawali konieczność korekty procesów toczących się na rynku. Leseferystyczna polityka wyostrzyła na przykład problem monopolizacji rynków. Problem polega na tym, że od zarania kapitalizmu gospodarcza aktywność ludzi wyłania grupy dążące do wyłączności (monopol, oligopol), co w wielu przypadkach ogranicza wolność decydowania i konkurencję oraz podważa podstawy bytu całych grup społecznych. Głównie z tego pierwszego powodu zdecydowani orędownicy swobodnych „procesów rynkowych”, jakimi okazali się w tamtym czasie liczni myśliciele austriackiego pochodzenia („austriacy”), w żadnym razie nie utożsamiali się z leseferystycznym liberalizmem (Machaj 2013). Ekonomistów, którzy w tamtym czasie zmierzli się z problemem monopolistycznej deformacji, można było znaleźć po obu stronach, to znaczy zarówno wśród wybitnych zwolenników wolnego rynku (Hayek, Eucken), jak i orędowników większej interwencji państwa (na przykład doradcy prezydenta Franklina Delano Roosevelta).

W kontekście wspomnianych zjawisk i procesów myślowych rozwijają się odłamy ekonomii tradycyjnie wierne idei wolnego rynku, choć w owym czasie znajdują się w cieniu nurtów etatystycznych, to jest wspierających rozszerzenie roli państwa w gospodarce. Funkcjonujące w rzeczywistości rynki oferują zbyt mało swobody gospodarczej. Ta ocena obejmowała także leseferystyczny kapitalizm, który dość paradoksalnie wzmocnił oligopole. Wśród wybitnych myślicieli współczesnych Polaniewiczemu (1886–1964),

którzy byli zdecydowanymi orędownikami zwiększenia wolności gospodarczej, znaleźli się Hayek (1899–1992) i Ludwig von Mises (1887–1973). Ten ostatni stworzył koncept intelektualnego podziału pracy, którym tłumaczył istotę procesu rynkowego. Jest to układ zachowań przedsiębiorczych, który – aby działać – musi mieć zagwarantowane prawa własności i wolność konkurencji (zob. Machaj 2018, rozdz. 5). *Implicite* taki **wzorzec** gospodarowania miałby finalnie regulować **rzeczywistą** aktywność zarobkową ludzi. Korekta rynku w tym kierunku zaś miałaby charakter samorzutny. Podkreślała to zwłaszcza narracja Hayeka, kiedy wskazywała na emancypacyjne dążenia uczestników rynków (Kostro 2001; Kargol-Wasiluk, Zalesko 2013). „Austriacy”, tworząc swoje teorie, działali w intencji spontanicznej zmiany rzeczywistych procesów w kierunku określonego teoretycznego wzorca.

W tym samym czasie wielu myślicieli konieczną korektę rynku wiązało z przekierowaniem interwencji i wzmocnieniem roli państwa. W tej grupie należy wymienić Johna Maynarda Keynesa (1883–1946) i Waltera Euckena (1891–1950). Sam Polanyi był zwolennikiem tego kierunku zmiany. Narracja Keynesa dostarczała argumentów na rzecz politycznego „oswojenia” rynku i legitymizowała ten proces (Magnusson, Strath 2016). Państwo powinno interweniować tam, gdzie regulacja procesów za pomocą rynku zawodzi. Również Polanyi (2010) nie miał wątpliwości, że odchodzenie od leseferyzmu powinno prowadzić do ujęcia rynku w ramy (*embeddedness*), a dokonać tego może państwo narodowe. Według jego interpretacji historii w XIX wieku siły rynku stopniowo wyłamywały się z okowów polityki (*dis-embedding*). Ten proces z czasem spowodował społeczne protesty i napór na politycznych przedstawicieli, co prowadziło do nowych regulacji i ponownego wbudowania aktywności gospodarczej w ramy społeczne (*re-embedding*) w XX wieku. Z kolei Eucken (2005) prezentował pogląd, że ustroj oparty na konkurencji i ustroj państwowy są współzależne, gdyż sprzyjający konkurencji porządek instytucjonalny musi być ukonstytuowany przez państwo (zob. rozdział 2). Tym samym procesy gospodarowania mogą zostać przekonująco wyjaśnione jedynie w szerszym kontekście, mianowicie przez jakość instytucji państwa. Wszyscy wspomniani myśliciele, jak widać, podzielali przekonanie – w odróżnieniu od nurtu wspomnianego poprzednio – że „sprawcą” zmiany miałyby być państwo narodowe.

Przypisanie państwu tej wyjątkowej roli nie wiązało się w żadnym razie z programem upaństwowienia środków produkcji, jak to się stało w Związku Radzieckim, ani z totalną władzą, jak w krajach, gdzie zwyciężył faszyzm. Myśliciele, o których mowa, pozostawali zwolennikami gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji. Pierwszy kraj realnego socjalizmu oraz rządy narodowego socjalizmu w Niemczech dostarczyły im potężnego bodźca,

aby tym intensywniej poszukiwać ustrojowych rozwiązań, które ochroniłyby dorobek liberalizmu przed zagrożeniem z tych właśnie kierunków.

Powszechnie poczucie sprawiedliwości zostało ostatecznie uznane za najpewniejszą ochronę. Inaczej mówiąc, gospodarka rynkowa może rozwijać się pomyślnie w długim okresie, jeżeli dostatecznie szeroko podzielane jest odczucie sprawiedliwego porządku, ładu w organizacji społecznej i osobistej godności. Jednakże kwestię, na ile proponowany porządek społeczny jest sprawiedliwy, na pierwszy plan wysunęli dopiero zwolennicy i uczniowie wspomnianych mistrzów. Nie wydaje się, aby sprawiedliwość była eksponowaną wartością w systemach Keynesa, Euckena i (nawet) Polanyiego. Wprawdzie nie można zaprzeczyć, że debatowali oni i tworzyli z myślą o tym, jakim wartościom ma służyć lepszy ustrój, jednakże Keynesa i Euckena zajmowały głównie efekty ekonomiczne. Również Polanyi o tym, co „społeczne”, wyrażał się nader oględnie (Kassner 2017), chociaż to jemu przypisuje się zasługę w ugruntowaniu przesłania, iż aktywność gospodarcza jest wbudowana w ramy społeczne (Magnusson, Strath 2016, s. 133).

Dopiero pokolenie ich następców w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku podjęło kwestię sprawiedliwości. Postkeynesiści przysporzyli popularności idei sprawiedliwości dystrybutywnej i przyczynili się do rozwoju narodowych systemów redystrybucji dochodu, z kolei grono ordoliberalistów inspirowane myślą Euckena wypracowało istotne uzupełnienie systemu mistrza, czyli programową wizję społecznej gospodarki rynkowej.

Ranga kwestii sprawiedliwości społecznej urosła w związku z kolejnym przełomowym okresem historii Europy. Czas II wojny światowej umacnia rolę państwa i znaczenie „czynnika społecznego”. Państwo, które mobilizowało do wojny po obu stronach, w czasach gospodarki wojennej wypracowało metody i instytucje centralistycznego zarządzania. Niektóre z nich wojnę przetrwały i służyły interwencjonizmowi po wojnie. Jednocześnie w klasie politycznej na Zachodzie ugruntowała się świadomość, że społeczeństwom, które z powodu wojny totalnej ucierpiały jak nigdy, trzeba stworzyć perspektywy lepiej urządzonego życia. Doświadczone wojną społeczeństwa należało „rewitalizować” za pomocą wizji bezpiecznej przyszłości, w której zapewnione byłoby także bezpieczeństwo socjalne. Nie należy przy tym bagatelizować roli, jaką w takim ukierunkowaniu myśli politycznej na Zachodzie odegrało powojenne rozszerzenie zasięgu socjalizmu typu radzieckiego w Europie Środkowej i Wschodniej. Ustrój, który zapanował w strefie wpływów ZSRR, obiecywał upodmiotowienie klas ludowych i zapewnił awans społeczny dużej ich części, co oznaczało dla Zachodu poważne wyzwanie.

Splot okoliczności wzbudził wolę polityczną, dzięki której w okresie powojennym kwestia sprawiedliwego porządku społecznego stała się nośna. Jeszcze przed zakończeniem wojny rozpoczęły się prace nad nowym

powojennym porządkiem gospodarczym i społecznym. Korekta za pomocą państwa miała objąć nie tylko gospodarkę. Między innymi, począwszy od systemu Beveridge'a w Wielkiej Brytanii powołanego do życia w 1944 roku, kolejne kraje w Europie Zachodniej zaczęły budować instytucje zabezpieczeń społecznych opierające się na redystrybucji dochodu narodowego przez państwo. Problem, jak powojenny porządek uczynić bardziej sprawiedliwym, podjęli na przykład reformatorzy w Niemczech – pod postacią doktryny społecznej gospodarki rynkowej.

Między orędownikami zwiększenia wolności gospodarczej i zwolennikami wzmocnienia roli państwa ożywił się spór na temat tego, co jest sprawiedliwe. Wybitny reprezentant wolnorynkowego nurtu, Hayek, dowodził na przykład w *Drodze do zniewolenia*, że rola państwa powinna się ograniczać do zagwarantowania członkom społeczeństwa równych szans. Sprawiedliwe jest, aby każdy na starcie miał dostęp do edukacji, a na ile osobnik tę szansę dostępną dla wszystkich wykorzysta w celu zapewnienia sobie własnej pozycji w społeczeństwie, jest kwestią indywidualnego wyboru (Kostro 2001). Takie podejście zostało jednak zdominowane przez konkurencyjny pogląd na to, jak należy rozumieć sprawiedliwość. Wiąże on mocno odczucie sprawiedliwości z brakiem rażących nierówności dochodowych. Wobec tego rola państwa powinna polegać między innymi na redystrybucji dochodu po to, aby zapewnić „siatkę bezpieczeństwa” tym członkom społeczeństwa, których dochód z różnych względów nie wystarcza na zaspokojenie podstawowych potrzeb i wypycha ich na margines. Taki sens niesie termin „sprawiedliwość dystrybutywna”.

Reformy społeczne, w których Polanyi pokładał wielkie nadzieje, po II wojnie rzeczywiście przybrały skalę dotąd niespotykaną. Zdominowało je myślenie o sprawiedliwości w sensie dochodu i jego podziału, a nie w sensie równości szans. Spory w międzywojniu, zreferowane wcześniej, dotyczyły wartości humanistycznych, takich jak wolność, odpowiedzialność czy solidarność. Powojenna polityka społeczna w centrum procesu uspołeczniania rynku stawiała zaś na ogół redystrybucję dochodu. Uspołecznienie w większości krajów Europy po II wojnie przybrało formę różnych wariantów państwa socjalnego (*welfare state*). Nowymi funkcjami państwa, również w Europie Środkowej i Wschodniej, stały się organizacja powszechnych systemów zabezpieczeń społecznych i redystrybucja dochodu na cele socjalne. W kolejnych rozdziałach będę się starała pokazać, że doktryna społecznej gospodarki rynkowej była wyzwaniem wobec tej dominacji.

Skłonność państw na Zachodzie do polityki ochrony w tej formie zaczęła się wypalać w kolejnych dekadach XX wieku. Miało to związek z procesem, który zaczęto określać jako kolejną falę globalizacji (produkcji, konkurencji, operacji finansowych itp.). Transgraniczne rozproszenie produkcji

i zwiększona ruchliwość kapitału osłabiły zarówno pozycję pracy najemnej, jak i wolę państwa, aby utrzymywać z podatków powszechne systemy zabezpieczeń społecznych. Są to symptomy rekonfiguracji kapitalizmu na tyle istotne, by poważić się na stwierdzenie, że począwszy od lat siedemdziesiątych XX wieku zaczęła się kolejna wielka transformacja. Liberalizacja międzynarodowych przepływów kapitału w połączeniu z liberalizacją transakcji na wewnętrznych rynkach finansowych sprzyja koncentracji aktywów pod jednym zarządem i powstawaniu quasi-monopoli nie tylko w przemyśle, ale również w wielu dziedzinach gospodarczej aktywności dotąd „nieskolonizowanych” (korporacje w rolnictwie, w sprywatyzowanej telekomunikacji, w sektorze technologii informatycznych (IT) itp. W języku ekonomistów końcowe dekadę XX i początek XXI stulecia często określa słowo „neoliberalizm”, które przyjęło się – jak sądzę – między innymi z tego względu, że przypomina leseferystyczną konfigurację z poprzedniego przełomu wieków.

Zarówno w warstwie materialnej, jak i w sferze ideologii nastąpiły zmiany, dzięki którym potrzeba łagodzenia różnic interesów i polityki społecznej służącej integracji nie wydaje się tak paląca jak dawniej. Przyczyny, jednej z najważniejszych, należy upatrywać w upowszechnieniu pewnej organizacji produkcji. Dzięki postępowi w technice komunikacji (w telekomunikacji, logistyce i transporcie) procesy produkcyjne uległy rozproszeniu i w zakresie składników, i faz: powstały łańcuchy dostaw oraz zlecenia zadań (*outsourcing*) między różnymi punktami świata. W rezultacie nastąpiło rozdzielenie odpowiedzialności pomiędzy liczne podmioty ekonomiczne. Taka organizacja produkcji włącza pracowników najemnych w rosnącą międzynarodową konkurencję o udział w globalnym procesie, co w każdej gospodarce otwartej powściąga żądania płacowe i wymagania dotyczące standardów pracy. Gotowość do protestu i buntu pracowników została rozbijana, czego dowodem są niższe płace i gorsze warunki pracy wymuszone transgraniczną konkurencją firm, a także zabieganiem państw o napływ zagranicznego kapitału. Jednym słowem, im mniejsze bezpieczeństwo pracy z powodu transgranicznego rozproszenia produkcji i ruchliwości kapitału, tym mniejsza skłonność do oporu i mniejsza skuteczność zgłaszanych postulatów w kwestiach pracy i płacy (Magnusson, Strath 2016, s. 135).

Ponadto utrwaliło się w powszechnej świadomości przekonanie, że problem integracji grup społecznych zostanie rozwiązany automatycznie przez rynek. Dzieje się tak za sprawą uproszczonego liberalizmu. Przeżywają renesans poglądy głoszone przez Hayeka, które posłużyły do stworzenia narracji dominującej współcześnie (Magnusson, Strath 2016, s. 121). Zmiana polega na postawieniu w centrum uwagi równości szans – w miejsce politycznych gwarancji określonego standardu życia. Zgodnie z tą narracją,

po pierwsze, skoro wyłącznie od jednostki zależy, jak możliwości zostaną wykorzystane, zobowiązania państwa socjalnego (*welfare state*) odnośnie do jakości życia tracą znaczenie. Po drugie, dzięki uwolnieniu rynku z okowów etatyzmu „wszystkie łodzie zostaną podniesione” – wzrost gospodarki przełoży się na wzrost dochodów wszystkich warstw społecznych (choć w różnym stopniu). Dynamiczny wzrost nowo zglobalizowanej gospodarki, uwolnionej z ograniczeń nałożonych przez państwo po pierwszej fali globalizacji, ma według neoliberalnej doktryny tworzyć możliwości zatrudnienia i reintegrować wykluczonych z rynku pracy. W długim okresie nowe szanse, tworzone ciągle dzięki liberalizacji, jeśli tylko zostaną wykorzystane, doprowadzą do zwiększenia politycznej i kulturowej spójności. Tym samym kwestia, jakimi sposobami integrować społeczeństwo, usuwa się na drugi plan. W rezultacie, jak odnotowują Strath i Magnusson, „[p]odstawowe pojęcie ‘reformy’, która od samego początku debaty o kwestii społecznej w latach trzydziestych XIX wieku znaczyła domyślnie społeczną reformę, zostało [...] wyczyszczone z jakiegokolwiek społecznego wymiaru i zaczęło być kojarzone wyłącznie z ekonomiczną efektywnością” (Magnusson, Strath 2016, s. 135).

Uważa się, że idee Hayeka, a także jego mistrza von Misesa i ich „neo-austriackich” następców, posłużyły – często niebezpośrednio – neoliberalnej doktrynie, tworząc raczej niespójny zlepek z teorią amerykańskiej szkoły monetarystów. O samej doktrynie powiem tylko tyle, że jest to zestaw idei o silnym przesłaniu. Zdaniem krytyków neoliberalizmu idee te nie tworzą systemu, lecz raczej służą do racjonalizacji aktualnych okoliczności i bieżącej polityki. Przez media, polityków i ekonomistów są propagowane w połączeniu z popularnym, masowym rozumieniem takich wartości, jak wolność osobista, konkurencyjność czy demokracja (Fine, Saad-Filho 2017, s. 688). W polityce gospodarczej neoliberalizm generalnie osłania wielki przemysł i wielkie finanse, chroni raczej wartość pieniądza niż zatrudnienie, jest niechętny związkom zawodowym i skłonny do prywatyzowania usług publicznych i ubezpieczeń społecznych (Magnusson, Strath 2016, s. 111; Chang 2011, s. 60).

Czy to oznacza, że w trzeciej dekadzie XXI wieku uspołecznienie rynku przestało być rzeczywistym problemem? Zarówno wielka międzywojenna debata o „humanizacji” gospodarki, jak i powojenny sposób na realizację zasady sprawiedliwości dystrybtywnej w ramach państwa socjalnego nie wydają się już ważne. Polityczne i kulturowe względy zostały zdominowane przez „wartości rynkowe”, czyli ekonomiczną racjonalność. Pojęcie wolności znowu, podobnie jak w czasach leseferyzmu, wydaje się zredukowane do wolności gospodarczej, a sprawiedliwość – do wyidealizowanego równego startu w konkurencji.

Zmiany w stosunkach pracy zasygnalizowane wyżej i dominująca w powszechnej świadomości wolnorynkowa doktryna sugerują, że jak nigdy kapitał może czuć się bezpiecznie. W zglobalizowanej, dynamicznej gospodarce wyniki nie są zagrożone jak dawniej czynnym oporem nieuprzywilejowanych grup społecznych. Popularność doktryny wolnego rynku sprawia, że dążenie kapitału do wzrostu nie jest też tak jak dawniej konfrontowane z takimi przekonaniami mas, które mogłyby skłonić państwo do istotnej korekty rynku. Polityka społeczna i gospodarcza, która łagodziła nastroje ludności, teraz wydaje się mało potrzebna.

1.3. Wyższa konieczność

Obecnie łatwo dojść do wniosku, że imperatyw uspołecznienia rynku należy do przeszłości. Ta intuicja wydaje się jednak zwodnicza z zasadniczego powodu, którym jest wzgląd na kapitalizm i demokrację.

Czas Polanyiego to nie jedyny okres, kiedy kapitalizm był poważnie zagrożony. Władza samoregulującego się rynku nad umysłami, która wydawała się groźna Polaniemu, ponownie przynosi zatrważające zjawiska. Wobec tego ponownie pilnie trzeba skorygować miejsce gospodarki rynkowej w społeczeństwie.

Kapitalizm we współczesnej konfiguracji znowu staje się zagrożeniem sam dla siebie tak poważnym, że domaga się głębokiej korekty. Na przykład obserwowana współcześnie bezprecedensowa ekspansja rynków finansowych podminowuje system papierowego pieniądza. Takie opracowania jak książka Adama Tooze'a (2023) przekonują, że imperatyw zarabiania w czasie, gdy zwalniane są kolejne hamulce, grozi zniszczeniem całego systemu. Obecnie międzynarodowy system papierowego pieniądza opiera się na zaufaniu, przy czym zobowiązania federalnego rządu Stanów Zjednoczonych uważane są od lat za najpewniejsze aktywa, swoistą bazę tego zaufania. Według relacji Tooze'a w latach 2020–2021 kryzys nadpodaży aktywów poszukujących inwestorów ogarnął nawet rynek amerykańskich obligacji skarbowych. Jednocześnie kryzysy na rynkach kredytów, aktywów finansowych i instrumentów pochodnych w XXI wieku znaczą kolejne etapy odstępowania władz od ostrożnościowych regulacji, które one same narzuciły.

Neoliberalizm otworzył klatkę z lwem, czyli uwolnił dążenie do wzrostu produkcji i obrotu za wszelką cenę. Tymczasem chroniczne nadwyżki są nie od dziś „ustrojową” wadą systemu. Od XIX wieku znany jest problem

nadprodukcji i podkonsumpcji oraz fakt, że nadmiar oszczędności przejawia się w załamaniach rynków finansowych. Obserwowana współcześnie ekspansja na nowe rynki i stosunkowo słabo kontrolowane innowacje finansowe prowadzą do rekordowych zysków i rosnących nadwyżek, które znaczą tyle, że akumulacja kapitału coraz bardziej przewyższa możliwości jego inwestowania. Tymczasem kapitał musi być reinwestowany, jeśli ma spełniać swoją podstawową funkcję. Aby przetrwał kapitalizm, konieczna jest zatem redystrybucja dochodu w skali świata, bo dzięki niej pojawi się dodatkowe zapotrzebowanie na dobra, usługi i pieniądź (Magnusson, Strath 2016, s. 141). Tym samym myślenie w kategoriach redystrybucji nie może dziś zostać unieważnione, choć argument na rzecz takiego poglądu wydaje się bardziej „ekonomistyczny” niż взгляд na sprawiedliwość dystrybucyjną znany z przeszłości.

Taka linia argumentacji nie przekona zapewne tych Czytelników, którzy wierzą – podobnie jak na przykład Mises i Hayek – w samouzdrawiającą moc wolnego rynku. Warto zauważyć, że popularność tego typu wolnorynkowej narracji stanowi wyzwanie dla demokratycznego liberalizmu. Strath i Magnusson zwracają uwagę, że wiara Hayeka w indywidualną aktywność na rynku faktycznie obywatela się bez demokratycznej polityki i bez demokratycznych reguł. Rynek był rodzajem „samogrającego pianina” i to, jak powinien grać, należało pozostawić decyzji (ekonomicznych) ekspertów. Z perspektywy Hayeka demokracja rozumiana jako proces negocjacji mających na celu mediację różnych opinii i interesów stawała się czymś niebezpiecznym. W istocie rządy mas mogły prowadzić do zniewolenia (Magnusson, Strath 2016, s. 139). Ten, kto przyjmuje pokrewny punkt widzenia, łatwiej zatem uwierzy, że nie warto bronić demokracji za wszelką cenę. Powszechność tego typu poglądów może podważyć demokratyczny porządek w wielu krajach.

Nurty narracji konkurencyjnej, zarysowane wcześniej w tym rozdziale, działają na zasadzie przeciwieństwa, czyli na rzecz zachowania demokracji. Dlatego, w moim przekonaniu, tym bardziej warto poświęcić uwagę debatom o uspołecznieniu. Chodzi o uchronienie od zapomnienia takich poglądów, które dla przekonania wolnorynkowych w świadomości społecznej mogą stanowić przeciwwagę i utrzymać ochronę ustroju demokratycznego wysoko w hierarchii podzielanych przekonań.

Lepsza ochrona wspólnotowych wartości wydaje się koniecznością w państwie demokratycznym. Wprawdzie ustały niektóre czynniki, które miały znaczenie w przeszłości, lecz jednak jak długo ustroj polityczny będzie potrzebował głosów wyborców, tak długo kwestia uspołecznienia rynku pozostanie z nami.

Rozdział 2

Moment filozofów uporządkowanego rynku – ordoliberalizm

Wstęp

Niniejszy rozdział ma za zadanie przybliżyć tę z wielkich teorii wspomnianych w poprzednim rozdziale, która dała asumpt do rozwinięcia koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Mowa o nurcie myśli ukształtowanym w Niemczech, związanym z ośrodkami we Freiburgu (Fryburgu) i Kolonii, określanym jako ordoliberalizm¹. Jednocześnie rozdział ten ma za zadanie wyjaśnić niuansy, co wydaje się niezbędne. Zrozumiałe zdziwienie i zaniepokojenie może bowiem budzić to zestawienie: liberalizmu w ekonomii z jednej strony i idei uspołecznienia rynku pod postacią Społecznej Gospodarki Rynkowej (która będzie omawiana w rozdziale 3) z drugiej strony. Praca będzie polegać na analizie dzieła Waltera Euckena *Podstawy polityki gospodarczej* (*Grundsätze der Wirtschaftspolitik*), opublikowanej oryginalnie w 1952 roku².

- 1 Nazwa nawiązuje do porządku naturalnego, czyli idei, która wspierała myśl wielkich reformatorów w średniowieczu i w epoce oświecenia (*ordre naturel*). W interpretacji Euckena jest to „sensowne połączenie różnorodności w całość”, „ład, w którym istnieją miara i równowaga”, to jest „ład, który odpowiada istocie człowieka” (Eucken 2005, s. 412).
- 2 Dorobek tego naukowca, konsekwentnie mierzącego się z wyzwaniami rzeczywistości, zawierały *Podstawy ekonomii politycznej*, a następnie – cytowane tu często – *Podstawy polityki gospodarczej*, pomyślane jako przewodnik stosowania ekonomii politycznej.

2.1. Wspólne obserwacje – rozbieżne interpretacje

Na początek dokonajmy krótkiego porównania na podstawie głównych dzieł Polanyiego i Euckena (Polanyi 2010; Eucken 2005)³. Zaczniemy od tego, że analizy obu myślicieli wychodzą z odmiennych przesłanek filozoficznych, właściwych dwóm konkurującym nurtom myślenia o szeroko pojętym dobrobycie. Poglądy Euckena są mocno zakorzenione w tradycji liberalizmu w ekonomii, podczas gdy myśl Polanyiego jest jednym z przejawów kontestacji tego kierunku i – jak starałam się pokazać w rozdziale 1 – dostarcza intelektualnych narzędzi do analizy uspołecznienia rynku.

Polanyi i Eucken analizują i poddają krytyce instytucje w okresie uprzedmiotowienia gospodarki w Europie. Wiedza o gospodarce rynkowej połączona z bezpośrednią obserwacją budzą refleksje i dwie wielkie wizje. Ich wielkoformatowe analizy odnoszą się do poziomu wartości i fundamentalnych zasad. Obaj diagnozują zmianę porządku instytucjonalnego, każdy jednak inną transformację ma na myśli.

Zanim przejdę do dalszych wywodów, konieczne wydaje się definicyjne objaśnienie. Pojęcie porządku implikuje przewidywalność, reguły, instytucje. Te ostatnie najczęściej rozumie się w ekonomii jako ograniczenia, które człowiek nakłada na międzyludzkie oddziaływania – obok istniejących ograniczeń technologicznych i finansowych (budżetowych). Są to reguły polityczne i społeczne, które tworzą ramy wszelkiej aktywności, między innymi produkcji, wymiany i dystrybucji. Mogą to być zarówno przepisy i zasady prawne, jak i zachowania oraz konwencje wynikające ze zwyczaju i nawyku. Owe reguły oraz zasady zabezpieczają funkcjonowanie społeczeństwa, ponieważ służą określonym, powszechnie uznawanym wartościom.

Obaj myśliciele byli naocznymi świadkami, jak załamywał się leseferyzm i jak rodziły się reżimy, które politykę *laissez-faire* zdecydowanie odrzucały na ideowej bazie faszyzmu i socjalizmu. Główne dzieła Euckena i Polanyiego powstały pod wpływem refleksji odnośnie do związku leseferyzmu z ideą samoregulującej się gospodarki rynkowej. W obu wizjach koncept samoregulującego się rynku stanowi odniesienie, lecz jest odmiennie rozumiany i wartościowany.

W ujęciu Polanyiego istotą samoregulującego się rynku jest „urynkowanie” lub „utowarowienie” pracy, ziemi i pieniądza (Polanyi 2010, s. 239). „Jednak praca i ziemia – pisze Polanyi – to nic innego niż ludzie, tworzący

3 Treść tego podrozdziału oparłam na opublikowanej wcześniej analizie *Transformacja ładu instytucjonalnego. Samoregulująca się gospodarka z perspektywy Waltera Euckena i Karla Polanyiego* (Ząbkowicz 2014).

każde społeczeństwo, oraz naturalne otoczenie, w którym oni funkcjonują. Włączenie ich w mechanizm rynkowy oznacza podporządkowanie samej istoty społeczeństwa prawom rynku” (Polanyi 2010, s. 87). Stwierdzenie to ma głęboki sens społeczny i humanistyczny. Według Polanyiego dopiero owo włączenie, które dokonało się w okresie uprzemysłowienia gospodarki, spowodowało przełom. W zasadzie nie polegał on na urynkowieniu. Rynki istniały od zamierzchłych czasów i zawsze regulowały się za pomocą cen, nawet jeżeli nie były wolne. Zmiana, którą ma na myśli Polanyi, doprowadziła do wykorzenienia gospodarki rynkowej ze społeczeństwa – ekonomiczny przymus zdominował tradycyjne ludzkie wartości.

Sens samoregulującego się rynku w rozumieniu Euckena jest całkiem inny, w jego dziele pojawia się on jako ustrój oparty na konkurencji. Jest to taki porządek instytucjonalny, w którego ramach w wyniku transakcji gospodarczych kształtują się „ceny konkurencyjne”. Za pomocą zrationalizowanych cen dochodzi do zgrania potrzeb i dostępnych czynników produkcji w sposób efektywny (Eucken 2005, s. 202–203). Jest to zatem stan jak najbardziej pożądany. Koncept cen kształtujących się w procesie konkurencji ma fundament w liberalnej filozofii społecznej. Konkurencję wymusza własność prywatna. Z powodu prywatnych praw własności jednostki zawierają między sobą dobrowolne umowy. Spojrzenie na społeczeństwo przez pryzmat rynku utożsamia gospodarkę z więziami opartymi na umowach, swobodę zawierania umów i otwarte rynki z kolei wiąże z osobistą wolnością. Innymi słowy, konkurencja na rynku tworzy ramy wolności człowieka. W tym osądzie Eucken nie różni się od innych ekonomicznych liberałów.

Zarówno w pracy Polanyiego, jak i Euckena poznanie przeszłości miało prowadzić do lepszego zrozumienia specyfiki nowoczesnego społeczeństwa rynkowego oraz umożliwiać podejmowanie bardziej świadomych wyborów między alternatywnymi sposobami instytucjonalizacji życia gospodarczego. Koncept samoregulującej się gospodarki rynkowej pełni jednak w ich wywodach inną rolę: stanowi wszak pożądany ze wszech miar model dla Euckena i niszczącą siłę w oczach Polanyiego. W rezultacie Eucken mówił o transformacji do wzorcowego samoregulującego się rynku, podczas gdy Polanyi był rzecznikiem odchodzenia od instytucji rynku (pracy, ziemi i pieniądza).

Obaj zatem spodziewali się wielkiej transformacji porządku instytucjonalnego, głęboko się przy tym różniąc. Dla Polanyiego „koniec społeczeństwa rynkowego” był równoznaczny z „odkryciem społeczeństwa” i powrotem do naprawdę istotnych wartości. Dla Euckena prawdziwie rynkowa gospodarka oznaczała rzeczywiście wolną konkurencję, czyli koordynację za pośrednictwem cen bądź wartości wymiennych planów i decyzji podejmowanych w poszczególnych zakładach i gospodarstwach domowych

(Eucken 2005, s. 62 i 288), jawiąc się jako gwarant wartości ważnych dla człowieka i społeczeństwa.

Teraz należałoby wyjaśnić, na czym miałyby polegać społeczny postęp po wprowadzeniu wzorcowego porządku gospodarczego według Euckena.

2.2. Ustrój gospodarczy oparty na konkurencji

Ordoliberalizm, jak żaden inny odłam liberalizmu ekonomicznego, podkreślał rolę państwa i prawa. Wprawdzie kwestia jakości państwa stała się przedmiotem krytycznych rozważań między innymi „austriaków”, w tym Hayeka, szkoły *public choice*, na czele z Jamesem Buchananem i Gordonem Tullockiem, lecz oryginalność ordoliberalizmu polegała na tym, że nie szczędząc współczesnym rządcom krytycznych uwag, przypisał państwu aktywną rolę w budowie pożądanego ładu opartego na konkurencji wolnych podmiotów. Ta szczególna pozycja państwa wynikała z uznania faktu, że w wolnym społeczeństwie koncentracja prywatnej własności daje władzę ekonomiczną (*die Frage der privaten Macht in einer freien Gesellschaft*), i z przekonania, że tylko władza polityczna jest w stanie zmierzyć się z problemem zasadniczym, jakim jest odnawianie i koncentracja władzy ekonomicznej w gospodarce rynkowej. Obserwacja procesu historycznego doprowadziła Euckena do wizji ładu, którego władza państwowa miała być siłą sprawczą. W tym konstruktywnym projekcie upatrywał on szanse na to, że konkurencja na rynku stworzy ramy wolności człowieka.

Eucken z mocą podkreślał różnicę między ustrojem opartym na konkurencji a leseferyzmem. Podkreślał, że „polityka szukania ustroju opartego na konkurencji różni się całkowicie od polityki *laissez-faire*, której pozytywna polityka ustroju gospodarczego była zasadniczo nieznana” (Eucken 2005, s. 296). Polityka *laissez-faire* pozostawiła ukształtowanie konstytucyjnych fundamentów w znacznym zakresie w prywatnych rękach. Pozwoliła na to, aby wolność prywatnych kontraktów została wykorzystana między innymi do zrzeszania się (w koncerny, związki zawodowe) (Eucken 2005, s. 73), i w rezultacie przyczyniła się do eliminowania wolnej konkurencji: „Swoboda zawierania umów została wykorzystana do stworzenia takiego stanu, w którym w rzeczywistości została ona wyeliminowana” (Eucken 2005, s. 212). Współzawodnictwo wielozakładowych przedsiębiorstw lub ich zrzeszeń dążących do monopolu lub oligopolu posuwa się bowiem do blokowania dostawców bądź odbiorców i przypomina

„konkurencję w przeszkadzaniu”. W sumie leseferyzm nie zapewnił optymalnego zaopatrzenia w dobra, pozwalając na zdominowanie procesu gospodarczego przez ceny monopolistyczne.

Kierunek, który obrała transformacja państwa w pierwszych dekadach XX wieku, spotęgował zagrożenie konkurencji i wolności. W ocenie Euckena wpływ grup przedsiębiorstw powstałych z dążenia do monopolizacji gospodarki niepokojąco się umocnił: „Grupy te determinują nie tylko przejawy woli państwa, ale także przejmują ważne dziedziny jego działalności” (Eucken 2005, s. 230). Jednocześnie państwo wyraźnie poszerzało zakres swojej władzy przez rozmaite ingerencje w działalność, którą Eucken nazywa codziennym procesem gospodarczym. W ostatecznym rachunku ta „niestabilna konstrukcja, która poddana jest najróżniejszym wpływom interesantów, decyduje o bycie większości ludzi” (Eucken 2005, s. 230); wąskie interesy tych, którzy dysponują siłą ekonomiczną, ograniczają wolność zwykłego człowieka.

W sumie zagrożenie wolności pochodzi z dwóch stron: ze strony władzy ekonomicznej w prywatnych rękach syndykatów rolniczych, koncernów przemysłowych i związków zawodowych oraz ze strony rosnącej ingerencji władz państwowych, znajdujących się pod wpływem interesów grupowych. W związku z tą diagnozą Eucken, formułując dwie najistotniejsze zasady polityki gospodarczej państwa, stwierdził: „Zasadą pierwszą jest, że polityka państwa powinna zostać skierowana na eliminację grup dysponujących władzą gospodarczą albo ograniczenie ich funkcji. [...] Natomiast zasadą drugą jest, że aktywność państwa w gospodarce powinna być ukierunkowana na kształtowanie reguł ładu gospodarczego, a nie na kierowanie przebiegiem procesu gospodarowania” (Eucken 2005, s. 334–336). W uzasadnieniu nieco dalej pisał, że nie do przyjęcia jest „pozostawienie własnemu losowi kształtowania ustroju gospodarczego w epoce przemysłu, nowoczesnej techniki, wielkich miast i mas ludzkich”, gdyż można się było przekonać, że prowadzi to do koncentracji władzy gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że państwo powinno sterować procesem gospodarczym, albowiem jest do tego niezdolne: „Państwo i jego organa są zdolne do zawierania umów handlowych bądź stworzenia wystarczającego systemu monetarnego. Nie są natomiast w stanie samodzielnie kierować handlem zagranicznym albo sterować w poszczególnych przypadkach przyznawaniem kredytów” (Eucken 2005, s. 378).

Jak widać, Eucken jasno określił rolę państwa zarówno w sensie negatywnym, co typowe dla liberała, jak i pozytywnym, co wydaje się niezwykle. Rozwinę najpierw zasadę mówiącą o „grupach dysponujących władzą gospodarczą”. Do jej sformułowania doszło w następstwie poglądów, które wydają się wręcz kontestatorskie względem liberalnego głównego nurtu

ekonomii. Mianowicie rynek konkurencyjny nie jest prawem „naturalnym”, lecz wykazuje naturalną tendencję do wyeliminowania konkurencji i zastąpienia jej przez oligopole i monopole (Eucken 2004, s. 121, przyp. 6). To „aspołeczna” tendencja, ponieważ sprzyja centralizacji i rujnowaniu mechanizmu cenowego (Eucken 2005, s. 189–193, 211–221). Konkurencja pozostawiona sama sobie, z powodu żądzy zysku menedżerów i kapitalistów, prowadzi do samozniszczenia. Skoro tak, wymaga ochrony, która powinna polegać na ograniczeniu władzy gospodarczej „grup dominujących”. Wolna konkurencja może rozwinąć się wyłącznie w ramach pewnego porządku, co – jak zauważył Werner Bonefeld – zwięźle oddaje angielskie wyrażenie *freedom is ordered freedom* (Bonefeld 2012b).

Dla myślenia ordoliberalów o porządku gospodarczym charakterystyczny jest mocny podział na dwa szczeble: poziom konstytucyjny (*Wirtschaftsverfassung*), określający fundamentalne ramy działalności, oraz poziom operacyjny, na którym działalność przybiera formę spontanicznych interakcji w tych określonych ramach. Druga zasada Euckena mówi o tym, że państwo powinno zaniechać prób sterowania procesem gospodarczym na poziomie operacyjnym. Choć państwo nie jest zdolne do tego, aby wyřęczać uczestników rynku, to jedynie jemu można przypisać „kształtowanie reguł ładu gospodarczego” na poziomie konstytucyjnym. Owe reguły konstytuujące składają się na ustrój rozumiany jako „ogół form, w których odbywa się *in concreto* kierowanie codziennym procesem gospodarczym” (Eucken 2005, s. 222). Mają one zapewnić konkurencję, gdyż jest to ta forma rynku, która prowadzi do dobrobytu. Ustrój oparty na konkurencji (*Wettbewerbsordnung*) ma być zatem stanowiony i konstruktywnie zaprojektowany. Zasady ustrojowe zostaną zaprojektowane przez państwo stosownie do „historycznego momentu” i z zachowaniem holistycznej perspektywy. To sprawi, że konieczność ingerencji państwa w proces interakcji na rynku zostanie zminimalizowana.

W przekonaniu autora tej wizji nie ma tu konfliktu między konstruktywizmem i wolnością: „Wolność i ład nie są przeciwieństwami, lecz wzajemnie się warunkują” (Eucken 2005, s. 221). O własnej koncepcji zaprowadzenia ładu Eucken pisze między innymi: „tendencja tylko nadaje kierunek, natomiast co do szczegółów panuje swoboda” (Eucken 2005, s. 260).

Takie postawienie sprawy odróżnia ordoliberalów od innych zwolenników liberalizmu w ekonomii. Po pierwsze, przypisują oni państwu zadanie o fundamentalnym znaczeniu, jakim jest ustanowienie instytucjonalnej architektury chroniącej swobodę gospodarowania i wolność osobistą. Po drugie, właśnie z tego względu są orędownikami silnego państwa.

Aby sens tego drugiego postulatu stał się bardziej wyrazisty, warto się ponownie odwołać do negatywnego przykładu leseferyzmu (Eucken 2005,

s. 56–96). Dla tej konfiguracji kapitalizmu charakterystyczna była swoista symbioza władzy państwowej i prywatnych grup dominujących, jak Eucken określał dysponujące znaczną siłą ekonomiczną firmy, koncerny, kartele, konfederacje pracodawców i związków zawodowych. Jej wyrazem był między innymi protekcyjizm handlowy, który wzmacniał monopole. Uległe państwo nie stwarzało dostatecznej ochrony wolności przed wspomnianymi podmiotami gospodarczymi. Eucken obserwował Niemcy w okresie Republiki Weimarskiej, kiedy nadzieje na wzrost podobnie opierano na konsolidacji wielkich grup przemysłowych (Eucken 2005, s. 367–387). Innych negatywnych przykładów dostarczyły mu państwa prowadzące „eksperymentalną politykę gospodarczą” opartą na centralnym planowaniu (na przykład hitlerowskie Niemcy). Tam władza polityczna była wszechobecna, „rozstrzygała o losie jednostki, ograniczając swobodę miejsca zamieszkania i miejsca pracy, zawierania umów i konsumpcji. Prowadziło to do zniewolenia i zarazem było źródłem niepewności i utraty poczucia bezpieczeństwa względem totalitarnego państwa” (Eucken 2005, s. 164).

Siła instytucji państwowych przejawia się między innymi w tym, że nie ulegają one wąskiemu interesowi grupowemu. Państwo przed uległością wobec grup interesu powinna chronić konstytucja (trybunał konstytucyjny, niezależny bank centralny, urząd antymonopolowy) (zob. m.in. Federowicz 2004, s. 201). Jednocześnie władza państwa nie może mieć charakteru władzy totalnej. Państwo nie powinno też przejmować zadań, których jego organy nie są w stanie wykonać. Jeśli nie będzie stwarzało gruntu do eskalacji przywilejów grupowych ani nie będzie bezpośrednio sterowało decyzjami gospodarczymi za pomocą bieżących ingerencji, zyska szansę, by być autonomiczne i bezstronne. Wówczas stanie się zdolne do działania jako siła zaprowadzająca ład.

W Euckenowskim ujęciu wolna gospodarka i silne państwo wspomagają się nawzajem. To bardzo oryginalny głos w sporze „za mało rynku – za mało interwencji”, o którym wspominam w rozdziale 1. Omówienie stanowiska tego myśliciela pomoże naświetlić pozorny paradoks, dlaczego dość konserwatywna liberalna teoria stała się inspiracją dla interesującej nas koncepcji uspołecznienia rynku.

W świetle ordoliberalnej koncepcji ustroju gospodarczego spory, czy w obliczu kryzysu gospodarki i społeczeństwa potrzeba „więcej rynku” czy „więcej regulacji”, tworzą złudną i fałszywą alternatywę. Doświadczenie leseferyzmu służy w pewnym sensie jako przestroga, że siły rynku uwolnione spod kontroli państwa nie są bynajmniej sposobem na przezwycięzenie kryzysu, lecz mogą kryzys pogłębić. I odwrotnie, nie jest rozwiązaniem mnożenie nowych regulacji w myśl postulatów, że państwo powinno stać się lepszym „policjantem rynków”, jak w okresie faszyzmu. Obie idee są zwodnicze.

W ordoliberalnym ujęciu wolna gospodarka to wynik politycznych praktyk rządu. Państwo „planuje konkurencję”, to jest tworzy zdrowe ramy polityczne, prawne, etyczne, w których może ona przynieść korzystne społecznie efekty. Stosownie do liberalnych wartości powstają na poziomie konstytucyjnym ustrojowe zasady, takie jak wolność gospodarowania czy własność prywatna⁴. Ustrojowe reguły mają być ogólne i stanowić ramy „wielkiego, powszedniego i nieprzewidywalnie spójnego procesu gospodarczego”. Wyznaczają one ramy i określają ducha reguł bardziej szczegółowych, tak zwanych zasad regulujących zawartych w kodeksach prawa. Nadając bieg decyzjom wolnych jednostek, powinny wzmacniać główny nurt, czyli tendencję do wolnej konkurencji, kosztem ciężenia ku innym, skompromitowanym formom gospodarowania (Eucken 2005, s. 414). Zasady ustrojowe mają mieć charakter konstytuujący, bynajmniej nie operacyjny. W wyznaczonych przez nie ramach produkcją i dystrybucją rządzi konkurencyjna wymiana, w której pośredniczy pieniądz – automatycznie, to jest w sposób niewymuszony, koordynując interesy milionów ludzi. Siła robocza nie jest zmuszana ani zniewolona do pracy. Przedsiębiorstwa nie ulegają prywatnej sile karteli, monopolu i związków zawodowych. To składa się na swobodę gospodarowania i tworzy warunki do „konkurencji osiągnąć”.

Instytucje państwa i instytucje polityczne mają decydujący udział w tym, jak zostaną określone konstytuujące zasady. Biorąc pod uwagę „ustrój gospodarczy” oparty na konkurencji, Eucken podkreśla więc potrzebę nowego „ustroju państwowego”.

2.3. Aspekt społeczny

Wprawdzie w centrum uwagi znajduje się wzorcowy porządek ekonomiczny, lecz ordoliberalna wizja nie wyklucza instytucji pozaekonomicznych. Centralne zagadnienie jest dla Euckena jak „skrzyżowanie, do którego dociera się z różnych stron”. Chociaż najczęściej mowa o „polityce gospodarczej”, w istocie chodzi o nowy ład instytucjonalny, o „współzależność porządków”, której Eucken poświęca osobny, XVIII rozdział *Podstaw*

4 Eucken (2005, s. 295–330) do tej rangi podniósł funkcjonalny system cen, stabilną wartość pieniądza i stabilność systemu monetarnego, otwarty dostęp do rynków, własność prywatną, swobodę zawierania umów, odpowiedzialność za gospodarcze zobowiązania, ciągłość i stabilność polityki gospodarczej.

polityki... Urzeczywistnienie projektu ustroju gospodarczego związane jest bowiem z ustrojem państwa, warstwą przywódczą społeczeństwa – jej charakterem i strukturą, z prywatną władzą gospodarczą itp. W sumie owe ogólne zasady, o które chodzi, powinny uwzględniać spłot ustroju gospodarczego z ustrojem państwa, prawa i społeczeństwa.

Warunek współzależności podkreśla rangę instytucji pozaekonomicznych. Jak wyjaśnia Eucken z troską: „[b]łędne [...] byłoby przypuszczenie, że ustrój gospodarczy jest czymś w rodzaju fundamentu, na którym wznoszą się ustroje: społeczny, państwowy, prawny i inne” (Eucken 2005, s. 224). Dostrzeżenie **współzależności** porządków „jest warunkiem zrozumienia wszystkich problemów związanych zarówno z polityką gospodarczą, jak też ze współczesną polityką w sferze państwa i prawa” (Eucken 2005, s. 225). Konstytucja ekonomiczna ukształtuje ustrój gospodarczy oparty na konkurencji. Z kolei ustrój gospodarczy, określony przez siedem Euckenowskich zasad, będzie wzmacniał i utrzymywał nowy ustrój państwowy. Są one ze sobą sprzężone: „bez ustroju opartego na konkurencji nie może powstać żadne zdolne do działania państwo, a bez takiego państwa – żaden oparty na konkurencji ustrój gospodarczy” (Eucken 2005, s. 379). Oba ustroje są zaś tylko częściami ogólnego ładu, który należy zbudować.

Ordoliberalowie zostawili nam przesłanie, że konkurencja może funkcjonować bezpiecznie i skutecznie w ramach większej całości, a w centrum tego procesu integracji sytuuje się państwo. Oprócz państwa siłami porządkującymi są myśl, nauka społeczna, nauka Kościoła i inne. Takie kontekstowe patrzenie, co podkreśla Michał Federowicz (2004), odróżnia ordoliberalizm od szkoły neoklasycznej, która narzuciła kanon liberalnej ekonomii. Holistyczna perspektywa tej odmiany liberalizmu w ekonomii kontrastuje z redukcjonizmem neoklasyków. Teoria, która pełny wyraz zyskała dzięki pracy Euckena, jest zakotwiczona w klasycznej myśli liberalnej, lecz nowatorski charakter nadaje jej to, że uznaje współzależność ładu gospodarczego, politycznego i społecznego.

Gdyby chcieć krótko odpowiedzieć na pytanie, na czym miałyby polegać społeczny postęp po wprowadzeniu wzorcowego porządku gospodarczego, należałoby wymienić dwa czynniki: silną gospodarkę i pomocnicze państwo.

Fundament dobrobytu stanowi racjonalnie prowadzona produkcja i przedsiębiorczość, ale ład, „który – inaczej niż porządki istniejące – odpowiada rozumowi, naturze człowieka i rzeczy” (to jest *ordo*), to coś więcej niż dobrostan ekonomiczny, wspiera bowiem wartości ważne dla człowieka i społeczeństwa. Silna gospodarka, czyli proces wyłaniający „ceny konkurencyjne”, zapewnia wystarczające zaopatrzenie w towary i – oprócz dostatku – realizację innych ludzkich potrzeb. Swoboda gospodarowania tworzy

platformę samorealizacji, umożliwiając, jak pisze Eucken, „rozwijanie sił, które dążą do realizacji w każdym człowieku, oraz sensowne włączenie tych sił w globalny proces” gospodarowania (Eucken 2005, s. 231). Ponadto, kiedy proces gospodarczy przebiega bez zakłóceń, człowiek sam może zapewnić sobie i swoim najbliższym bezpieczeństwo (Eucken 2005, s. 358–362). Dzięki osobistej przedsiębiorczości i oszczędnościom, których nie pochłania inflacja, jednostka zyskuje ekonomiczną pewność. Natomiast dochód „globalny”, czyli wytwarzany przez całą gospodarkę, daje podstawy do „rozsądnej redystrybucji”. Tak Eucken w silnej, harmonijnie funkcjonującej gospodarce widzi szanse na „urzeczywistnianie sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności we współżyciu między ludźmi” (Eucken 2005, s. 231).

W związku z tym do zadań państwa należy polityka, którą można by nazwać minimalistyczną polityką społeczną. W pierwszej kolejności państwo powinno dbać, „aby rynek pracy miał formę godną człowieka”. Niemniej wolność procesu gospodarczego jest ściśle związana z odpowiedzialnością jego uczestników, w tym przede wszystkim przedsiębiorców. Wobec tego politykę państwa w tej sprawie, podobnie jak w innych, należy kształtować według następującej zasady: „budowa społeczeństwa powinna przebiegać od dołu do góry. To, czego jednostki bądź grupy mogą dokonać samodzielnie, powinno być efektem wolnej inicjatywy i pełnego przekonania. Państwo zaś powinno interweniować tylko tam, gdzie jego pomoc jest absolutnie niezbędna” (Eucken 2005, s. 388). Państwo pełni więc rolę pomocniczą.

W gospodarce rynkowej podstawę indywidualnego dochodu musi stanowić wynagrodzenie na rynku, a nie zapomogi różnego rodzaju. Tak jak wszyscy liberałowie, Eucken i jego zwolennicy polegają na mechanizmie cenowym. Ceny za pośrednictwem rynku niosą dla producentów i konsumentów rozkaz, aby rozwinąć albo ograniczyć działalność (Röpke 1987, s. 17). Ten mechanizm wymaga jednocześnie od uczestników rynku, aby respektować wzrosty i spadki płac, zależne od popytu na siłę roboczą. Uzupełnianie albo zastępowanie dochodu wypracowanego świadczeniami socjalnymi jest wyrazem uznania ograniczeń i pogodzenia się z nimi, ale powinno mieć zakres minimalny. Poleganie na cudzej pomocy to według Euckena „samozawiniona niedojrzałość”, a ta jest zagrożeniem wolności.

Dopuszcza się odstępstwo od wyłożonych wcześniej zasad samopomocy i indywidualnej odpowiedzialności. Eucken czyni mianowicie wyjątek dla polityki socjalnej rozumianej jako wyrównywanie materialnych szans (Eucken 2005, s. 149). Ci ludzie, którzy znaleźli się poza rynkiem pracy, powinni mieć szanse na państwowe subsydia lub wsparcie ze strony instytucji charytatywnych. Niezakłócony proces gospodarczy pozwala bowiem na „rozsądną dystrybucję” (Eucken 2005, s. 231) w skrajnych albo nadzwyczajnych sytuacjach.

W sumie prezentowana wizja nie jest pozbawiona pierwiastka humanistycznego i społecznego, lecz aspekt społeczny traktuje raczej surowo. Prymat względów ekonomicznych jest wyraźny – zwolennicy Polanyiego zarzuciliby jej, być może, błąd ekonomizmu.

Stanowisko ordoliberalów w tym względzie okazuje się jednak znacznie mniej rygorystyczne po zakończeniu II wojny światowej. „Uspołecznienie” ordoliberalizmu stało się zasługą drugiej – obok fryburskiej – gałęzi, rozwijanej głównie w ośrodku w Kolonii, której prominentną postacią stał się Alfred Müller-Armack (Federowicz 2004, s. 204). Według Wernera Bonefelda (2012b) jej czołowi przedstawiciele uznawali Euckenowskie zasady polityki gospodarczej państwa: zasadę pierwszą, że silne państwo znajduje się ponad grupami interesu (Rüstow), oraz zasadę drugą, że silne państwo znajduje się ponad gospodarką. Państwo liberalne powinno być tak silne, jak to możliwe, w swojej własnej sferze, ale na zewnątrz tej domeny – w sferze ekonomicznej – powinno mieć jak najmniej władzy (Müller-Armack, za: Bonefeld 2012b).

W rozdziale następnym przyjrzymy się, jak duch teoretycznych rozważań fryburskiej szkoły państwa i prawa stał się inspiracją dla rozwiązań problemów społecznych w Niemczech. Najwybitniejsi reprezentanci kołońskiej odmiany ordoliberalizmu, najogólniej mówiąc, uważali, że aby zabezpieczyć swobodę działania na rynku, państwo powinno sankcjonować standardy polityczne i prawne, lecz także standardy moralne (Röpke 1959, s. 255).

Rozdział 3

Geneza i treść doktryny Społecznej Gospodarki Rynkowej

Wstęp

Zainteresowanie ordoliberalizmem odżyło na początku bieżącego stulecia, w dużej mierze z powodu skojarzenia z koncepcją polityki społeczno-gospodarczej określaną jako „społeczna gospodarka rynkowa”, którą z kolei łączy się z powojennym i współczesnym sukcesem gospodarczym Niemiec. W dalszym ciągu monografii okaże się, jak luźne w rzeczywistości są te korelacje.

Nazwa tytułowej doktryny obiecuje frapującą próbę powiązania wolności gwarantowanej przez konkurencję z „czynnikiem społecznym”. Zbitka słów „społeczna gospodarka rynkowa” okazała się tak nośna i znalazła tyle zastosowań, że znaczenie tego terminu może budzić wątpliwości i nieporozumienia. Celem bieżącego rozdziału jest ustalenie oryginalnego znaczenia terminu, a środkiem – sięgnięcie do poglądów twórców tego pojęcia. Drugim zabiegiem będzie rekonstrukcja okoliczności rozwoju doktryny zgodnie z przekonaniem autorki, że geneza i historyczny kontekst wydobywają specyfikę Społecznej Gospodarki Rynkowej.

3.1. Termin z gumy

Społeczna gospodarka rynkowa to termin o zastanawiającej żywotności, jeżeli wziąć pod uwagę wybory dokonane przez polityków w Niemczech, Polsce i całej Unii Europejskiej. W odnośnej literaturze naukowej widoczna jest

natomiast dość duża dowolność stosowania tego terminu. Jako przykładem posłużę się jedną tylko pracą zbiorową. Z publikacji tej, pod redakcją naukową Stanisława Lisa (2009), wynika w mojej ocenie wiele pożytków, o czym świadczą dość liczne odwołania do niej w tej monografii. Nie będzie jednak przesadą stwierdzenie, że każdy uczestnik tego zbiorowego wysiłku rozumie społeczną gospodarkę rynkową na swój sposób. Nawiązania do niej wydają się nazbyt ogólne, na przykład konstatacja, że oznacza ona współistnienie konkurencji i kooperacji (s. 211, 513 i 523). Bywają też raczej luźne, jak wtedy, gdy mowa o inkluzywnych instytucjach (s. 43–44). Mogą wydać się ponadto zaskakujące, choćby skojarzenie z państwem socjalnym (s. 7), oraz mocno kontrowersyjne, kiedy występują w zbitce „model SGR” (s. 373).

Zacznijmy od tego, jak prezentował ukuty przez siebie termin Müller-Armack. W jego zamysle termin ten nie krył żadnego systemu ani żadnej uniwersalnej recepty. Miał oznaczać raczej pewien styl myślenia, ewoluujący porządek otwarty na nowe czasy. Popularność tego podejścia zaczęła się wszak od tego, że okazało się ono użyteczną odpowiedzią na wyzwania czasu budowy nowego porządku po II wojnie światowej (Gregosz 2022, s. 29).

W owym stylu myślenia dostrzegalne są dwa wymiary, mianowicie wymiar filozoficzny (światopoglądowy) oraz bardziej praktyczny wymiar polityki społeczno-gospodarczej. Według Müllera-Armacka i rozwijającego jego dzieło Alexandra Rüstowa Społeczna Gospodarka Rynkowa (pisana wielkimi literami) to przede wszystkim zespół uzupełniających się porządków (społecznego i rynkowego) (Bokajło 2014a, s. 236). Jest to koncepcja osiągnięcia ładu gospodarczego i społecznego zarazem, czyli takiego stanu, gdy względy gospodarcze i społeczne łączą się ze sobą ściśle, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Istotne wydaje się postawienie akcentu, przypisywane Röpkemu: rozwój nie opiera się wyłącznie na uporządkowaniu wolnych rynków, ale przede wszystkim na zorganizowaniu wolnego społeczeństwa (Bokajło 2014a, s. 232). W ramach takiego ładu instytucjonalnego polityka społeczna i gospodarcza, według Müllera-Armacka, miałyby na celu „na bazie gospodarki opartej na konkurencyjności łączenie swobodnej inicjatywy z postępem społecznym, zabezpieczonym przez osiągnięcia tejże gospodarki” (cyt. za: Milbradt 2019, s. 156).

Oryginalnie nazwę zapisywano wielkimi literami, co – według niektórych badaczy – miało istotne znaczenie merytoryczne, warto więc do odnośnej interpretacji się odwołać (Bokajło 2014a, s. 236). Zapis ten (*Soziale Marktwirtschaft*) oznacza nazwę własną pewnego zespolonego zjawiska, a nie gospodarkę rynkową z przymiotnikiem „społeczna” (*soziale Marktwirtschaft*). W tym drugim przypadku powstaje wrażenie podporządkowania porządku społecznego porządkowi opartemu na rynku. Tymczasem istotą tego kierunku myślenia i działania jest zrównoważenie pomiędzy społeczną spójnością

i gospodarczym wzrostem. Według Rüstowa ład społeczny z jednej strony ma chronić człowieka przed zdominowaniem przez porządek gospodarczy (kojarzony z członem „Gospodarka Rynkowa”), z drugiej jednak nie może legitymizować zbytniego wykraczania poza zakres rynku z tak zwanych względów społecznych (kojarzonych z członem „Społeczna”).

Ten styl myślenia nie podziela wiary w samoregulującą się moc wolnego rynku. Podkreśla, że instrumentalny charakter aktywności na rynku powoduje niepożądane społecznie efekty uboczne. Brak ingerencji państwa staje się pożywką dla radykalizmu i nacjonalizmu, prowadzi do destabilizacji porządku gospodarczego. Rozwój gospodarki wymaga zatem uporządkowania rynku, co jest ogólnym postulatem ordoliberalizmu. Dla Społecznej Gospodarki Rynkowej (SGR) najistotniejsza jest przesłanka, że rozwój opiera się nie tylko na porządku gospodarczym, lecz polega także na ustanowieniu ładu społecznego. Według opinii wyrażonej przez Müllera-Armacka (1978, s. 329) byłoby fatalnym błędem leseferystyczne myślenie, jakoby mechanizm rynkowy pozostawiony sam sobie dostarczał rozwiązań uzasadnionych zarówno z moralnego, jak i społecznego punktu widzenia. Z drugiej strony korygowanie rynku za pomocą zbyt szeroko zakrojonej polityki socjalnej prowadzi do egalitaryzmu. Chodziłoby zatem o umiarkowane korygowanie dysproporcji dochodowych. Potrzebna jest taka polityka państwa, aby ubóstwo ubogich nie pogłębiało się, a pazerność i próżność bogatych hamować (Bokajło 2014a, s. 239).

Po dokonaniu tej wstępnej charakterystyki staje się jasne, że mamy do czynienia z pewną koncepcją uspołecznienia rynku. Porządek ekonomiczny ma zapewnić efektywność i wzrost gospodarki rynkowej, porządek społeczny zaś spójność społeczeństwa. Istotą SGR jest równoważenie relacji pomiędzy nimi.

Przedmiotem zainteresowania w tym rozdziale będzie owa oryginalna koncepcja, której nazwę – zgodnie z intencją jej twórców – będę zapisywać dużymi literami bądź sygnalizować skrótem SGR. Ten zabieg wydaje się konieczny z merytorycznych względów. W opinii publicznej upowszechniła się bowiem zbitka słów, która brzmi tak samo. Społeczna gospodarka rynkowa (w wersji niem. *soziale* z małej litery) zazwyczaj służy stawianiu akcentów przez współczesnych polityków i ideologów na „społeczna” albo „rynkowa” w zależności od preferencji, co wydaje się zakłamywać podstawowe przesłanie tego filozoficzno-politycznego nurtu, przedstawione powyżej. Warto prześledzić najbardziej spektakularne tego przykłady.

W rzeczywistości społeczna gospodarka rynkowa (sgr) pojawia się jako dewiza wyborcza, „znana marka”, która służy celom większości partii politycznych w Niemczech. W tej kwestii będę polegać głównie na badaniach politolożki Justyny Bokajło (2014b).

Za depozytariuszkę idei SGR uznaje się Unię Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU), która w koalicji z dwiema innymi prawicowymi partiami politycznymi (CSU oraz FDP) objęła władzę w 1949 roku na zachodnich terenach Niemiec. CDU jako pierwsza w swoim politycznym programie (oficjalnie podczas zjazdu w Düsseldorfie) stwierdziła, że koncepcja ta stanowi rozwiązanie „kwestii społecznej” (*die soziale Frage*) (Bokajło 2014b, s. 309). Pozwoliło to jej pokonać w wyborach najgroźniejszego konkurenta – Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (SPD) – niewielką przewagą głosów. Nie wydaje się jednak, aby CDU, mimo odwoływania się do sukcesu i dziedzictwa SGR, dochowała wierności **idei** jako partia rządząca, do czego niebawem wróć. Natomiast **markę** wykorzystwała ponownie w latach przerwy w sprawowaniu władzy, umieszczając ją w swoim programie w 1978 roku (Gregosz 2022, s. 30), aby w 1982 roku ponownie objąć rządy w koalicji z FDP, lecz można wątpić, czy po to, aby powrócić do tej spuścizny. Rządy kanclerza Helmuta Kohla najpierw hołdowały wstrzeźliwości budżetowej (*austerity*), skupiając wysiłki na konsolidacji budżetu, likwidacji ulg podatkowych, zmniejszeniu świadczeń socjalnych i subsydiów, od której następnie odstąpiły w obliczu dziejowej szansy zjednoczenia Niemiec i koniecznego zwiększenia nakładów finansowych (Bokajło 2014b, s. 309–310). Tę politykę społeczno-gospodarczą można by wprawdzie ocenić jako próbę powrotu do ordoliberalnych wskazań ochrony wartości pieniądza krajowego, ale – wbrew pogładowi, do którego skłania się autorka przywołanego opracowania – trudno w niej odnaleźć ideę Społecznej Gospodarki Rynkowej. W tym okresie rządów ewidentnie największą wagę przywiązywano do programu gospodarczego.

W sumie wydaje się, że mimo uszanowania Chrześcijańskich Demokratów dla tradycyjnej pisowni (zachowali ją w swoich dokumentach także Wolni Demokraci z FDP, wierny koalicjant) powoływanie się na Społeczną Gospodarkę Rynkową przez tę partię miało znamiona dowolności, przynajmniej od lat sześćdziesiątych XX wieku. Stawiając rzecz dobitniej, „depozytariusze” zachowywali się podobnie jak „pretendenci”, czyli partie-konkurenci, z których każda na swój sposób interpretowała koncepcję z myślą o uzyskaniu większej popularności wśród wyborców.

Społeczna gospodarka rynkowa (*soziale Marktwirtschaft*) jest obecna w dyskursie większości partii politycznych w Niemczech. Odwoływał się do niej również największy polityczny rywal CDU, czyli SPD. W 1998 roku Socjaldemokraci z SPD pod przewodnictwem Gerharda Schrödera w swoim programie wyborczym zadeklarowali nawet zwrot do Społecznej Gospodarki Rynkowej (jedyne taki program), czego bynajmniej nie można uznać za nawiązanie do oryginalnej koncepcji. SPD w tym czasie dążyła do programowego zbliżenia z politycznym centrum i w tym

kontekście wspomniany zabieg należałoby oceniać jako walkę o medianowego wyborcę (Bokajło 2014b, s. 314). Na podstawie analizy dokumentów politycznych partii w Niemczech Bokajło stwierdza, że socjaldemokraci w Niemczech zazwyczaj traktują zwrot *soziale* jako przymiotnik, przydając mu często znaczenie „socjalna” i stawiając nań akcent odpowiadający wizji państwa socjalnego (*welfare state*). Do podobnego rozumienia przynależy się partia Zielonych (Bündnis90/Die Grünen), kiedy programowo odwołuje się do koncepcji *Eko-soziale Marktwirtschaft*. W retoryce nowej niemieckiej lewicy (Die Linke) natomiast „społeczna gospodarka rynkowa” ma nie tylko tworzyć sieć zabezpieczeń socjalnych, lecz także chronić pracobiorców. Oprócz transferów socjalnych i większej dostępności opieki zdrowotnej polityka społeczno-gospodarcza powinna więc chronić miejsca pracy, płacę minimalną i związki zawodowe (Bokajło 2014b, s. 312–313).

W sumie partie konkurujące z CDU, CSU i FDP o głosy wyborców są skłonne eksponować przymiotnik „społeczna” w znaczeniu „socjalna” i łączyć ten przekaz z tak zwanym państwem opiekuńczym (*vel* państwem socjalnym), którego specyfikę wyznaczają zinstytucjonalizowane programy zabezpieczeń społecznych, opierające swoje funkcjonowanie na szeroko zakrojonej redystrybucji dochodu narodowego. Zarówno funkcja tych programów, jak i skala redystrybucji stanowią wykraczanie poza zakres rynku znacznie dalej, niż byli to skłonni zaakceptować z tak zwanych względów społecznych autorzy SGR. Do tej kwestii wrócę w kolejnym podrozdziale.

Na przykładzie Niemiec, „ojczyzny” kierunku, widać, jak wspomaga ją się nawzajem nośność pojęcia SGR z dowolnością jego interpretacji. Według świadectwa Georga Milbradta, wykładowcy i polityka, członka oraz doradcy władz publicznych w Niemczech, niemal wszystkie ważniejsze partie polityczne deklarują swoje przywiązanie do idei społecznej gospodarki rynkowej, nie wyłączając prawicowo-populistycznej AfD! Kręgi polityczne powołują się na nią, „niosąc ją przed sobą niczym monstrancję, z naciskiem eksponując ordoliberalne zasady z ich przywiązaniem do reguł i wycofaniem się państwa (w znacznym stopniu) z doraźnych interwencji w gospodarkę. W aktualnej polityce jednak na zasady SGR zważa się coraz rzadziej” (Milbradt 2019, s. 155–156). Szyld ten został przez polityków niemieckich zaakceptowany na trwałe, tymczasem system gospodarczy, państwo i polityka ekonomiczna zmieniały się wyraźnie. Podobno Hayek nazwał ten termin „słowem z gumy” (*Kautschukwort*), czyli słowem dostatecznie pojemnym, aby pomieścić różnorodne treści, także te sprzeczne z istotą ładu opartego na konkurencji (Pysz 2012, s. 135).

W Polsce społeczna gospodarka rynkowa została wprowadzona jako zasada ustrojowa¹. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku² w art. 20 stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”³. Jak sugeruje pisownia, nie chodzi tu o spuściznę niemieckich filozofów społecznych, Müllera-Armacka czy Rüstowa, lecz o zapis podlegający modyfikacji i interpretacji. Jego znaczenia należałoby zatem szukać w pierwszej kolejności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej (TK). W jednym z wyroków Trybunał stwierdza, że społeczna gospodarka rynkowa została przyjęta „jako wzorzec ustroju gospodarczego”, ale w swej istocie „jest koncepcją ładu gospodarczego i społecznego zarazem”. Po czym następuje: „Komponent gospodarczy łączy się w niej bowiem ze społecznym, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Zgodnie z tym wzorcem gospodarka, choć rynkowa, ma wyraźne cele społeczne. [...] Osiąganie tych celów jest jednak uwarunkowane wydolnością gospodarki. Dlatego we wzorcu, o którym mowa, uwzględnia się rolę państwa nie tylko jako arbitra, lecz także jako podmiotu współuczestniczącego w gospodarowaniu i realizowaniu polityki społecznej, a to może wymagać ingerowania w proces gospodarczy” (TK 2014, pkt III.4.1.2 uzasadnienia). Jak z tego widać, w rozumieniu polskiego prawa konstytucyjnego współzależność porządków jest mocno akcentowana. Jednocześnie przytoczona interpretacja wydaje się otwierać raczej nieograniczone możliwości interwencji w proces gospodarczy. O ile ten pierwszy aspekt, jak staram się właśnie pokazać, według oryginalnego ujęcia SGR decyduje o istocie, o tyle ten drugi wróży niebezpieczeństwo, przed którym przestrzegali ojcowie założyciele.

Interesująco, być może, będzie się odwołać do wizji premiera rządu, który rozpoczął transformację ustrojową w Polsce. Tadeusz Mazowiecki stanął na czele pierwszego rządu III Rzeczypospolitej w 1989 roku, a po dwudziestu latach opublikował refleksje, do których teraz zamierzam sięgnąć (Mazowiecki 2009).

1 Takie określenie ustroju *explicite* nie znalazło się natomiast w niemieckiej ustawie zasadniczej. Dopiero traktat zjednoczeniowy (o utworzeniu unii walutowo-gospodarczo-społecznej z 18 maja 1990 roku) za podstawę ustrojową przyjął Społeczną Gospodarkę Rynkową (Moszyński 2016b, s. 152).

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

3 Należy pamiętać, że treść pojęcia wyznaczają też inne przepisy konstytucyjne, które określają stosunek państwa i prawa do gospodarki, na przykład art. 21–24 Konstytucji RP (TK 2014, pkt III.4.1.2 uzasadnienia).

Rząd Mazowieckiego już w sierpniu 1989 roku (a zatem przed powołaniem Leszka Balcerowicza na stanowisko wicepremiera) uznał, że wzorcem przemiany ustrojowej w Polsce powinna być gospodarka rynkowa niepozobawiona nastawienia społecznego. Społeczny aspekt wynikał z głębokiego przekonania, że trzeba równoważyć koszty transformacji, że „rynek wszystkiego nie załatwi”, wobec tego należy aktywnie „dążyć do równości szans” („nie do równości sytuacji, ale do równości szans”) (Mazowiecki 2009, s. 13–15). Te założenia napotykały z jednej strony na opór społeczny (grup interesów zatrudnionych w państwowych zakładach pracy, spółdzielców, robotników państwowych gospodarstw rolnych), z drugiej zaś budziły sceptycyzm intelektualno-polityczny, „zwłaszcza w kręgach ekonomistów”. Małe poparcie ze strony środowiska ekonomistów polskich Mazowiecki tłumaczył obawą, „że pod pojęciem społecznej gospodarki rynkowej – właśnie w tym słowie ‘społecznej’ – kryje się jakieś dążenie do hamowania zdecydowanych reform” (Mazowiecki 2009, s. 15).

Ów opór intelektualny miał swoje powody – i warto tu wskazać względy, których Mazowiecki nie wymienia. Rząd Mazowieckiego poszukiwał sprawdzonych, „utrwalonych” wzorów na Zachodzie i wykonywał swą misję w czasie, który umożliwiał odniesienie się do opisanych wyżej doświadczeń w Niemczech. Nie wiadomo, czy akurat te doświadczenia powodowały wicepremierem Leszkiem Balcerowiczem, ale artykułował on dosyć jasno obawy, na przykład: „termin społeczna gospodarka rynkowa zrobił w Polsce w ostatnich latach wielką karierę w debatach o gospodarce [...] tej popularności nie towarzyszy zrozumienie, skąd się on wziął i co pierwotnie oznaczał. Słowo społeczna wywołuje natomiast zapewne emocjonalne przeświadczenie, że chodzi o zasadniczo odmienny, a przez to lepszy typ gospodarki niż wolnorynkowy kapitalizm” (cyt. za: Moszyński 2016c, s. 153). Z tej refleksji wyciera obawa, że waga czynnika socjalnego w odbiorze społecznym jest przesadzona, a program reform rynkowych jest przez to zagrożony. Wynikałoby z tego, że również w Polsce równowaga między tym, co „Społeczne”, i tym, co „Rynkowe”, tak istotna dla oryginalnego pojęcia SGR, nie była dostrzegana.

Wprowadzając pojęcie społecznej gospodarki rynkowej, Mazowiecki uważał, zarówno w tamtym przełomowym okresie, jak i później, a zatem także w czasie wprowadzenia zapisu do konstytucji, że nie oznacza ono żadnego modelu ustrojowego w rodzaju „trzeciej drogi”, lecz pewną orientację, rodzaj dyrektywy dla polityki społeczno-gospodarczej (Mazowiecki 2009, s. 13–14). Myślał więc o sgr w praktycznym wymiarze polityki, a nie w kategoriach filozofii społecznej. W tym sensie jego wizja odbiegała od przytoczonej wcześniej interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, która mówi o ładzie. Również w literaturze przedmiotu w Polsce,

jak się wydaje, społeczna gospodarka rynkowa występuje nie jako model ani zespolony ład, lecz raczej jako „dyrektywa” czy „wytyczna programowa” (Sadowski 2009).

Podsumowując, społeczna gospodarka rynkowa została wprowadzona do polskiej konstytucji w przytoczonej formule prawdopodobnie w rezultacie polityczno-prawniczego kompromisu, chociaż za aktem tym nie stało ani społeczne porozumienie, ani intelektualny konsens. Artykuł 20 mówi o solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawie ustroju gospodarczego – mimo spektakularnego fiaska współpracy. Jak stwierdza Mazowiecki, w okresie transformacji ustrojowej (a nie tylko za pierwszego rządu) nie doszło „do czegoś, co nazwałbym pewnym paktem społecznym pomiędzy rządem, czy rządami, a związkami zawodowymi [...] co powodowało i powoduje do dzisiaj zjawisko wywalczania przez silniejsze grupy społeczne dla siebie lepszych warunków, a przez słabsze – pozostawania w tyle” (Mazowiecki 2009, s. 15). Pojęciu nadano rangę ustrojową, chociaż – jak zaświadcza Mazowiecki – „nie dopracowaliśmy się właściwie głębszego zrozumienia tego, co pod pojęciem społecznej gospodarki rynkowej rozumiemy” (Mazowiecki 2009, s. 15). W tej sytuacji nasuwa się refleksja, że ów konstytucyjny zapis tym bardziej zobowiązuje polskich badaczy do studiów nad sensem SGR.

Bez wątpienia ma znaczenie także prawo unijne, które zakłada trwały rozwój Europy oparty na społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Zasada, przyjęta w TUE, że podstawą trwałego rozwoju Europy jest zrównoważony wzrost gospodarczy i społeczna gospodarka rynkowa, przywoływana była w kolejnych strategicznych dokumentach i przez prominentnych przedstawicieli instytucji europejskich przy różnych okazjach⁴. Idea zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu rozumiana jest w kontekście unijnym szeroko i obejmuje środowisko naturalne człowieka, które przeniknęło do programów Unii Europejskiej (*Environmental Social Governance*, Zielony Ład itp.) prawdopodobnie w związku z silnym poparciem wyborców dla „zielonych” partii, przede wszystkim z powodu spektakularnego wzrostu znaczenia Die Grünen w Niemczech. Idea wzrostu zrównoważonego (*Eko-soziale Marktwirtschaft*) w programach tej partii łączy

4 Społeczna gospodarka rynkowa była wymieniana m.in. w Traktacie lizbońskim z 2007 roku, w komunikacie Komisji Europejskiej z 2010 roku („Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”) i w wystąpieniu przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) José Manuela Barrosa w 2013 roku (Bokajto 2014b, s. 298).

elementy efektywności gospodarczej, sprawiedliwości społecznej (również w sensie sprawiedliwości międzypokoleniowej) i środowiska naturalnego. Wprawdzie temat zrównoważonego rozwoju stał się dość popularnym przedmiotem debaty ekonomistów w XXI wieku, jego wieloznaczność pozostawia jednak poza ramami tej książki. Do znaczenia społecznej gospodarki rynkowej w dokumentach UE wróć natomiast w rozdziale 6.

3.2. Okoliczności rozwoju doktryny

Niewątpliwie, aby lepiej zrozumieć istotę tej koncepcji uspołecznienia rynku, konieczne jest rozeznanie w historycznym kontekście. To podejście zdaje się potwierdzać na przykład fakt, że art. 20 polskiej ustawy zasadniczej nie definiuje „społecznej gospodarki rynkowej”, lecz odsyła do jej koncepcji wypracowanej we współczesnej myśli społecznej, która z kolei podlegała modyfikacjom pod wpływem zmieniających się warunków (TK 2014, pkt III.4.1.2 uzasadnienia). Rekonstrukcja oryginalnego sensu wymaga zatem sięgnięcia do genezy doktryny.

„Intelektualną biografię” SGR rozpoczyna ordoliberalizm, czyli nurt filozofii społecznej, który ukształtował się w Niemczech na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku. Podstawowe zasady polityki gospodarczej według „uporządkowanego liberalizmu” zostały zaprezentowane w poprzednim rozdziale. Natomiast w rozdziale 1 zasygnalizowałam międzynarodowy kontekst tego ruchu, który rozwinął się po okresie, kiedy idea wolnego rynku zdominowała politykę gospodarczą, i pod wpływem obserwacji skutków tego doświadczenia (leseferyzm). Bieżący podrozdział poświęcę specyficznym niemieckim okolicznościom, które nadały kierunek temu ruchowi intelektualnemu.

Eucken obserwował narastający interwencjonizm w gospodarce Republiki Weimarskiej, a następnie nasilającą się kartelizację w gospodarce Trzeciej Rzeszy. Postrzegał je jako zagrożenie ładu ze strony politycznej władzy państwa i ekonomicznej władzy monopolu. Moc ograniczenia zarówno tej pierwszej, jak i tej drugiej władzy przypisywał rynkowemu współzawodnictwu (*Wettbewerb*). Szansy na jego wzmocnienie i ochronę upatrywał w funkcjonowaniu państwa prawa, państwu przeznaczając rolę budowniczego i stróża porządku gospodarczego. Miało ono ograniczyć ingerowanie i zaangażowanie w procesy gospodarcze pod postacią polityki gospodarczej na rzecz ustanowienia i egzekwowania ogólnych reguł.

Eucken jako zaledwie 36-letni profesor dołączył w 1927 roku do kadry Uniwersytetu Ludwika Alberta we Fryburgu Bryzgowijskim. Tam na Wydziale Nauk o Prawie i Państwie (*Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät*) nawiązał współpracę z prawnikami, Franzem Böhmem i Hansem Großmannem-Dörthem (od 1933 roku). Pod rządami nazistów w ich ojczyźnie umacniała się tradycja autorytarnego korporatyzmu i kolektywizmu. Obserwując te procesy, tworzyli oni koncepcję ładu promującego indywidualizm, a więc przeciwstawiającego się tej tradycji. Były to początki ruchu, do którego dołączyli studenci Euckena i który skonsolidował się wokół wydawanego od 1936 roku pisma „Ordnung der Wirtschaft” (WEI/el.). Ekonomista Walter Eucken i prawnik Franz Böhm wraz z kolegami zaczęli obmyślać nowy porządek gospodarczy dla Niemiec.

Niektórzy ordoliberalowie (Eucken, Böhm, von Dietze, Lampe) dołączyli do ruchu prawników, socjologów, teologów i filozofów, a także biznesmenów i urzędników, którzy w opozycji do narodowego socjalizmu poszukiwali nowego ładu (Bokajło 2014b). Owa wspólnota badaczy, którą określa się jako „koła fryburskie” (*Freiburger Kreisen*), rozwiązała się w latach czterdziestych XX wieku wraz z kresem rozpętanej przez nazistów wojny (WEI/el.).

Niemcy były jednym z nielicznych krajów, w których bezpośrednio po wojnie idee ekonomii liberalnej oparły się dominacji nurtów etatystycznych. W rezultacie debaty fryburskiej i uznania powojennych realiów tradycyjny rdzeń ordoliberalizmu został jednak zmodyfikowany.

Przy wyborze podbudowy teoretycznej nowego ładu gospodarczego w Niemczech, podobnie jak w innych miejscach w powojennej Europie, rozstrzygające okazały się nie tyle zalety intelektualne teorii, co siły polityczne i okoliczności historyczne. W batalii, która rozegrała się w latach 1945–1948 między zwolennikami wolnych cen i zwolennikami planowania na terenie zachodnich stref okupacyjnych w Niemczech, kierunek liberalny zwyciężył dzięki układowi sił między zachodnimi aliantami, a także dzięki kontrprzykładowi w strefie Niemiec okupowanej przez Armię Czerwoną (Federowicz 2004, s. 199–200). Reprezentantem poglądów amerykańskich władz okupacyjnych, które promowały ten kierunek zmian, i ich doradcą ekonomicznym stał się, wkrótce po zajęciu Bawarii, dyrektor niewielkiego instytutu badawczego o liberalnej orientacji, Ludwig Erhard. W brytyjsko-amerykańskiej strefie okupacyjnej objął on funkcję dyrektora Zarządu ds. Gospodarki Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego (który w kilka lat potem, w 1949 roku, przekształcił się w Niemiecką Republikę Federalną).

Dzięki wsparciu władz okupacyjnych i osobowości Erharda idee tej szkoły myśli ekonomicznej stały się podstawą polityki gospodarczej w amerykańskiej strefie okupacyjnej, a po odzyskaniu niepodległości – w całych Zachodnich Niemczech. Ten ekspert i pracownik naukowy podzielał

przekonanie ordoliberalów o sanacyjnej sile gospodarki rynkowej. Jak pisał wiele lat później: „Dobrobyt dla wszystkich i dobrobyt przez konkurencję stanowią jedną całość. Pierwszy postulat charakteryzuje cel gospodarowania, drugi natomiast – drogę do tego celu prowadzącą” (Erhard 2011, z obwoluty). Erhard, pełniąc ważne funkcje rządowe w latach 1948–1966, czyli w okresie szybkiego wzrostu gospodarki Niemiec i odbudowy państwowości niemieckiej, był najwybitniejszym orędownikiem stosowania myśli ordoliberalów w polityce gospodarczej. Z Euckenowskich zasad służących konkurencji najwięcej uwagi, jak się wydaje, poświęcał zasadzie wolnych cen (Erhard 2011, s. 134–136). Stabilizację cen podnosił do rangi podstawowego prawa człowieka, argumentując, że eliminacja inflacji i deflacji chroni nie tylko przed wzbogaceniem pewnych grup obywateli kosztem innych, lecz co więcej, chroni przed stosunkami przymusu (totalitaryzmem), do których nieuchronnie prowadzi „chaos monetarny”. Sprawując funkcję federalnego ministra gospodarki, Erhard w ramach reformy walutowej w 1948 roku uwolnił ceny, dotychczas ustalane przez państwo, co oznaczało zastąpienie wojennej gospodarki planowej przez gospodarkę rynkową⁵.

Wspomniana reforma walutowa, choć narzucona przez mocarstwa okupacyjne, zapoczątkowała niezwykle dynamiczny rozwój niemieckiej gospodarki w kolejnych dwóch dekadach, co jest określane przez Niemców – „nostalgicznie”, jak pisze Milbradt – jako niemiecki cud gospodarczy (*Wirtschaftswunder*) (Milbradt 2019, s. 155). Wcześniej jednak jej bezpośrednim efektem był wzrost cen tak silny, że wywołał protesty społeczne i podminował polityczną pozycję Erharda (LEMO). Ów trafnie ocenił, że kosztów urynkowienia gospodarki społeczeństwo niemieckie może nie udźwignąć, i przejął od Müllera-Armacka pojęcie SGR, które zdawało się wychodzić naprzeciw preferencjom ludności (Gregosz 2022, s. 27). Erhard na podstawie lektury jego wystąpień jawi się bardziej jako polityk niż ekonomista. Jako polityk, wskazując SGR, odniósł się pośrednio do konkurencyjnych powojennych koncepcji porządku społecznego, przede wszystkim do keynesizmu i państwa opiekuńczego oraz socjalizmu (Erhard 2011, s. 290–309).

Alfred Müller-Armack (1901–1978), podobnie jak Erhard, był ekspertem i profesorem uniwersyteckim. W 1947 roku ukazała się jego książka *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, w której ukuł termin „Społeczna Gospodarka Rynkowa”. Przesłanie autora trafiło w swój czas i, podążając za badaczami myśli Müllera-Armacka, można je streścić następująco.

5 Opis reform walutowych i gospodarczych, które w tym okresie przeprowadził rząd Niemiec, oraz ich szeroki kontekst można znaleźć między innymi w monografii autorstwa Tadeusza Kaczmarskiego i Piotra Pysza (2004).

Uprzemysłowiona gospodarka, powiększając zaopatrzenie w dobra materialne, jednocześnie tworzy napięcia społeczne, dlatego społeczeństwo i polityka potrzebują czynników łagodzących te napięcia (Gregosz 2022, s. 26, 28). Słowami samego Müllera-Armacka: „Można stwierdzić, że SGR stała się obecnie symbolem realizacji idei wolności za sprawą stworzenia całościowego ładu życiowego, który umożliwia produkcję dóbr materialnych, ekonomiczny postęp, pełne zatrudnienie i rozwój inicjatywy przedsiębiorców. SGR jest środkiem do rozwiązania konfliktów socjalnych i do tworzenia atmosfery sprzyjającej solidarności warstw społecznych” (cyt. za: Szulczewski 2018, s. 27). Wdrożenie koncepcji SGR miało nie tylko nieść pokój między pracodawcami i pracownikami, ale także porozumienie między rywalizującymi partiami, współpracę wszystkich chrześcijan niezależnie od przynależności kościelnej itp. (Szulczewski 2018, s. 29). Pokój społeczny był wyjątkowo potrzebny Erhardowi i Niemcom po przegranej wojnie oraz w obliczu powojennych wyzwań odbudowy gospodarki i naprawy stosunków społecznych.

Atrakcyjność omawianej koncepcji została wzmocniona wpływami związanymi z zawodowymi funkcjami w Ministerstwie Gospodarki Niemieckiej Republiki Federalnej pełnionymi przez obu „ojców założycieli”. Erhard objął to ministerstwo w 1949 roku jako członek pierwszego po wojnie rządu. Zbieżność poglądów i interesów sprawiła, że po paru latach zatrudnił Müllera-Armacka na stanowisku kierownika w nowo utworzonym Departamencie Polityki Gospodarczej. Od roku 1958 do końca ministerialnej kadencji Erharda (1963) Müller-Armack pracował tam w randze Sekretarza i Podsekretarza Stanu ds. europejskich (https://pl.wikipedia.org/wiki/Alfred_M%C3%BCller-Armack).

Stanowiska i związany z nimi potencjał oddziaływania obaj ekonomiści zyskali dzięki swojej partii, CDU. Z drugiej strony dzięki nim CDU zyskała zaplecze ideologiczne. Już w 1949 roku Chryścijańscy Demokraci (z Konradem Adenauerem jako przewodniczącym) uznali SGR za wiodącą koncepcję powojennego ładu (Bokajło 2014b, s. 309)⁶. Rządy, które następnie CDU objęła wraz z koalicjantami, zbiegły się ze wspomnianym „cudem gospodarczym”. W następstwie reform wyłoniła się silna waluta D-Mark i RFN została wkrótce lokomotywą gospodarki powojennej Europy. Spuściła ta dodała doktrynie wiarygodności i Społeczna Gospodarka Rynkowa stała się znakiem firmowym partii chrześcijańsko-demokratycznych.

6 Akt ten był politycznym gestem mającym na celu zacieranie podziałów tuż po wojnie, podobnie jak nazwa partii, która nazwała się „unią”; unia zaś miała być „chrześcijańska”, co było sygnałem na rzecz konsensusu między katolikami i protestantami.

Znawcy stosunków niemieckich uważają, że najbardziej przypominały one wytyczne ordoliberalów i Społeczną Gospodarkę Rynkową w okresie do 1958 roku. Wraz z upływem czasu istotne elementy obu zostały zdominowane przez inne koncepcje gospodarcze. Powrót do korzeni nie udał się, kiedy Erhard objął urząd kanclerski w 1963 roku. Od roku 1965 rozpoczął się dryf w kierunku keynesistowskiego interwencjonizmu państwowego (Bokajło 2014b, s. 305). Od tamtej pory „walka paradygmatów” ordoliberalnego i keynesistowskiego w Niemczech wyznaczała okresy zbliżania się i oddalania od oryginalnej koncepcji SGR (Kamińska 2018; Moszyński 2016b, s. 152). Paradoksalnie wspomniany dryf zapoczątkował rząd chadeckiego (!) kanclerza Kurta G. Kiesingera. Można sądzić, że odstąpienie od „flagowej” doktryny SGR było reakcją chadecji na dobry wynik wyborczy SPD (Bokajło 2014b, s. 305, 309), co potwierdzałoby, iż już w tamtym czasie doktryna była traktowana instrumentalnie. Najwyraźniej przeważał pogląd, że koncepcja SGR stosowana rygorystycznie grozi utratą głosów wyborców i zwiększa ryzyko utraty władzy politycznej. Odtąd większe prawo państwa do interwencji i redystrybucji głosi także prawica (CDU, CSU, FDP), mimo że takie działania mogą psuć system kształtowania cen na rynku. Istotę tego podejścia dosadnie wyraża powiedzenie przypisywane przywódcy CDU Helmutowi Kohlowi: „Nie zależy mi na nagrodzie im. Ludwiga Erharda, ja chcę wygrywać wybory” (cyt. za: Milbradt 2019, s. 156).

3.3. Specyfika stylu myślenia

Doktryna SGR rozwinęła się w końcu lat czterdziestych XX wieku dzięki udanej syntezie, która była niewątpliwą zasługą Müllera-Armacka. W filozoficznym, światopoglądowym sensie „materiału” do niej dostarczyli autorowi, oprócz jego własnych studiów z zakresu filozofii chrześcijańskiej, współcześni mu myśliciele z kół fryburskich. Drugim nie mniej ważnym przedmiotem tej syntezy okazały się diagnozy i postulaty naprawy społeczeństwa sformułowane ówczesnie przez Röpkego i rozwinięte później przez Rüstowa.

W węższym wymiarze SGR firmowała pewną politykę społeczną, która przypomina Euckenowski minimalizm i pojmowanie pomocniczości państwa w tym względzie (była o tym mowa na końcu rozdziału 2). Według Müllera-Armacka państwo ma zadbać o stabilne warunki sprzyjające działalności gospodarczej: stabilizować kurs walutowy, zwalczać narastanie

inflacji, łagodzić cykle koniunkturalne. Dbając o wartość pieniądza i zapobiegając skutkom złej koniunktury, państwo pomaga obywatelom w zdobywaniu niezależności finansowej i materialnej, ale może temu sprzyjać też innymi sposobami, na przykład poprzez gwarancje kredytowe. W rezultacie SGR wytworzy bogactwo, z którego skorzystają najbiedniejsi. Najbiedniejsi muszą jednak sami, w miarę swoich możliwości, podjąć działalność gospodarczą lub zdobyć zatrudnienie (Szulczewski 2018, s. 28–29). W sumie ta obiecująca wizja integracji społeczeństwa miała się ziścić dzięki wzrostowi gospodarki. Z jednej strony obiecywała ona zabezpieczenie dochodu – na rynku, bez potrzeby bezpośredniej ingerencji państwa. Z drugiej strony oferowała formułę pojednania (*Versöhnungsformel*), w szczególności pojednania między pracą i kapitałem. Częścią tej formuły była także zasada, że tym członkom społeczeństwa, których nie były w stanie wesprzeć ich rodziny lub instytucje charytatywne, miało przychodzić z pomocą państwo.

Niejednokrotnie w literaturze przedmiotu postulaty ordoliberalów i kół fryburskich są prezentowane jako społeczna gospodarka rynkowa właśnie (Długosz 2017, s. 22; Przybyciński 2018). Tymczasem sam Eucken nie posługiwał się tym pojęciem, chociaż „jego myśl zmierzała wyraźnie w tym kierunku” (Sadowski 2009, s. 17). Niekiedy jako klamry używa się pojęcia polityki gospodarczej, jak w książce Piotra Pysza (2008), w której porównywana jest koncepcja polityki gospodarczej Euckena i koncepcja polityki gospodarczej Erharda. Natomiast ja chcę wyraźnie zaznaczyć oryginalność wizji SGR względem ordoliberalizmu.

Właściwą bazę dla tych porównań zdaje się tworzyć filozoficzna przesłanka, że liczą się instytucje ekonomiczne i nieekonomiczne (*vel* wspólnotowe), zwłaszcza zaś gospodarka jako zinstytucjonalizowany proces opiera się na obu tych kategoriach. Nasuwa się przy tym metafora owocu. Twardą pestkę tworzy ordoliberalny **porządek ekonomiczny**, który chroni współzawodnictwo na rynku i zapewnia materialny dostatek. Mięszk tworzy filozoficzno-socjologiczno-antropologiczna otoczka **polityki społecznej**, która ma zapewnić godne życie i pokój społeczny. Polityka Erharda zasymilowała zarówno rynkowy, jak i społeczny aspekt, a poglądy wdrożone dzięki temu do praktyki zyskały miano SGR pisanej wielkimi literami jako TEN program, w odróżnieniu od licznych prób przechwycenia nazwy przez konkurentów światopoglądowych i myślicieli oraz polityków z czasów późniejszych.

Pod wpływem ordoliberalów fryburskich, w efekcie dyskusji naukowców i praktyków, prawników i biznesmenów, wyłoniła się pewna koncepcja formalnego ładu **gospodarczego**. Organizuje ona kapitalizm według konstytuujących i regulujących zasad konkurencji (Eucken), zasad silnego, ale nie egalitarnego, państwa prawa (Böhm) i zasad polityki cen (Miksch) (Bokajło

2014a). Natomiast Społeczna Gospodarka Rynkowa była twórczym rozwinięciem wizji współzależnych porządków (racjonalno-ekonomicznego oraz moralno-wspólnotowego) i jako taka uzupełniła tę koncepcję ustrojową.

Jeżeli przedmiotem zainteresowania fryburskiego ordoliberalizmu jest ład gospodarczy i prawny, to SGR mówi głównie o etyce tego ładu. Misja ordoliberalizmu polega na uporządkowaniu wolnych rynków – w celu zapewnienia zdrowej konkurencji. Natomiast SGR troszczy się o zapewnienie „zdrowego życia we wspólnocie” (według wyrażenia Röpkego), bo to dopiero czyni społeczeństwo prawdziwie wolnym (Bokajło 2014a, s. 232). Autorzy SGR byli przekonani, że na wyniki gospodarcze wpływa nie tylko **system** prawno-polityczno-ekonomiczny, ale również podzielane **wartości**, normy moralne i kultura, przyczyniające się do spójności społeczeństwa, poczucia bezpieczeństwa socjalnego, „witalności ciała i duszy”. Według Rüstowa potrzebna jest *Vitalpolitik*, aby wspierać poczucie szczęścia za pomocą czynników głównie niematerialnych, oddziałujących na samopoczucie (Bokajło 2014a, s. 237).

W centrum tego stylu myślenia znajduje się człowiek, usytuowany pomiędzy rynkiem a wspólnotą. Według Röpkego, aby współzawodnictwo **nie** stało się bezwzględna i nierówna rywalizacją, „osoby gospodarujące i współzawodniczące na wolnym rynku poprzez swoje zalety muszą być mocno zjednoczone we wspólnocie [...] i z nią solidarne” (cyt. za: Bokajło 2014a, s. 233). Według Rüstowa tym, co integruje, nie są mechanizmy gospodarcze, lecz wartości etyczne, religia, kultura, tradycja oraz rodzina, odpowiedzialność, solidarność i życzliwość. To ład społeczny pełni funkcję integracyjną, zespala indywidualne i niepowtarzalne osobowości w porządku hierarchicznym, chroniąc człowieka przed zdominowaniem przez porządek gospodarczy (Bokajło 2014a, s. 235).

SGR precyzuje ideę postępu społecznego, przez Euckena ledwie zarysowaną. Zgodnie z filozofią ordoliberalów współzawodnictwo na rynku stanowi gwarancję porządku społecznego opartego na zasadzie wolności, a jednocześnie przyczynia się do postępu gospodarczego (Bokajło 2014b, s. 301). „Zasady konstytuujące”, czyli **instytucje formalne**, które dobrze służą swobodzie gospodarczej, to według Euckena wielka szansa, aby powściągnąć zarówno władzę państwową w gospodarce, jak i prywatną władzę ekonomiczną. Dla Müllera-Armacka natomiast ważne jest, jak na bazie gospodarki opartej na konkurencyjności połączyć swobodną inicjatywę z postępek społecznym, zabezpieczonym przez osiągnięcia tejsze gospodarki (Milbradt 2019, s. 156). Postępek, według jego współpracownika, Röpkego, polegałby na zorganizowaniu wolnego społeczeństwa w miejsce społeczeństwa masowego, które zawładnęło osobowością współczesnego mu człowieka, jego myśleniem i rozumowaniem, podobnie jak wszechobecne państwo.

Charakterystyczna dla społeczeństwa masowego proletaryzacja mas oznacza banalność pojmowania, która łączy się między innymi ze spadkiem „zapotrzebowania” na wolność oraz zwiększoną podatnością na manipulację. To tworzy grunt do kumulacji władzy politycznej w demokratycznych państwach, biurokratyzacji i centralizacji życia ich obywateli. Nawiasem mówiąc, diagnoza ta wydaje się pasować również do społeczeństwa nam współczesnego. Natomiast ład pożądaný, który Röpke określał jako *Civitas Humana*, miałby prowadzić do harmonii między człowiekiem i społeczeństwem, państwem i rynkiem (Bokajło 2014a, s. 232–233). Siłę, która może zaprowadzić ład i zjednoczyć skonfliktowane grupy społeczne, zarówno Röpke, jak i Müller-Armack widzą w chrześcijańskiej (nie tylko katolickiej!) etyce i cnotach (Bokajło 2014a, s. 233, 238), czyli **instytucjach nieformalnych**.

Z tych porównań wynika dość jasno, że Społeczna Gospodarka Rynkowa i ordoliberalizm to wprawdzie nurty „siostrzane”, niemniej prezentujące inny typ urody. Oba mają cechy konserwatywnego liberalizmu ekonomicznego. W ramach SGR jednak, oprócz określonego systemu ekonomicznego, rozwija się myślenie w kategoriach wspólnoty i humanizmu. Filozofia chrześcijańskiego humanizmu nadaje SGR całkiem inny, personalistyczny typ. SGR stanowi co prawda uzupełnienie ordoliberalizmu, ale cechujące się własną indywidualnością. Jest propozycją rozszerzenia postulatu „uporządkowania” kapitalizmu na problemy społeczne. To uzupełnienie prowadzi w kierunku uspołecznienia rynku.

Zauważmy, że koncepcja SGR była rówieśniczką i konkurentką wizji Polanyiego, omówionej w rozdziale 1. Konsolidowała się w tej samej dekadzie XX wieku, w której dzieło Polanyiego przybrało formę publikacji. Opierała się na tej samej ogólnej przesłance, że liczą się instytucje budujące rynek, ale także instytucje wspólnotowe, czyli kulturowe wzorce i stosunki. Przedstawiała zatem kolejny projekt uspołecznienia rynku.

Tej koncepcji uspołecznienia przyszło się zmierzyć – nie tylko w RFN – z paradygmatem polityki społeczno-gospodarczej, którego intelektualną bazą stał się keynesizm. Należy teraz w kompaktowej formie wyłożyć, dlaczego keynesistowski interwencjonizm państwowy kłócił się z wizją SGR. To porównanie będzie kolejnym krokiem ku uściśleniu rozważanego tutaj stylu myślenia.

Jak zaznaczyłam w rozdziale 1, nie wydaje się, aby sprawiedliwość była eksponowaną wartością w systemie Keynesa. Keynesiści skupiali się na interwencji w celu stabilizacji makroekonomicznej koniunktury. W ślad za mistrzem pochłaniały ich problemy pieniądza i zatrudnienia w gospodarce narodowej. Niemniej keynesistowskie zarządzanie popytem w licznych państwach powojennej Europy zostało rychło uzupełnione polityką społeczną

opartą na redystrybucji dochodu. Jak wspominałam, w większości krajów Europy po II wojnie światowej uspołecznienie rynku przybrało formę różnych wariantów państwa socjalnego. Publiczne systemy dokonywały redystrybucji dochodu na określone cele; z podatków i przymusowych składek finansowano sieć zabezpieczeń obywateli na wypadek bezrobocia, choroby, niepełnosprawności oraz na potężne systemy zabezpieczeń emerytalnych.

Doktryna Społecznej Gospodarki Rynkowej rzuciła wyzwanie skłonności państwa na Zachodzie do polityki ochrony w tej formie. Niekiedy aspektowi społecznemu w tym zestawieniu przydaje się rys socjalny, łącząc przymiotnik „społeczna” z postulatami Müllera-Armacka. Taka interpretacja prowadzi do sprawiedliwości dystrybutywnej (Kowalik 2002; Sadowski 2009), którą jednak liberałowie, tacy jak Eucken i, co może ważniejsze, minister gospodarki w pierwszych powojennych rządach Erhard, zdecydowanie odrzucali. Rozumienie roli socjalnej państwa było tym, co najgłębiej różniło SGR od pojmowania sprawiedliwości społecznej w większości europejskich gospodarek rynkowych. Postaram się to pokazać w dalszej części tego podrozdziału.

Podobnie jak to czyniłam dotąd, porównanie oprę na rozróżnieniu rozwiązań mających znaczenie ekonomiczne i rozwiązań wspólnotowych służących spójności społecznej.

Autorzy SGR pragmatycznie i zarazem pryncypialnie dopuszczali interwencjonizm w określonych przypadkach. W tym kierunku, jak się wydaje, myślał Rüstow, twierdząc, że nowy ład społeczny powinien uwzględniać „liberalny interwencjonizm”, który jednak ogranicza się do zadań koniecznych i realizowanych na zasadzie subsydiarności (Bokajło 2014a, s. 236). Interwencja jest dopuszczalna zgodnie z logiką rynku i tylko tam, gdzie pomoc człowiekowi jest absolutnie niezbędna. Ta zasada została zapożyczona z tradycji Kościoła katolickiego, podtrzymywanej przez encykliki papieskie.

Cele ingerencji w gospodarkę miałyby być zupełnie inne niż te rekomendowane przez keynesistów. Treść keynesistowskiego interwencjonizmu stanowiły działania państwa stabilizujące koniunkturę, czyli poziom cen i stóp procentowych, kursu walutowego i zatrudnienia. Natomiast postulat działań stabilizujących gospodarkę w sensie SGR należy rozumieć jako wspieranie prywatnej przedsiębiorczości, przedsięwzięcia inwestycyjne zwiększające zatrudnienie, pomoc nierentownym przedsiębiorstwom (pod warunkiem jednak, że przyczyni się do utrzymywania międzynarodowej pozycji konkurencyjnej), wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw itp. (Bokajło 2014a, s. 240). Jednym słowem, powinny one polegać na tym, co obecnie nazywa się polityką strukturalną i uprawia się m.in. w UE. Posługując się nadal językiem akademickim, można podsumować, że pole do działań państwa stabilizujących gospodarkę narodową keynesiści upatrywali

po stronie popytu, twórcy SGR zaś po stronie podaży. Gwoli ścisłości, należałoby jednak dodać, że kontrast wcale nie był tak mocny w rzeczywistości. Müller-Armack na przykład, pełniąc odpowiedzialne funkcje w instytucjach związanych z integracją europejską, podzielał pogląd, że oprócz owej polityki strukturalnej, którą należy prowadzić „zwłaszcza względem robotników, przedsiębiorców, rzemieślników i budowniczych”, potrzebna jest stabilizacja koniunktury (Bokajło 2014a, s. 240).

W znacznie wyraźniejszej opozycji znajdowała się SGR względem idei, aby spójność społeczną chronić za pomocą instytucji państwa socjalnego. Zaczniemy od tego, że potrzeba redystrybucji dochodu sama w sobie nie była negowana. Wszak jedną z Euckenowskich zasad regulujących proces gospodarowania była redystrybucja dochodu poprzez (progresywne) podatki oraz korygowanie podziału dochodu na rynku w postaci świadczeń minimalnych (Milbradt 2019, s. 158, tab. 1). Trzeba jednak zauważyć, że zakres i cele tej pożądaney korekty były znacznie skromniejsze niż w zachodnim państwie socjalnym, nierzadko określanym mianem państwa opiekuńczego, gdzie do wtórnego podziału dochodu dochodziło nie tylko poprzez podatki, lecz także przez wydatki, których dystrybucja miała charakter świadczeń powszechnych, a nie ograniczonych do grup najuboższych. Środki ochrony właściwe państwu socjalnemu Müller-Armack traktował jak rozdawnictwo (Szulczewski 2018).

Potrzeba redystrybucji wynikała z tego, że – zdaniem Müllera-Armacka – państwo miało obowiązek pomocy tym niezdolnym do samopomocy, czyli najsłabszym grupom społecznym. Solidaryzm był jedną z podstawowych wartości SGR. Dzięki minimalnym zabezpieczeniom finansowym z powszechnych podatków człowiek w określonej sytuacji losowej (starość, choroba, długotrwałe bezrobocie) nie musiał polegać wyłącznie na własnej zdolności do pracy. Jednakże tak zaprojektowana pomoc państwa miała charakter subsydiarny, to znaczy powinna była dotyczyć tylko tych potrzebujących, o których nie była w stanie zatroszczyć się rodzina (Gregosz 2022, s. 27). Taką ostrożność w przyznawaniu świadczeń dyktował wzgląd na wydolność gospodarki. W przekonaniu Müllera-Armacka powiększanie świadczeń nie może prowadzić do osłabienia konkurencyjności gospodarki, dlatego na bieżąco trzeba oceniać, jakie cele socjalne może udźwignąć gospodarka w danym momencie (Szulczewski 2018, s. 28).

Zarówno w państwie opiekuńczym, jak i według porządku Społecznej Gospodarki Rynkowej celem jest zabezpieczenie dochodu umożliwiającego warunki życia, które byłyby na tyle godne, aby nie prowadziły do buntu lub rewolucji, oraz poczucie, że ustrój jest sprawiedliwy. W tym pierwszym przypadku ów konieczny poziom dochodu stara się jednak zabezpieczyć aparat nadzorowany przez państwo, a redystrybucja dochodu służy złagodzeniu

nierówności sytuacji losowej uczestników systemu. W przypadku SGR natomiast konieczny do przetrwania dochód powinno zabezpieczać uczestnictwo w gospodarce rynkowej, a państwo dzięki ustanowionym zasadom powinno zadbać o sprawiedliwą **równość szans**; również wówczas, gdy państwo prowadzi redystrybucję, czyni to gwoźli przywrócenia osobom wykluczonym szans na aktywizację (*Hilfe zur Selbsthilfe*).

W konsekwencji takiego podejścia polityka społeczna w doktrynie SGR ma całkiem inny wydźwięk niż polityka społeczna realizowana w większości socjalnych państw Zachodu. Tam, jak starałam się podkreślić, polegała ona głównie na zabezpieczeniu licznych grup społecznych dzięki szeroko zakrojonej redystrybucji dochodu. W świetle SGR polityka ochrony związana z wtórnym podziałem dochodu przez państwo to *de facto* polityka socjalna. Powinna ona zapewniać pomoc w krótkim okresie dla obywateli z najsłabszych grup społecznych, aby przywracać ich do wspólnoty. Określenie „polityka społeczna” natomiast ma znacznie szerszy, filozoficzny wymiar: zaspokaja potrzeby kulturowe, integruje i zapewnia życiową satysfakcję. To do niej odnosi się termin *Sozial* w nazwie doktryny (Bokajło 2014b, s. 304; Milbradt 2019, s. 157).

Podsumowując ten etap porównań, twórcy oryginalnej doktryny SGR, nie negując interwencjonizmu *per se*, uważali, po pierwsze, że jego zakres powinien być daleko mniejszy, niż przewidywały to rekomendacje keynesistów. Zasadniczo państwo powinno tworzyć ramy gospodarowania, w których obywatele będą w stanie samodzielnie zadbać o własne dochody. Subsydiarność oznaczała wyjątkowe odstępstwo od tej zasady w imię ludzi, którzy nie mogą albo nie potrafią ze swych szans skorzystać. Po wtóre, należy zapobiegać szerzeniu się mentalności pełnego zabezpieczenia socjalnego, dlatego redystrybucja dochodu powinna być odpowiedzialna i kontrolowana. Wtórny podział dochodu nie może być domeną państwa, w tym aspekcie powinno ono być subsydiarne i pozwalać na inicjatywy obywatelskie (Bokajło 2014a, s. 239–240). Właściwa polityka społeczna polega raczej na dostosowaniach na rynku pracy, stwarzających szanse na osiągnięcie poziomu dochodów, który jest godziwy, to znaczy pozwala na prywatne ubezpieczenie, inwestycje w prywatną własność, kapitalizację (Bonefeld 2012b, s. 149).

SGR jako zespół uzupełniających się porządków (społecznego i rynkowego) sytuuje się pomiędzy biegunami leseferyzmu z jednej strony i państwowego socjalizmu z drugiej strony. Czasy polityki *laissez-faire* stały się zdecydowanie negatywnym punktem odniesienia dla ojców założycieli, jako okres „wulgarnego liberalizmu”, „patologicznego” kapitalizmu XIX i XX wieku. Według Rüstowa, od którego pochodzą te określenia, w tym okresie państwo stało się dysfunkcjonalne, doszło do oligarchizacji gospodarki i kapitalizm stał się przeciwieństwem gospodarki konkurencyjnej

(Bokajło 2014a, s. 234). Podobnie negatywnym przykładem ustrojowym służyła centralnie zarządzana gospodarka planowa. Stosunek do państwowego socjalizmu wyraziście wyraził Eucken, dlatego tutaj posłużę się jego słowami: „Trzeba dostrzec i rozpoznać różnicę pomiędzy formą a procesem [...] państwowe planowanie formy – tak; państwowe planowanie i kierowanie procesami gospodarczymi – nie” (cyt. za: Bokajło 2014b, s. 301). Zarówno pierwszy, jak i drugi typ ustroju gospodarczego jest nie do zaakceptowania, ponieważ niszczy konkurencję na rynku. Nie powinno jednak być tak, że rynek determinuje życie społeczne – przeciwnie, według Müllera-Armacka to społeczeństwo wyznacza takie ramy działania rynku, by przynosiło ono jak największe korzyści w sensie powszechnie podzielanych wartości (Szulczewski 2018, s. 34).

3.4. Dlaczego SGR należy się uwaga i namysł?

Poważnym argumentem, który powinien być przekonujący dla polskich badaczy, wydaje się podniesienie społecznej gospodarki rynkowej do rangi stylu myślenia wyznaczającego kierunek ładu instytucjonalnego w naszym kraju. W związku z tym analizowanie i interpretacja oryginalnych zasad obiecują pogłębione rozumienie porządku konstytucyjnego w Polsce. Z tego samego powodu efekty takich analiz zasługują na większe upowszechnienie, co przemawia za publikacją prac bliskich tematyce tej książki.

Przedstawiona powyżej rekonstrukcja oryginalnej myśli autorów SGR powstała głównie na podstawie prac politologów, ekonomistów i filozofów. Jednakże pierwszorzędna rola w interpretacji zapisów konstytucji przypada prawnikom, dlatego do tego środowiska chciałabym się teraz odwołać, korzystając z przeglądowego artykułu Tomasza Długosza (2017)⁷.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób bezpośredni mówi o społecznej gospodarce rynkowej w art. 20. Zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i w literaturze obecny jest pogląd, że ten przepis wyraża pewną równowagę między wartościami (Długosz 2017, s. 22). Społeczną gospodarkę rynkową można na przykład traktować jako wyraz równowagi między indywidualizmem, którego emanacją jest wolność gospodarcza

7 Z kolei Długosz w swoim przeglądzie często odwołuje się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz prac zbiorowych publikowanych przez wydawców specjalizujących się w literaturze prawniczej (Wolters Kluwer, C.H. Beck).

i własność prywatna, a dobrem wspólnym, którego uzasadnieniem jest solidaryzm oraz inne wartości, takie jak dialog, demokracja i współpraca (Długosz 2017, s. 24–25).

Tym samym po 1989 roku w Polsce prawnie uznana została podstawowa przesłanka uspołecznienia rynku, jaką jest ochrona „wspólnotowych” wartości. Nawiązuje do niej w swoich interpretacjach Trybunał Konstytucyjny RP. Zdaniem Trybunału (TK 1998): „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (cyt. za: Długosz 2017, s. 21, przyp. 33).

Wydaje się, że te stwierdzenia zaledwie otwierają badania, które w dużej mierze należą do prawników. Ani rozmiary tej książki, ani kierunek wykształcenia zawodowego autorki nie pozwalają na kontynuację tego toru analizy. Prezentuję go tutaj w charakterze postulatu. Co natomiast wykazała właśnie dokonana próba rekonstrukcji SGR?

Twórców SGR zmobilizował wielki kryzys natury społeczno-kulturowej, którego czas przypadał na pierwsze dekady XX wieku. Diagnoza, jaką postawili tamci myśliciele, wydaje się aktualna w wielu aspektach i to jest kolejny powód, aby wyznaczonej przez nich ścieżki poszukiwań nie odkładać do lamusa. Największą słabością liberalizmu jest słabość państwa, tak uważał na przykład Rüstow. Według niego państwo ulega „żerującym” na społeczeństwie grupom interesu i ‘zwierzęcym instynktom’ jednostek, co w konsekwencji sprzyja monopolizacji gospodarki i koncentracji władzy w rękach ‘oligarchów’” (Bokajło 2014a, s. 234). Ponadto dysfunkcyjność liberalnego państwa prowadzi do społecznego chaosu i zaniku poczucia solidarności. W niej Rüstow upatrywał przyczyny „najbardziej rozpowszechnionej i najgorszej choroby społecznej” swoich czasów (cyt. za: Bokajło 2014a, s. 235). Jej objawy to zanik tradycji, autorytetów, wartości i umasowienie społeczeństwa. To ostatnie zjawisko należy rozumieć jako postępujący proces atomizacji i pogłębianie anonimowości jego członków.

Jakkolwiek aktualnie brzmi ta diagnoza, wnioski wyłaniające się z analizy w niniejszym rozdziale skłaniają do sceptycyzmu co do tego, czy wysiłek intelektualny ruchu frybursko-kolońskiego pozostawił nam rozwiązania. Wprawdzie doktrynę SGR przyjęto w RFN jak remedium, a zwolennicy czasami przedstawiają ją jako receptę na sukces w wymiarze gospodarczym

i politycznym, w dodatku gruntownie podbudowaną ordoliberalną teorią ekonomiczną, to jednak taka argumentacja na rzecz atrakcyjności doktryny nie wydaje się mocna i należałoby podchodzić do niej ostrożnie.

Po pierwsze, na wyrost wydaje się twierdzenie, jakoby ordoliberalizm dostarczył SGR teoretycznej podbudowy. Ordoliberalizm rzeczywiście był punktem odniesienia dla Erharda oraz wspomnianych myślicieli. Społeczna myśl Müllera-Armacka, Röpkego i Rüstowa ma jednak odmienny charakter. Od tej odmiany liberalizmu w ekonomii odróżnia SGR wyraźnie filozofia chrześcijańskiego humanizmu. To co stworzyli oni wspólnie, nie jest bynajmniej receptą ekonomiczną, lecz doktryną, która pomogła politykom odpowiedzieć na wyzwania swojego czasu dzięki temu, że zajęła się problemem, jak uspołecnić rynek. Wobec tego słuszniej byłoby twierdzić, że ordoliberalna polityka ustrojowa, obiecując materialny dostatek, dostarczyła punktu „odbicia” nowej doktrynie społecznej. Aspekt społeczny tej pierwszej był ograniczony, dostarczył tej drugiej inspiracji raczej niż narzędzi. Przy tym doktryna ta nigdy nie przekształciła się w teorię, co sugerują terminy „teoria SGR” czy „model SGR” stosowane niesłusznie przez niektórych autorów.

Po drugie, tak samo trudno bronić tezy, że imponujący sukces po wojnie Niemcy zawdzięczają polityce społeczno-gospodarczej według koncepcji SGR. Względna wierność jej zasadom politycy zachowali wszak przez niespełną dekadę. Natomiast niemiecki cud gospodarczy trwał blisko trzy dekady, tzn. nieprzerwanie mimo odstępstwa od doktryny. Związek nie był zatem tak jednoznaczny, jak sugerowałaby wspomniana teza.

W sumie dokonana rekonstrukcja nasuwałaby raczej wniosek, że nie jest to doktryna tak spójna intelektualnie i efektywna gospodarczo, jak życzyliby sobie tego jej orędownicy.

W następnym rozdziale postaram się wykazać, że wysiłek intelektualny, aczkolwiek silnie umotywowany przedstawioną wyżej alarmistyczną diagnozą, przyniósł dość kontrowersyjne efekty. Z jednej strony rozwinął pewną wizję odnoszącą się do wartości, które miałyby integrować społeczeństwo. Z drugiej strony nie pozostawił nam rozwiązania problemu słabego państwa.

Rozdział 4

Specyfiki ordoliberalizmu ciąg dalszy: o władzy państwa, o koncentracji siły ekonomicznej i o kwestii społecznej¹

Wstęp

Nie jest możliwe społeczeństwo, w którym władza i przemoc by nie istniały. Są one do życia w społeczności nieodzowne. Wyjaśniając rzecz słowami Karla Polanyiego: „Zadaniem władzy jest zapewnienie dostatecznie silnego kompromisu, który jest niezbędny dla przetrwania grupy” (Polanyi 2010, s. 306).

W idealistycznym ujęciu ekonomii liberalnej konkurencja na rynku tworzy ramy wolności oraz odpowiedzialności i przekłada się na dobrobyt wszystkich członków społeczeństwa. Choć przeszkodą w urzeczywistnieniu liberalnego ideału gospodarki jest ingerencja władzy politycznej lub koncentracja władzy ekonomicznej, liberalna ekonomia w wersji neoklasycznej mało się tym zajmuje, główną uwagę kierując na konkurencyjne ceny. Ordoliberalowie, stawiając wolność jednostki na szczycie hierarchii społecznych wartości, jednocześnie przedstawili oryginalne podejście do problemu władzy. Eksponuje ono rolę państwa i prawa (Federowicz 2004, s. 205–206) i nie ignoruje naturalnej tendencji rynku do koncentracji siły ekonomicznej. Współpracownik Euckena, prawnik Franz Böhm, stwierdził,

1 W stosunku do tekstu o tym samym tytule (Ząbkowicz 2019) jest to na nowo opracowana wersja.

że konkurencja to „najgenialniejszy instrument okiełznania władzy” (cyt. za: Federowicz 2004, s. 203, przyp. 65).

Pogląd, że konkurencja na rynku tworzy ramy wolności człowieka, podziela z ordoliberalami nurt neoklasyczny, adepci austriackiej szkoły ekonomii i współcześni neoliberalowie. Wyróżniać ordoliberalów zdaje się konkretny argument, a mianowicie, że konkurencja w gospodarce gwarantuje wolność jednostki, gdyż ogranicza ingerencję tych, którzy mają władzę gospodarczą (Eucken 2005, s. 131). W świecie realnym problemem jest nie tylko nadmierna ingerencja władzy politycznej w procesy gospodarcze, lecz także koncentracja władzy ekonomicznej, która umożliwia wpływanie na procesy polityczne i różnymi sposobami niszczy konkurencję. Eucken zjawisko monopolu widzi całkiem inaczej niż podręczniki ekonomii. Ekonomia konwencjonalna w związku z sytuacją monopolu rozważa kwestię, na ile i czy władze publiczne poprawiają obserwowaną zawodność rynku dzięki regulacji i kontroli. W ujęciu Euckena problem związany z koncentracją własności nie ma bynajmniej charakteru funkcjonalnego, ale wyrasta z władzy, jaką daje dominacja gospodarcza.

Ekonomia polityczna (na przykład teoria wyboru publicznego, ekonomia konstytucyjna) rozwijająca się na obrzeżach głównego nurtu liberalnych teorii faktycznie dostrzega, że renta monopolowa może być przechwytywana nie tylko za pośrednictwem ceny monopolowej, lecz także w następstwie decyzji biurokratycznych, prawnych czy politycznych, kiedy dostatecznie duży udział w rynku daje wpływ (władzę) w sferze pozaekonomicznej. Przy tym, podobnie jak główny nurt teorii ekonomii, jest ona antyetatystyczna i optuje za ostrym rozdzieleniem ekonomii od polityki. Tymczasem ordoliberalizm jako antidotum rekomenduje wzmocnienie władzy politycznej w pewnych funkcjach na rzecz ustroju gospodarczego. Zgodnie z logiką dominującą w ekonomii kontrola sprawowana przez państwo stoi w sprzeczności z wolnością jednostki, natomiast w ordoliberalnej wizji obie godzi pojęcie ładu stanowionego przez państwo i opartego na konkurencji (*Wettbewerbsordnung*).

Oprócz uznania problemu siły ekonomicznej i znaczenia władzy politycznej, ten odłam liberalizmu wyróżnia jego społeczną orientację, która stała się inspiracją do rozwinięcia Społecznej Gospodarki Rynkowej. Jeśli tę ostatnią koncepcję porównać z innymi koncepcjami uspołecznienia rynku, okaże się, że ujmuje ona kwestię społeczną również w sposób specyficzny. Zgodnie z tą wizją, mówiąc najogólniej, utrata charakteru wspólnoty powoduje, że społeczeństwo staje się masą, czyli zbiorem niepowiązanych ze sobą jednakowych jednostek podatnych na manipulację czy to ze strony polityków, czy to ze strony władzy gospodarczej (Szulczewski 2018, s. 33).

Niniejszy rozdział do pewnego stopnia będzie kontynuować opis specyfiki ordoliberalnego stylu myślenia. Jego właściwym zadaniem będzie jednak zrobienie kroku następnego, to jest rozpatrzenie kontrowersji, które rodzi liberalizm uporządkowany i wrażliwy na potrzebę uspołecznienia rynku. Te konkretne kontrowersje wyłaniają się właśnie w związku z władzą państwa, koncentracją siły ekonomicznej i sensem uspołecznienia. Ich sformułowanie wydaje się potrzebne po to, aby pokazać, dlaczego możliwości zastosowania omówionych już konceptów w postaci reform są ograniczone.

4.1. Jak agent zmian, czyli państwo, ma spełnić warunek uniezależnienia od „grup dominujących”?²

Szkoła fryburska nie abstrahowała od realnych problemów. XIX-wieczny kapitalizm pokazał, że stosowanie się do doktryny leseferyzmu, czyli pozostawienie mechanizmu rynkowego samemu sobie, prowadzi do opacznego wykorzystania wolności kontraktów i sprzyja formowaniu grup dominujących w gospodarce. Ordoliberalowie wyciągnęli też wnioski z analizy błędów Republiki Weimarskiej. Nieporadność tego pierwszego doświadczenia Niemiec z demokracją i niekonsekwencja ówczesnych rządów, a także niszczyielski wpływ skoncentrowanych interesów ekonomicznych, jaki się wówczas ujawnił, zapewniły rangę zagadnieniu władzy w gospodarce.

Jednocześnie w okresie międzywojennym stało się wyjątkowo jasne, że wzmocnienie władzy państwowej rodzi groźne ograniczenie wolności. Od lat trzydziestych XX wieku wyraźnie rośnie znaczenie interwencji państwa w gospodarce rynkowej, czego przykładem jest zarówno centralistyczny system zarządzania pod parasolem totalitaryzmu w Niemczech oraz we Włoszech, jak i program Nowego Ładu (*New Deal*) w Stanach Zjednoczonych.

Rozważając te właśnie tendencje, Eucken pisał: „Tak jak błędem jest dopatrywanie się w istniejącym państwie wszechwiedzącego i wszechmocnego opiekuna wszystkiego, co dzieje się w gospodarce, tak też nie jest właściwe przyjmowanie za rzeczywistość państwa, które rozsadzają grupy dominujące” (Eucken 2005, s. 379). Teoretyczny system Euckena wyrósł z obserwacji

2 Ten podrozdział fragmentarycznie opiera się na mojej wcześniejszej publikacji (Ząbkowicz 2022).

bardzo niedoskonałej konkurencji w realnych gospodarkach, zniekształconej funkcjonowaniem przedsiębiorstw monopolistycznych i aktywnością grup interesu dysponujących władzą ekonomiczną. „Konstytucyjne” zasady były wyraźnie formułowane pod presją tego problemu. Postępując zgodnie z nimi, to jest otwierając rynki, poszerzając zakres odpowiedzialności, realizując racjonalnie ograniczoną swobodę zawierania umów itd., usuwa się podstawy do tworzenia monopolu. Nadmierna władza ekonomiczna, którą dysponują kartele czy koncerny, jest niepożądana nie tylko z powodu zniekształcania mechanizmu cenowego i alokacyjnego. Należy ją zwalczać przede wszystkim dlatego, że ogranicza swobody innych uczestników życia gospodarczego³.

Ten pogląd dzielił między innymi Erhard, który pisał, że wolność gospodarcza jest likwidowana lub ograniczana przez „sprawowanie władzy gospodarczej” (Erhard 2011, s. 209–210). Władza gospodarcza tworzy się w trzech podstawowych formach (Erhardt 2011, s. 210–211). Po pierwsze, może być skutkiem umowy lub porozumienia między podmiotami prawnymi – i w takim przypadku mówi się o kartelach. Kartelizacja była według niego równoznaczna ze zrzeczeniem się autonomii przez przedsiębiorstwa, które godzą się na ograniczenie niezależności własnej lub niezależności jednych od drugich w tym celu, by uzyskać pewien wpływ na rynek i wyeliminować konkurencję. Po drugie, podobna sytuacja może zachodzić w związku opartym na stosunkach własnościowych, na przykład w spółce kapitałowej. Przedsiębiorstwo – prawnie samodzielne, lecz kapitałowo podporządkowane – może zostać pozbawione autonomii decyzji i wskutek tego możliwości jego działania na rynku nie zostaną w pełni wykorzystane. Wreszcie, niezależne przedsiębiorstwa mogą odczuwać skutki monopolizacji rynku, czyli wpływu, jaki na podaż i tworzenie się cen uzyskali poprzez wzrost wewnętrzny niektórzy inni uczestnicy rynku. Owe dominujące podmioty dysponują władzą gospodarczą, podobnie jak formy zgrupowań przedsiębiorstw wymienione wcześniej. Oprócz tych form władzy gospodarczej obserwowanych w biznesie Erhard wspomina o innych grupach interesu dysponujących władzą gospodarczą. Są to pracownicy reprezentowani przez związki zawodowe, profesje broniące dostępu do zawodu, a także lobby antyimportowe walczące o korzystne zmiany cel.

Uznanie koncentracji władzy ekonomicznej za problem prowadzi ordoliberalów do przywiązania znaczenia do jakości władzy politycznej jako

3 W tym zakresie Eucken polemizował z Josephem Schumpeterem, który twierdził, że zjawisko koncentracji produkcji jest nieuchronne, wynika bowiem z rozwoju gospodarki i techniki. Eucken uważał pogodzenie się z tym za jeden z przejawów „samozawinionej niedojrzałości”.

rozwiązania problemu. Struktura zależności oparta na konkurencji na rynku jest z definicji aspołeczna i bez silnego państwa degeneruje się do poziomu „wulgarnej awantury”, jak pisał Röpke (1982, s. 188). Według Böhma społeczeństwo samo z siebie nie wytwarza samoistnie działającego ładu opartego na wolnej wymianie rynkowej, wymaga więc podtrzymania ze strony zorganizowanej władzy. Państwo musi zapewnić między innymi odpowiednio rozwiniętą ochronę prawną prywatnych działań (w tym przede wszystkim praw własności), prawo kontraktowe oraz reguły i aparat rozstrzygania konfliktów (Federowicz 2004, s. 202–203). Erhard, biorąc pod uwagę kontrolę karteli, dopuszczał umocnienie władzy państwowej i „rynek manipulowany” (Erhard 2010, s. 59)⁴.

Podstawowym problemem *Ordnungspolitik* jest zatem problem władzy. Jak pisze Federowicz, „ma on dwa wymiary: wymiar ekonomicznej władzy karteli i monopoli oraz wymiar politycznej władzy rządu i grup interesu. Podstawowym rozwiązaniem problemu władzy ekonomicznej jest stworzenie i ścisła polityczna obrona mechanizmu konkurencji, jako głównego źródła dynamiki ekonomicznej i najważniejszy sposób na ograniczenie władzy ekonomicznej. Podstawowym rozwiązaniem problemu władzy politycznej jest stworzenie jej prawnych zobowiązań, opartych na idei państwa prawa (*rule of law/Rechtsstaat*)” (Federowicz 2004, s. 206).

Przypomnijmy, że z rządami prawa mamy do czynienia wtedy, kiedy instytucja ustawodawcza określa jedynie ogólne normy, mające powszechne zastosowanie, a władza wykonawcza ogranicza stosowanie przymusu tylko do przypadków niezbędnych dla skutecznego egzekwowania tychże praw, a nie do dyskryminacji. Zadanie państwa polega na ograniczeniu „wolności do” za pomocą przejrzystych reguł postępowania i zarazem na zagwarantowaniu każdej jednostce prywatnej sfery spontanicznego działania, której ani państwu, ani żadnej innej władzy nie wolno naruszać, chyba że zostanie zagrożona sfera prywatności innych (Kostro 1997, s. 53). Wydaje się jednak, że na tym zagadnienia władzy nie można zamknąć. Państwo prawa nie jest bowiem rozwiązaniem problemu, lecz stanowi typ idealny.

Nasuwa się pytanie o silne państwo zdolne do pełnienia roli wyznaczonej mu przez ordoliberalów. Eucken nie ma wątpliwości, że określenie roli państwa jest problemem fundamentalnym, ustrojowym. Rozwiązania tego problemu upatrywał we właściwej polityce gospodarczej: „współczesne

4 Przede wszystkim jednak Erhardowska wizja uformowanego na nowo społeczeństwa (*Formierte Gesellschaft*) wspierała się między innymi na formule „własność dla wszystkich”, która miała zmienić we właścicieli szersze kręgi społeczne i dać polityce gospodarczej siłę, aby ograniczać partykularne grupowe interesy, konflikty interesów i lepiej służyć interesowi ogólnemu (Gregosz 2022, s. 28).

państwo nie jest wprowadzić żadną siłą porządkującą, ale mogłoby nią być. Jeden z warunków jest konkretny, a mianowicie określona polityka gospodarcza” (Eucken 2005, s. 379). Wskazane rozwiązanie przypomina jednak węzeł gordyjski: określona polityka gospodarcza sprawi, że państwo we właściwy sposób będzie wykonywać swoją rolę, lecz aby polityka ta spełniała Euckenowskie wymagania, konieczne jest zreformowane, „właściwe” państwo.

Nierozwiązany pozostaje dylemat, jak zbudować efektywne państwo prawne, czyli państwo zdolne do ustanowienia i obrony „ustroju gospodarczego” określonego za pomocą Euckenowskich zasad. Eucken stawia problem jakości „ustroju państwowego” pod koniec swojej książki, ale nie oferuje żadnego wzoru do naśladowania: „Na tym właśnie polega najważniejsza właściwość kwestii ustrojowej, z którą polityka gospodarcza ma do czynienia od czasów rewolucji przemysłowej! Do jej rozwiązania nie dysponujemy żadnym dobrze zorganizowanym państwem” (Eucken 2005, s. 373).

Podobnie w jego dziele nie można się doszukać praktycznego wyjścia w kwestii władzy karteli i monopolu. Eucken dostrzega problem w tym, że we współczesnej gospodarce grupy o znacznej sile rynkowej wchodzi z władzą państwową we wzajemne relacje. Państwo, które usiłuje powściągać nadużycia popełniane przez dominujące korporacje, nieuchronnie im ulega. „Następstwem połączenia się polityki z gospodarką jest koncentracja, która prowadzi do zaostrzenia problemu władzy” (Eucken 2005, s. 216). Problemowi monopolu Eucken poświęca oddzielny rozdział, lecz przenosi czytelnika od razu do docelowego ładu opartego na konkurencji (Eucken 2005, s. 331–340). W ustroju tym dzięki przestrzeganiu zasad „konstytucyjnych” znaczna część monopolu po prostu znika. Docelowy ustroj nie wyklucza monopolu, który w przypadku niektórych usług i produktów jest ekonomicznie uzasadniony. Wobec tych karteli czy oligopolu, które tworzą się gwoili dominacji na rynku i szkodzą konkurencji, wprowadzić należy surowy nadzór ze strony niezależnego od rządu urzędu antymonopolowego. Autor nie wyjaśnia jednak, jak urząd ten miałby się oprzeć naciskom nadzorowanych firm, czyli owej drugiej władzy, władzy ekonomicznej.

Autor *Zasad...* jest świadom, że z kwestią nadzoru nad monopolami zmierzyło się wiele państw przemysłowych i doświadczenie pokazuje, iż „skuteczny nadzór nad monopołem w ustroju gospodarczym, w którym duże połacie przemysłu są zmonopolizowane, przekracza siły nowoczesnego państwa” (Eucken 2005, s. 332). Oznacza to *implicite* przyznanie się do bezsilności. Kwestia, jak spełnić warunek, aby agent zmian – czyli państwo – uniezależnił się od „grup dominujących”, pozostaje otwarta.

4.2. Liberalny porządek a demokracja

Postaram się teraz pokazać, że zalecany przez ordoliberalów stanowiony ład oparty na konkurencji wymaga rewizji idei demokracji. Do tego wniosku prowadzi konstruktywna ordoliberalna krytyka „socjału”. Ordoliberalowie krytycznie odnoszą się do państwa socjalnego, które zarówno w czasach Republiki Weimarskiej, jak i w okresie powojennym, kiedy powstawały najważniejsze ich prace, było państwem demokratycznym. Funkcje strażnika konkurencji i zasada pomocniczości w polityce społecznej, jakie przypisują oni państwu, stwarzają napięcie w relacji z demokracją opartą na parlamentarnej większości.

Pierwszorzędnym celem polityki państwa według Müllera-Armacka jest uwolnienie ludzi od lęku przed wolnością (Müller-Armack 1981, s. 92). Dlatego konieczne jest, aby państwo zapewniało ramy, które tworzą równość szans i skłaniają do samodzielnego wydostania się z biedy (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Pomoc państwa w niezbędnym wymiarze powinna być warunkowa i nadzorowana, aby skłonić do ciężkiej pracy i solidności. Pod wpływem takiej polityki społecznej społeczeństwo łączyłoby – jak wzorowe przedsiębiorstwo – wolność działania z jednostkową odpowiedzialnością. Społeczno-gospodarcza misja, którą ordoliberalowie przypisują państwu, pozostaje zatem w zgodzie z naczelną wartością liberalizmu – wolnością. *Ordnungspolitik* to polityka państwa uwzględniająca stabilizację społeczną, rozumianą jednak zupełnie inaczej niż powszechne bezpieczeństwo socjalne.

Tymczasem demokracja oparta na parlamentarnej większości sprzyja rozbudowie systemów redystrybucji. Za pomocą powszechnych systemów zabezpieczeń społecznych demokratyczne państwo hoduje postawę „człowieka w masie” (*mass man*), wzbraniającego się przed podjęciem odpowiedzialności za własny los. Solidarność transferowa, właściwa państwu socjalnemu, skłania do pokusy nadużycia, stwarza fałszywe bodźce i podważa osobistą odpowiedzialność, która według Wilhelma Röpkego jest główną sprężyną społeczeństwa. Bezwarunkowe transfery socjalne organizowane przez władze państwowe niechybnie prowadzą do „totalnej katastrofy państwa i społeczeństwa”, degradować obywateli do „niewolników państwa” (Hien 2017), podczas gdy zabezpieczenia społeczne i gwarancje na rynku pracy to tylko paliatywy (*palliatives*), czyli półśrodki zmniejszające cierpienie.

Przy tym demokratyczne państwo socjalne jest państwem słabym. To siły społeczne rządzą. Zasada politycznego kompromisu czyni demokratyczne państwo wrażliwym na naciski grup partykularnych interesów i naraża na

nieobliczalność parlamentarnej większości. System demokratyczny okazuje się niezdolny do samoograniczenia, poddając każdą decyzję zasadzie politycznego kompromisu ze szkodą dla racjonalności (Bonefeld 2012b, s. 150). Faktycznie demokratyczne państwo poddaje się masowemu wyborcy oraz skoncentrowanej sile grup interesu, dając tym dowód własnej słabości, i brakuje mu zdolności, aby narzucić prawa prywatnej własności zapewniające właściwe postępowanie przedsiębiorców na drodze do realizacji własnego interesu (Röpke 1998, s. 225). Siła skoncentrowana w kartelach i monopoliach oraz związkach zawodowych⁵ nie jest skutecznie nadzorowana.

Wskutek takich rządów cierpi przedsiębiorczość. Przedsiębiorstwa ulegają sile „karteli i syndykatów”. Nie ma swobody w „konkurencji osiągnąć”. Systemowa skłonność do „rozdawnictwa” pod postacią transferów socjalnych przyczynia się do upowszechnienia postawy, która charakteryzuje się żądaniami ochrony oraz roszczeniami do zabezpieczeń socjalnych i jest przeciwieństwem przedsiębiorczości.

Tak zdecydowanie krytyczna ocena musi prowadzić do dobitnego sformułowania stanowiska. Demokracja – jeżeli już musi być – to, stosownie do wyrażenia Röpkego, koniecznie „obwarowana takimi ograniczeniami i gwarancjami, które uchronią liberalizm przed pożarciem przez demokrację” (cyt. za: Bonefeld 2012b, s. 146).

Zgodnie z referowaną wykładnią, jeżeli nadchodzi kryzys ekonomiczny bądź finansowy, to znaczy, że demokratyczne państwo okazało słabość i niekonsekwencję, ponieważ nie było w stanie ograniczyć „egoizmu” grupowych interesów lub nie było zdolne przeciwdziałać nieobliczalności większości demokratycznej. Kryzysy XXI wieku zdają się poświadczać, że od czasu sformułowania tej diagnozy niewiele się pod tym względem zmieniło. Szczególnie źródła i przebieg międzynarodowego kryzysu 2008+ unaocznily, że demokratyczne państwa Zachodu nie ograniczyły prywatnej władzy w gospodarce. W obiegu publicznym znalazł się wówczas slogan, jakoby przyczyną turbulencji stała się chciwość (*greed*). Faktycznie, w grze, która doprowadziła do załamania wzrostu najpotężniejszych gospodarek, liczyła się żądza zarabiania kilku zaledwie instytucji finansowych działających globalnie. Mowa o bankach inwestycyjnych i niektórych ubezpieczycielach z domicylem w Stanach Zjednoczonych, których obroty przekraczały dochód narodowy niektórych krajów. Trudno o lepszy dowód na to, że

5 Oprócz grupowych interesów obserwowanych w biznesie, jak kartele czy lobby antyimportowe walczące o korzystne zmiany ceł, Erhard (2011) wspomina o innych grupach interesu dysponujących władzą gospodarczą. Są to pracownicy reprezentowani przez związki zawodowe oraz profesje broniące dostępu do zawodu.

od czasów polityki *laissez-faire* nie zmalały ani koncentracja prywatnej siły ekonomicznej, ani „egoizm” grupowych interesów.

Przy okazji kryzysów finansowych 2008+ i 2020+ można się było także przekonać, że rządy najwyższej rozwiniętych państw bynajmniej nie stoją ponad gospodarką i ponad grupami interesu. Uruchomione przez niektóre z nich „pakiety ratunkowe” na rzecz sektora finansowego służyły w dużej mierze gigantycznym grupom finansowym i przyczyniły się walnie do skokowego wzrostu długu publicznego (przodowały w tym rządy USA i Wielkiej Brytanii) (Tooze 2023). W tym samym okresie wrosła popularność tak zwanych populistycznych haseł wśród wyborców (a co za tym idzie – również w klasie politycznej), czego spektakularnym wyrazem stały się wyniki wyborów, między innymi w krajach najwyższej rozwiniętych. Podczas kryzysu pandemicznego liczne rządy wprowadziły programy wydatków (tzw. tarcze ochronne), które miały chronić warunki bytowe i zdrowie ludności oraz aktywność gospodarczą. Nie miejsce tu na podejmowanie dyskusji, czy skala tych wydatków była odpowiednia do sytuacji i czy ich struktura wskazywała na uprzywilejowanie niektórych grup. Poprzestanę na konstatacji, że „tarcze ochronne” wzmocniły motywację do odejścia od kontroli zadłużenia publicznego. Tę skłonność podtrzymują populistyczne rządy i konkurujące z nimi o społeczne poparcie partie polityczne po dziś dzień. Przytoczone epizody dostarczają kolejnych spektakularnych przykładów na to, że demokratyczne państwo (również współcześnie) jest podatne nie tylko na oddziaływanie wyjątkowo silnych grup interesu, ale też na preferencje masowego wyborcy.

Jakie wnioski możemy wysnuć z tej wiedzy? Zgodnie z ordoliberalnym przesłaniem konkurencyjnie nastawiona ludzkość potrzebuje silnej władzy państwowej, która zapewniłaby zgodne z regułami postępowanie i wolną gospodarkę. Warunkiem wydaje się odseparowanie państwa od konkurujących sił społecznych. Czy jest to jednak możliwe?

Jedną z opcji może być autorytaryzm. U ordoliberalów widoczna jest skłonność ku typom innym niż państwo demokratyczne. Początkowo sympatia niektórych myślicieli kierowała się ku hitlerowskiemu silnemu państwu; po roku 1945 fryburska polityka ładu (*Freiburger Ordnungspolitik*) uległa głębokiej rekonstrukcji na rzecz państwa konstytucyjnego (Berghahn, Young 2013). Przed wybuchem II wojny światowej Böhm twierdził, że koniecznym warunkiem wolności ekonomicznej jest państwo autorytarne (Böhm, 1937, s. 56, 161). Natomiast według powojennych *Zasad...* Euckena fundamenty ładu rynkowego powinny zostać określone na poziomie konstytucyjnym (Eucken, 2005, s. 202–203, 207 i 296). Powołane przez konstytucję instytucje o charakterze technokratycznym, takie jak trybunał konstytucyjny, niezależny bank centralny czy urząd antymonopolowy, wzmacniają państwo.

Drugą opcją może być zatem zastąpienie demokracji technokracją. Demokratyczne państwo jest osłabiane przez nieobliczalność parlamentarnej większości i pogoń za rentą wąskich grup interesu. Skoro tak, to bardziej niż parlamentarna większość predestynowani do ochrony efektywności konkurencji mogą być ekonomiczni eksperci pełniący role polityków gospodarczych i doradców. Jednakże ewolucja myśli w tym kierunku co najwyżej łagodzi napięcie między ordoliberalnym i demokratycznym porządkiem. Poszerzanie obszaru niezależności technokratycznych instytucji oznacza bowiem jednoczesne okrawanie zasięgu demokratycznie wybranych władz. Z jednej strony można się zgodzić, że aby państwo było w stanie realizować swoją misję, trzeba zabezpieczyć pewne obszary, na które masowy wyborca nie miałby wpływu. Państwo, w którym został uszczuplony zasięg uznaniowych działań polityków czułych na poparcie masowego wyborcy, może być sprawniejsze. Ale czy bardziej odpowiedzialne? Okrawanie zasięgu demokratycznie wybranych władz oznacza wszak między innymi, że wiele decyzji istotnych dla gospodarki i społeczeństwa wyłącza się z systemu kontroli, w który wyposażone są współczesne demokracje.

Zreferowane poglądy krytyczne wobec uznawanej powszechnie w dzisiejszych czasach demokratycznej formy państwa nie wydają się więc zgodne z obecną poprawnością polityczną. To ich jednak bynajmniej nie dyskredytuje. Czasy, które nadchodzą, wymagają zwrotu w myśleniu i przewartościowań, do czego skłania oryginalna perspektywa ordoliberalnej ekonomii.

4.3. Indywidualizm a wspólnota

Określenie „Społeczna Gospodarka Rynkowa” służyło skojarzeniu nadrzędnej wartości, jaką dla ekonomicznych liberałów jest wolność gwarantowana przez konkurencję, z „czynnikiem społecznym”. Ordoliberalowie dokonali rewizji znaczenia konkurencji w gospodarce. Konkurencja nie zapewnia ładu, jeżeli pozostawić ją bez ograniczeń. Według Rüstowa (1942) liberalizm określany jako *laissez-faire* usprawiedliwia działania „chciwych egoistów”; oliwią one maszynię rynku, niszcząc jednak przy tym tkankę społeczną ze szkodą dla rynku. Konkurencja, która odwołuje się wyłącznie do egoizmu, stale powiększa liczebność ludzi pozbawionych własności i pogłębia proletaryzację (*proletarianism*), jak uważał Röpke (2002, s. 149). Stąd wypływa potrzeba ustanowienia ładu i prowadzenia polityki społecznej. Przymiotnik „społeczny” miał w tym przypadku znaczenie dalekie od

„socjal”. Niemniej do jego użycia w określeniu „Społeczna Gospodarka Rynkowa” uprawniał fakt, że chodziło o misję ochrony społecznych wartości w warunkach konkurencji.

Teraz czas podkreślić, że misja ta była postrzegana przez autorów SGR w zdecydowanie indywidualistycznym wymiarze. Kiedy zwolennicy państwa socjalnego szansę realizacji widzieli w rozwiązaniach organizacyjnych czy systemowych, zaprojektowanych z myślą o potrzebach całych grup społecznych, autorzy SGR postulowali moralną sanację, w centrum uwagi stawiając **jednostkę**. Ilustruje to na przykład następujące stwierdzenie Erharda: „tylko i jedynie wtedy, gdy w ramach ładu wolność jednostki ukierunkowana jest przez odpowiedzialność, mogą być respektowane chrześcijańskie i społeczne wartości” (Erhard 2011, z obwoluty). Mocno podkreśla indywidualistyczny wymiar szeroko pojętego ordoliberalizmu Federowicz, który widzi w nim nieczęsto spotykane w historii doświadczenie kulturowe o przełomowym znaczeniu: „Jeśli więc mowa o powojennym cudzie gospodarczym w Niemczech, to nie tyle w odniesieniu do bezpośrednio obserwowanych wyników silnego wzrostu gospodarczego, który trwał nieprzerwanie blisko trzydzieści lat (podobnie było we Francji, Włoszech i wielu innych krajach), co w odniesieniu do głębokiej przemiany instytucjonalnej, sięgającej kulturowych korzeni” (Federowicz 2004, s. 198).

Określone wartości postrzegane są jako „społeczne” przez to, że są powszechnie podzielane; tylko wówczas bowiem stają się spoiwem wspólnoty. Trafnie zauważył Grzegorz Szulczewski: „Istnieje zespół wartości powszechnie akceptowanych w tradycji zachodniej i to do tego stopnia, że nawet dyktatorzy powołują się na nie przy realizacji swych zbrodniczych planów. Do nich należą: wolność, godność, bezpieczeństwo, równość, sprawiedliwość, dobrobyt. Specyficzne oczywiście jest dla szerokiego nurtu ordoliberalizmu i twórców SGR stworzenie ich oryginalnej hierarchii, nadanie im własnego rozumienia oraz uzupełnienie hierarchii o inne wybrane wartości” (Szulczewski 2014, mps). Przyjrzyjmy się, jakie wartości według twórców SGR miałyby podzielać i respektować wzorcową osobą.

Godność człowieka wiąże się z takimi wartościami, jak rzetelność, uczciwość, prawdomówność, dotrzymywanie obietnic i zobowiązań. (Można zauważyć, że wszystkie one są zarazem właściwościami dobrego kupca). Aby zachować godność, człowiek musi dysponować środkami utrzymania. Szeroki nurt ordoliberalizmu nie ignoruje tej okoliczności, o czym powiem dalej.

Z ordoliberalnej perspektywy patrząc, decydują możliwości podejmowania działalności gospodarczej na rynku, najlepiej własnej. Wolność oznacza swobodę spontanicznego działania, bez której człowiek nie może być sobą. Jest to także wolność przedsiębiorcy do zawierania kontraktów i konkutowania z myślą o wynagrodzeniu za pomocą dobrowolnej wymiany na

rynku. A zatem konkurencja jest niezbędnym warunkiem wolności i wyrazem humanizmu (Müller-Armack 1933, s. 38).

Dość specyficznie pojmuje się zabezpieczenie bytu. Podstawowym tego warunkiem jest bezpieczeństwo działalności gospodarczej, które pozwala jednostce na zdobywanie środków utrzymania na rynku. Obowiązuje zasada subsydiarności, czyli nakaz niewtrącania się państwa tam, gdzie samoorganizacja społeczeństwa daje dobre rezultaty. Jednocześnie na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego w przypadku tych osób, które nie z własnej winy nie mogą uczestniczyć w działalności gospodarczej. Za jego pośrednictwem, za pomocą pieniędzy podatników urzeczywistnia się wówczas solidaryzm społeczny.

Równość w tym aksjologicznym systemie jest czymś w rodzaju łącznika. Tę wartość społeczną należy rozumieć jako równe szanse dostępu do rynku mniejszych podmiotów gospodarczych czy równe szanse startu osób, również tych, którym brakuje środków na edukację. Bez idei równości, rozumianej jako równość szans czy też równość na starcie, trudno – z punktu widzenia ordoliberalów – zrealizować postulat wolności pozytywnej (wolności do...). Tak rozumiana równość jest także wyrazem sprawiedliwości ustroju.

Znaczenie, jakie ordoliberalizm nadaje poszczególnym etycznym wartościom, sprawia, że wyłania się pewien obraz osobowości, oparty na etosie przedsiębiorczości. Wzorcem jest ludowy przedsiębiorca jako przeciwstawienie „proletariusza”, wzbraniającego się przed podjęciem odpowiedzialności za własny los. Przez wzgląd na porządek społeczny, jak zaznacza Müller-Armack (1978, s. 238), stanem idealnym byłoby, gdyby również najemni pracownicy inkorporowali konkurencję i przedsiębiorczość do własnego stylu życia.

Ordoliberalowie, prezentując wzorcową osobę ludzką, prezentują tym samym gruntowny indywidualizm. Czy pożądana duchowa przemiana jednostek mogłaby wywrzeć wpływ na wspólnotę? Odpowiedź ordoliberalów jest oczywiście twierdząca. Dzięki postulowanemu „uwłaszczeniu” państwo przygotowałoby grunt ludowego kapitalizmu; można się spodziewać, że sprzyjałby on materialnej i duchowej emancypacji jednostek w kierunku opisanego wzorca. Z kolei upowszechnienie określonego stylu myślowego w zasadzie mogłoby służyć integracji społeczeństwa. Szczególnie upowszechnienie cechy wzorowego przedsiębiorcy, jaką jest osobiste poczucie odpowiedzialności, według orędowników ordo miałoby być gwarancją wzajemnego zaufania. Intencja pogodzenia indywidualistycznego etosu z budowaniem zdrowej wspólnoty jest wyraźna.

Niemniej dominacja przedsiębiorczych jednostek w społeczeństwie w gruncie rzeczy oznacza wizerunkowy ekonomizm. Czy wspólnotowe wartości, takie jak solidaryzm i równość szans, rzeczywiście się przed nim obronią? Jest

to w istocie pytanie o to, jaką hierarchię nadali określonym wartościom twórcy oraz interpretatorzy tego nurtu myślenia. Odwołam się do próby podjętej przez prawnika. Według interpretacji społecznej gospodarki rynkowej proponowanej w artykule Długosza relację między indywidualizmem a solidaryzmem kształtuje subsydiarność. Jest to, zdaniem autora, wskazówka, że w razie konfliktu między prawami jednostki i dobrem wspólnym nie należy uznawać pierwszeństwa dobra wspólnego przed prawami jednostki. Naczelnym prawem jednostki jest wolność. To ona ma stanowić swego rodzaju ramy, w których jest stosowana zasada sprawiedliwości społecznej (Długosz 2017, s. 22–23). Rozumowanie prowadzi autora do wniosku, że społeczna gospodarka rynkowa wyznacza pewien rdzeń wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, którego naruszyć nie można pod rygorem uznania, iż naruszono ustrojowy model państwa (Długosz 2017, s. 24–25).

Ta przykładowa interpretacja pokazuje, że indywidualistyczne podejście w ordoliberalnym stylu może kolidować z przesłaniem o ochronie społecznych wartości. Przypomnę, że owa ochrona miałaby lepiej wyważyć relację między tym, co służy materialnym, ekonomicznym efektom, a tym, co przyczynia się do spójności społeczeństwa. Indywidualistyczne podejście, w razie konfliktu tych dwóch kategorii wartości, skłania do wyborów na rzecz wolności jednostki, w tym swobody działalności przynoszącej dochód. Jak widać, tradycja liberalna nie potrafi uwolnić się od takiego podejścia. Upowszechnienie określonego stylu myślowego w zasadzie mogłoby służyć integracji społeczeństwa, gdyby nie to, że ów specyficzny styl na szczycie hierarchii zdaje się stawiać przedsiębiorczość. Nie tylko ludzie interesu, ale także pracownicy, a nawet ludzie wykluczeni, powinni być przedsiębiorczy, co znaczy przede wszystkim, że powinni kalkulować koszty i korzyści materialne. Antidotum ordoliberalizm zdaje się upatrywać w propagowaniu odpowiedzialności jednostki. Poczucie osobistej odpowiedzialności akcentowane jest wystarczająco mocno, aby nasuwać wniosek, że to ono przede wszystkim ma być rozwiązaniem kwestii spójności społeczeństwa.

4.4. Co leży u podstaw słabości implementacyjnej?

Różne nurty liberalnej ekonomii politycznej, takie jak ordoliberalizm, filozofia ekonomii Hayeka, szkoła publicznego wyboru czy ekonomia konstytucyjna, rozwinęły się dzięki przesłance, że urzeczywistnienie idei wolnej konkurencji zależy od jakości **władzy politycznej**. Postawienie problemu

grup dysponujących **władzą ekonomiczną** w centrum teorii społeczno-ekonomicznej jest, moim zdaniem, największą zasługą ordoliberalizmu. Zdawać by się mogło, że dla liberalnej myśli ekonomicznej jest to wspólny problem, gdyż zorganizowane interesy w gospodarce (w tym: formy władzy gospodarczej w biznesie) ograniczają wolność innych uczestników życia gospodarczego, lecz inne wielkie szkoły poświęcają mu mniej uwagi albo się nim w ogóle nie zajmują (jak na przykład ekonomia neoklasyczna). Natomiast dla ordoliberalistów jest to problem newralgiczny. Władza ekonomiczna niektórych grupowych uczestników rynku zarówno zniekształca konkurencję, jak i psuje rządy prawa, a państwo, które nie zachowuje bezstronności, nie jest w stanie wywiązać się z misji ustanowienia ustroju opartego na konkurencji.

Ograniczenie władzy „grup dominujących” miało pozwolić na budowę takiego ustroju państwowego, który uczyniłby władzę polityczną zdolną do działania na rzecz ustroju gospodarczego, sprzyjającego wolnej konkurencji i zarazem niedopuszczającego do odnowienia władzy ekonomicznej. Ustrój państwowy i ustrój gospodarczy, wzajemnie się warunkując, utrwałyby nowy porządek społeczny, w którym konkurencja gwarantowałaby wolność jednostek.

Ów ordoliberalny projekt po dziś dzień nie doczekał się realizacji z powodu niewłaściwego użycia przymusu przez państwo oraz postępującej koncentracji prywatnej własności. Jak poddać władzę państwa rządom prawa? Jak zmniejszyć władzę ekonomiczną „grup dominujących” czy monopoli i ograniczyć ich wpływ na państwo? Te podstawowe dylematy nie doczekały się rozwiązania. Koncepcja *Ordnungspolitik* nie rozwiązywała tych problemów, co podważyło przydatność zarówno Euckenowskiej „polityki gospodarczej”, jak i związanej z nią doktryny SGR.

Wątpliwości odnośnie do przydatności SGR mogą budzić także dalsze zagadnienia, analizowane w niniejszym rozdziale. Lektury ujawniają, że w związku z postulatem silnego państwa ordoliberaliści skłaniali się ku niedemokratycznym formom rządów, takim jak autorytaryzm i technokratyzm. Odpowiedzialność kojarzyli natomiast z indywidualizmem, widząc, jak potrafią ją rozmywać kolektywne systemy podejmowania decyzji i powszechne systemy zabezpieczeń społecznych. Czy wobec tego kojarzenie SGR z uspołecznieniem, czyli przesłanka, którą przyjąłem od początku pracy, nie jest błędem? Czy w instytucjonalnych ramach, które nie sprzyjają demokracji i nie zachęcają do kolektywnych działań, można uspołecnić rynek? Czy raczej, zamiast przyglądać się SGR jako jednej z form uspołecznienia, właściwiej byłoby traktować ją jako doktrynę będącą produktem marketingu politycznego?

Nie skłaniam się do tak ostrego stanowiska jak to zawarte w ostatnim pytaniu i w dalszym ciągu uważam SGR za interesującą koncepcję uspołecznienia.

Uznaję bowiem fakt, że można postrzegać z różnych punktów widzenia to, co stanowi esencję uspołecznienia rynku. W istocie chodzi o lepszą ochronę wartości sprzyjających godności i człowieczeństwu oraz o to, aby były one powszechnie podzielane w społeczeństwie, opierając się dominacji wartości związanych z rynkiem. Odpowiedzi na zagadnienie, jakie układy instytucjonalne bardziej sprzyjają temu celowi, są co najmniej dwie. Zwolennicy jednej opcji mogą obstawać przy partycypacji, dialogu i kolektywnych mediacjach interesów, demokratycznych zasadach podejmowania decyzji. Autorzy SGR najwyraźniej byli zwolennikami drugiej opcji. Z tej innej perspektywy godność zyskuje człowiek dzięki samodzielności, niezależności ekonomicznej, poczuciu odpowiedzialności za własne czyny i za innych, czyli dzięki cechom jednostkowym oraz indywidualnej sytuacji życiowej. SGR jawi się jako indywidualistyczna koncepcja humanizacji rynku.

Zachodnie landy niemieckie po kolejnej wojnie światowej okazały się tym rejonem Europy, w którym idee tworzące ów drugi nurt trafiły na podatny grunt. Ordoliberalizm i jego „uspołecznione” rozwinięcie stanowiły ważną część rozprawy z korporatystyczną i kolektywistyczną tradycją przedwojennych, w tym nazistowskich, Niemiec, dlatego uzyskały wsparcie amerykańskich władz okupacyjnych. Biorąc pod uwagę ten polityczno-historyczny kontekst, owa specyficzna, indywidualistyczna koncepcja humanizacji rynku okazała się przydatna w krótkim okresie.

Próba wcielenia w życie idei, którymi zajmuje się niniejszy rozdział, dość szybko przerodziła się w polityki o innym kierunku, mimo zaangażowania Erharda. Erozja polityki społecznej w sensie SGR stała się widoczna co najmniej od końca lat pięćdziesiątych, o czym informował rozdział 3. Jeżeli chodzi o oryginalną linię Euckena w polityce gospodarczej, to już na początku lat pięćdziesiątych dekartelizacja została przerwana i korporacje, stowarzyszenia, związki, kartele zaczęły zyskiwać coraz większy wpływ w państwie. To był powrót do tradycji, której fundamentów należy upatrywać w Niemczech w połowie XIX wieku (Płóciennik 2012b, s. 53; Federowicz 2004, s. 198).

W kolejnym rozdziale podejmę próbę charakterystyki systemu, który rzeczywiście wyłonił się w Niemczech w okresie największej popularności doktryny SGR. Rozdział ten otwiera kolejną część studium, w której przewodnim zagadnieniem jest konfrontacja pewnego ważnego aspektu Społecznej Gospodarki Rynkowej z problemem godzenia różnorodnych interesów grupowych. W rezultacie zawężam perspektywę, aby ustalić, jak próbowano pogodzić żywotne przesłanie SGR, czyli postulat pokoju społecznego, z rozbieżnymi interesami ekonomicznymi grup społecznych.

Rozdział 5

Niemcy w latach 1951–1967: neokorporatyzm, Społeczna Gospodarka Rynkowa i państwo socjalne

Wstęp

„Model niemiecki”, który jest wynikiem uwarunkowań historycznych oraz ścierających się koncepcji, zdaje się uświadamiać, że oprócz konkurencji dla wyników gospodarki znaczenie ma stabilizacja. Stabilizacja nie tylko w sensie makroekonomicznym (na przykład utrzymywanie stabilnej wartości pieniądza), lecz także w sensie zabezpieczenia socjalnego i utrzymywania pokoju społecznego, a może też stosowania raczej konserwatywnych rutyn i procedur zarządzania w przedsiębiorstwie, polegania na względnym konserwatyzmie technologicznym (w miejsce wyścigu innowacji) itd.

Niniejszy rozdział prezentuje te instytucje RFN, które miały się przyczyniać do stabilizacji społecznej rozumianej jak wyżej. W systemie rzeczywiście funkcjonującym w Niemczech pokój społeczny został osiągnięty między innymi dzięki współdziałowi różnych grup interesariuszy polityki gospodarczej i społecznej. Przy tym w centrum uwagi lokuje się potencjalny konflikt między pracą i kapitałem, a w konsekwencji – sposoby neutralizacji napięcia między grupami społecznymi na poziomie pracownicy–pracodawcy. Obie te wielkie grupy interesu mają swoje reprezentacje (mówi się o nich: zorganizowane interesy), czyli związki zawodowe z jednej strony i stowarzyszenia pracodawców z drugiej. Obie mogą zdobyć quasi-monopolistyczną pozycję i narzucić drugiej stronie niekorzystne rozwiązania. To o takich sytuacjach między innymi myślał Eucken, pisząc o „grupach dominujących” w gospodarce.

5.1. Stabilizacja gospodarcza – w zgodzie z ordoliberalnym modelem?

Na układ instytucjonalny Niemiec Zachodnich, który po roku 1990 został „przetransferowany” do Niemiec Wschodnich, można spojrzeć jak na hybrydę. Złożyły się nań bowiem elementy postulowanego przez ordoliberalów nowego porządku gospodarczego, ale także instytucje „odziedziczone” (bezpośrednio po Republice Weimarskiej), przed którymi myśliciele z interesującego nas kręgu przestrzegali. Co więcej, dość szybko układ został uzupełniony instytucjami charakterystycznymi dla państwa socjalnego, które – jak można sądzić, przeczytawszy poprzednie rozdziały tej monografii – twórcy SGR wręcz potępiali.

Cel dalszego opisu w tym rozdziale stanie się klarowniejszy, jeżeli na początek cały ów układ zostanie zarysowany. Oczywiście jest to jedynie próba ustalenia przedmiotu badania pod kątem zagadnienia postawionego w tytule tego podrozdziału i nie aspiruje ani do kompletnego, ani do uniwersalnego „modelu”. Z tego punktu widzenia istotne wydają się trzy instytucjonalne bloki. Pierwsza kategoria miała wspomagać konkurencję i stabilizację krajowego pieniądza, druga – wspierać zinstytucjonalizowany proces kształtowania płac i cen, trzeci blok tworzyły zaś publiczne systemy zabezpieczeń społecznych.

Idea wspomagania konkurencji i stabilizacji pieniądza zyskała rangę jednej z Euckenowskich zasad konstytuujących i była bardzo poważnie traktowana przez Erharda, którego najczęściej podnoszoną zasługą było wdrożenie reformy monetarnej w powojennych Niemczech Zachodnich. Wśród najważniejszych instytucji do tego ustawowo powołanych należy wymienić urząd antymonopolowy (Bundeskartellamt) oraz odnowiony bank centralny – niezależny Bundesbank. Bundeskartellamt miał w dwojaki sposób zapobiegać deformacjom relacji rynkowych przez wielkie zgrupowania firm produkcyjno-financeowych. Z jednej strony, opierając się nowym prawie antymonopolowym (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) wprowadzonym w końcu lat pięćdziesiątych, miał ograniczać koncentrację siły ekonomicznej. Z drugiej strony miał wspierać rozwój tych segmentów systemu bankowego (zwłaszcza segment spółdzielczy), które ułatwiały dostępność kredytu dla małych i średnich przedsiębiorstw, a przez to wzmacniały ich zdolność konkurencyjną. Natomiast Bundesbank strzegł stabilnej wartości marki zachodnioniemieckiej.

Tym samym autorzy nowego „ustroju gospodarczego” akceptowali zinstytucjonalizowaną interwencję na rynku pieniądza, zarazem ograniczając w niej rolę wybieralnych polityków i przydzielając szerokie kompetencje

technokratom z urzędu antymonopolowego i banku centralnego. Ów technokratyczny rys odróżniał obie te fundamentalne zmiany, które dopuszczały kontrolę rynku w dziedzinach uznanych za kluczowe, od interwencjonizmu rządowego, który uwidocznił się w ewolucji państwa na Zachodzie po II wojnie światowej. Dostrzec w nich można troskę o przedsiębiorcę: stabilny pieniądź służył wprawdzie wszystkim uczestnikom gospodarki, lecz w połączeniu z wolnością od władzy monopolu tworzy warunki szczególnie korzystne dla rozwoju przedsiębiorczości.

W powojennym państwie niemieckim najwyższe umocowanie w konstytucji i ustawach znalazły również korporatystyczne ramy dialogu partnerów społecznych. Złożyły się one na zinstytucjonalizowany proces kształtowania płac i cen, tworząc grunt do kolektywnych negocjacji i układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i pracownikami. W ustawowych ramach na niższych szczeblach procesem kierowały: w przedsiębiorstwie – zasada pracowniczego współdecydowania oraz w branży – system kolektywnych uzgodnień płacowo-cenowych. Podstawowy konflikt interesów związany z dynamiką płac został zinstytucjonalizowany w ten sposób, że państwo ustalało ogólne warunki ramowe, ale – zgodnie z zasadą subsydiarności – nie decydowało o konkretnych rozwiązaniach. Stosownie do wspomnianych ustaw negocjacje prowadzili bezpośrednio partnerzy społeczni.

Wieloszczeblowe negocjacje, stając się częścią stanowionego ładu, miały zapobiegać pogłębianiu podstawowego konfliktu interesów między kapitałem a pracą. Były chętnie prezentowane jako przykład instytucjonalizacji dialogu społecznego i forma partycypacji gwoili osiągnięcia porozumienia, zapobiegania strajkom i *lockoutom*. Intencję ustawodawcy oddaje szeroko podzielana opinia, zgodnie z którą stworzenie podstaw dialogu w ramach stosunków przemysłowych pozwoliło „na silną integrację i harmonizację całego układu przemysłowego w Niemczech oraz osłabiło konflikt przemysłowy, który był tak charakterystyczny w latach powojennych dla innych krajów europejskich” (Łodziński 1994, s. 16). Korporatyzm w tej formie niewątpliwie przysłużył się utrzymaniu pokoju społecznego, ale także przyczynił do specyficznych przewag konkurencyjnych gospodarki niemieckiej (szerzej zob. Ząbkowicz 2021). Jak zwraca uwagę Sebastian Płóciennik (2012a), w warunkach niemieckich system płacowo-cenowych negocjacji pomagał utrzymać inflację w ryzach, wspomagając tym samym misję Bundesbanku. Wiele wskazuje na to, że stowarzyszenia przemysłowców i związki zawodowe przyczyniły się do stabilizacji i dobrobytu w powojennych Niemczech.

Zarazem w RFN już w latach 1952–1957 pojawiły się elementy konserwatywnego, „chrześcijańsko-demokratycznego” państwa socjalnego (*welfare*

state)¹. Jak wspominałam, po II wojnie światowej w wielu krajach Zachodu powstały systemy umożliwiające większy niż kiedykolwiek zakres polityki społecznej. Te nowatorskie rozwiązania instytucjonalne wzmacniały polityczny sojusz z udziałem pracobiorców. Prawa wyborcze w większości krajów Zachodu obejmowały już wówczas wszystkich dorosłych obywateli, spośród których co najmniej połowa utrzymywała się z pracy. Charakterystyczny dla państwa dobrobytu stał się system instytucji umożliwiających politykę socjalną, z której korzystają głównie średnie i niższe warstwy społeczeństwa. Od socjalnego charakteru tych rozwiązań demokratyczne państwo zyskało swój przydomek.

Prawo do oddawania głosu co kilka lat w wyborach powszechnych ani nie łagodzi dramatycznych sytuacji bytowych, w których mogą się znaleźć całe grupy społeczne (na przykład masowe bezrobocie), ani im nie zapobiega; nie chroni też przed niepokojami społecznymi, które te sytuacje mogą wzbudzić. W codziennym trybie właśnie dzięki zinstytucjonalizowanemu wsparciu pod nadzorem państwa w postaci zabezpieczeń emerytalnych i rentowych, opieki medycznej, zasiłków oraz szkoleń dla osób bezrobotnych itp. są zaspokajane potrzeby nieuprzywilejowanej części społeczeństwa. Generalnie system zabezpieczeń socjalnych, amortyzując rażące nierówności, stanowił potężne narzędzie inkluzji, które można oceniać jako korzystne z punktu widzenia integracji społeczeństwa (*sozialpolitische Integrationsklammer*). O „wynałazku welfare state” Jeremy Rifkin pisał: „Był to wielki kompromis, sposób usatysfakcjonowania z jednej strony klasy burżuazji [...], z drugiej zaś klasy robotniczej i warstw ubogich. [...] Państwo dobrobytu stało się sposobem zachowania równowagi społecznej, przeciwdziałając przelaniu się podziału klasowego na ulice w postaci otwartego konfliktu” (Rifkin 2005, s. 186).

Niemcy w latach pięćdziesiątych XX wieku również stały się państwem, w którym demokratyczny ustrój polityczny wspierają publicznie administrowane zabezpieczenia socjalne. Ponadto ważna część systemu świadczeń społecznych, mianowicie system emerytalny, wspomagała „społeczny” sposób koordynacji płac, omówiony wyżej, co opiszę w osobnym podrozdziale.

Z tej rekonstrukcji wyłania się układ wspomagających się instytucji. System był dość spójny i okazał się dostatecznie funkcjonalny². Decyzje

1 Określenie nawiązuje do znanej klasyfikacji Espinga-Andersena (1996), która państwo socjalne funkcjonujące na Zachodzie dzieli na trzy typy: liberalny (lub anglosaski), chrześcijańsko-demokratyczny (lub kontynentalny) oraz socjaldemokratyczny (lub skandynawski).

2 Ciekawe, że podobne wnioski stały się jednym z filarów systematyki znanej od początku XXI wieku pod nazwą Varieties of Capitalism, w której Niemcy występują jako pierwszorzędnym przykład tak zwanej koordynowanej gospodarki rynkowej

polityczne o systemowej randze i praktyki pragmatycznie odpowiadające na okoliczności miejsca i czasu doprowadziły do niemieckiego „cudu”, czyli przyczyniły do imponującego wzrostu gospodarki, pełnego zatrudnienia, stale rosnących płac i stabilności cen. Wszystkie te czynniki sprzyjają stabilizacji gospodarki i jednocześnie zapobiegają głębokim konfliktom społecznym.

Przy tym analiza pokazała, że „model” był znacznie bardziej złożony, niż wskazywała ordoliberalna „instrukcja”. Z tej kompaktowej charakterystyki wynika, że w stosunku do ordoliberalnego projektu ustrój rzeczywiście wprowadzony po wojnie w Niemczech był hybrydą. Dla jasności opisu wyodrębniłam trzy bloki instytucjonalne, z których tylko jeden odpowiadał zaleceniom szkoły fryburskiej. To instytucje wspomagające konkurencję i stabilizację krajowego pieniądza zarządzane przez technokratów. Natomiast zinstytucjonalizowany proces kształtowania płac i cen w Niemczech opierał się na kolektywnych formach działania, w których ordoliberalowie widzieli zagrożenie dla indywidualizmu i wolności gospodarczej! Oznaczał powrót do tradycji kolektywizmu i korporatyzmu. Podobnie, wbrew ordoliberalnym zaleceniom, bardzo wcześnie Niemcy zaczęły budować publiczne systemy zabezpieczeń społecznych, które jakoby oddalają „człowieka w masie” od przedsiębiorczego stylu życia.

Podsumowując, ordoliberalnego kapitalizmu nigdy nie było, nawet wtedy, gdy – jak się uważa – Niemcy były najbliższe idei SGR. Pogląd, że w latach pięćdziesiątych XX wieku Niemcy były społeczną gospodarką rynkową, tak jak ją rozumiał Müller-Armack i jego zwolennicy, wydaje się bezpodstawny. Christian Joerges i Florian Roedl słusznie uważają, że równie dobrze można by twierdzić, iż gospodarka niemiecka w tym czasie kwitła dzięki zakorzenieniu w korporatystycznych strukturach (Joerges, Roedl 2004, s. 18).

Pora zatem rozważyć, czy te inne, „nieprawomyślne” instytucje miały związek z interesującą nas koncepcją uspołecznienia rynku. W dalszych krokach nie będę się więcej zajmować blokiem omówionym jako pierwszy (zob. Kaczmarek, Pysz 2004), zajmę się natomiast tymi dwiema kontrowersyjnymi, to jest korporatystycznymi ramami kształtowania płac oraz instytucjami powszechnych zabezpieczeń emerytalnych w roli wspomagającej porozumienia między pracodawcami i pracownikami.

ze względu na dostrzegalną „instytucjonalną komplementarność”. To ostatnie określenie znaczy tyle, że suma instytucji działa lepiej niż każda z nich z osobna.

5.2. Czy zinstytucjonalizowany dialog może zapobiegać konfliktom i nieprawidłowościom w stosunkach przemysłowych?

Należy zacząć od wyjaśnienia pojęcia, którego znaczenie nie jest chyba szeroko znane – zwłaszcza ekonomistom. Polityczna praktyka korporatyizmu rozwinęła się w specyficzną formę stosunków społecznych, którą po II wojnie światowej Philippe C. Schmitter ujął w postaci klasycznej teorii korporatyizmu (Gardawski 2011, s. 113–114). Pod tą nazwą przyjęło się rozumieć system instytucji, w którym główne role odgrywają zorganizowane reprezentacje interesów, w tym przede wszystkim organizacje pracodawców i związki zawodowe. Korporatyzm oznacza, że państwo sprzyja oficjalnemu włączaniu zorganizowanych interesów w kształtowanie decyzji i ich wdrażanie w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej. W wielu krajach europejskich państwo tworzy odpowiednie struktury, skupia uwagę na najlepiej zorganizowanych interesach ekonomicznych i sankcjonuje ich uprzywilejowany dostęp do procesu polityki publicznej (Jasiecki 2013, s. 51). Rdzeniem korporatystycznej formy społecznej koordynacji są reprezentacje interesów, których podstawę stanowi członkostwo i wypracowane procedury podejmowania decyzji (Hassel 2010, s. 154). Są to formalne, odnotowane w centralnym rejestrze organizacje, którym państwo przyznało prawo do reprezentowania. Powojenna forma tego rodzaju stosunków nazywana jest neokorporatyzmem bądź korporatyzmem demokratycznym lub społecznym, gwooli odróżnienia od przedwojennego korporatyizmu „autorytarnego”, „państwowego”. Koncepty „społeczny korporatyzm” i „państwowy korporatyzm” również przypisuje się Schmitterowi.

Jak wskazuje Federowicz, w połowie XX wieku korporatyzm i kolektywizm (w postaci zbiorowych reprezentacji) były ugruntowane w „tradycji narodowej gospodarki Niemiec”. Ten model koordynacji interesów wykształcił się w Niemczech jeszcze w XIX stuleciu, gdy nękany konfliktami przemysł krajowy zaczął doceniać wartość bardziej stabilnych relacji w zakładach pracy (Płóciennik 2012b, s. 72). W drugiej połowie XIX wieku, po zjednoczeniu krajów niemieckich, fundament uprzemysłowienia za sprawą kanclerza Otto Bismarcka stał się kolektywizm. To przesądziło na długo o instytucjonalnej konstrukcji ustroju gospodarczego Niemiec. Rozwiązaniom kolektywistycznym towarzyszyła praktyka autorytarnego, państwowego korporatyizmu. Nie dość konsekwentnie próbowała go osłabić

po I wojnie światowej Republika Weimarska³. Zarówno kolektywizm, jak i państwowy korporatyzm osiągnęły apogeum w nazistowskiej Trzeciej Rzeszy (Federowicz 2004, s. 198).

Tę tradycję ordoliberalizm pragnął po wojnie przewyciężyć, proponując nowy ład oparty na indywidualizmie (Federowicz 2004, s. 198). Ordo-liberałowie na czasy pokoju po pokonaniu Trzeciej Rzeszy zaprojektowali zbudowanie nowego ładu, który zaprzeczył tej narodowej tradycji w swoim podstawowym przesłaniu. Stanowiony przez państwo ustrój gospodarczy został zarysowany w rozdziale 2, a w rozdziale 4 była mowa o indywidualistycznej orientacji postulowanej przemiany. Eucken uważał opisywane doświadczenia Niemiec za błędną drogę (Eucken 2005, s. 376–378). W jego ujęciu w ramach korporatystycznej formy proces gospodarczy miały wówczas regulować związki przedsiębiorców i pracobiorców („syndykaty”) jako ciała samorządowe. Ta próba się nie udała, ponieważ „[p]erspektywa udziału w zyskach z monopolu sprawiła, że robotnicy sami się nim zainteresowali. [...] W sumie władza monopolu uległa wzmocnieniu i nie podlegała kontroli przez funkcyjnych przedstawicieli robotników” (Eucken 2005, s. 213).

Z powodu tej oceny Eucken pesymistycznie odnosił się do roli związków zawodowych. Związki zawodowe, które teoretycznie mogą być siłą równoważącą pozycję pracodawców na rynku pracy, mogą też, jak pokazuje doświadczenie, same stać się siłą dominującą. Ich dominująca pozycja przejawia się w forsowaniu płac powyżej „płac konkurencyjnych” albo w ograniczaniu mobilności pracowników (Eucken 2005, s. 362–363). Państwo, które próbuje umocnić zorganizowane interesy pracownicze w roli siły równoważącej, może wbrew woli politycznej przyczynić się do tej niekorzystnej sytuacji, kiedy związki zawodowe umacniają monopolistyczną deformację. Swoją opinię na ten temat Eucken wyjaśnił, posługując się przykładem programu amerykańskiego rządu, tak zwanego Nowego Ładu: „Kto daje pierwszy przywilej, ten musi wiedzieć, że wzmacnia władzę i stwarza podstawę do żądania drugiego przywileju, za którym idą dalsze żądania. Szkolnym przykładem jest tu rozwój amerykańskich związków zawodowych, których potęga wzrastała stopniowo w oparciu o państwowe ustawodawstwo związkowe, imigracyjne i strajkowe, a także orzecznictwo w sprawie *closed shop*” (Eucken 2005, s. 377). Interwencja państwa w tym sensie zawodzi zresztą nie tylko wobec związków zawodowych, bo Eucken dodaje w tym samym ustępie: „Ale w przypadku innych monopolii wcale nie dzieje się inaczej”.

3 Po I wojnie światowej rozwiązania korporatystyczne pojawiły się nie tylko w Republice Weimarskiej, ale także w Wielkiej Brytanii, Austrii i Skandynawii, i dotyczyły nie tylko stosunków pracy i płacy, lecz również innych obszarów, na przykład edukacji.

Doświadczenie „syndykatów” prowadzi zatem Euckena do wniosku, że wsparcie ze strony państwa pod postacią korzystnych dla związków zawodowych reguł formalnych nie rozwiązuje tej zasadniczej kwestii społecznej, jaką jest potencjalny konflikt między przedsiębiorcami i robotnikami przemysłowymi (Eucken 2005, s. 226–234).

Müller-Armack, Rüstow i Röpke problem i sposoby neutralizacji tego konfliktu widzieli inaczej. Promując zasadę pracowniczego współdecydowania, wyrażali optymizm odnośnie do roli tej strony konfliktu w okresie powojennym. Zgodnie z tą koncepcją środkiem tworzenia i utrzymywania pokoju społecznego pomiędzy przedsiębiorcami i robotnikami miały być negocjacje na poziomie firmy. Rüstow i Röpke uznawali, że sedno problemu polega na asymetrii siły przetargowej, gdyż względem pracodawców pracownicy zajmują słabszą pozycję. Wobec tego widzieli sens w nadaniu roli aktorom społecznym i zwiększeniu wpływu pracobiorców na decyzje dotyczące miejsca pracy. Aby ograniczyć nieodpowiedzialne nadużywanie własnej siły przetargowej przez pracodawców, należy wzmocnić pozycję materialną pracowników. Pracownicy będą mogli występować rzeczywiście jako partnerzy na poziomie firmy, jeżeli będą dysponowali, oprócz dogodnych warunków umów o pracę, pewnym stopniem bezpieczeństwa, jaki daje zabezpieczenie majątkowe. W związku z tym Röpke postulował pracowniczą własność akcji przedsiębiorstw i nieruchomości lub zapewnienie pracownikom udziału w zyskach (Moszyński 2016a, s. 44). Należy z tego wnioskować, że pracownicy wyrwani dzięki temu z klasy proletariatu stałiby się podmiotem w systemie negocjacji odnoszących się do stosunków pracy – poprzez swoich delegatów praktykowaliby umiejętność uwzględniania także interesów innych niż własny, wąski interes i celów szerszych niż maksymalne podwyżki płac.

Jak widać na tym przykładzie, między ojcami założycielami społecznej gospodarki rynkowej istniały istotne różnice. Ewolucję systemu instytucjonalnego należy tłumaczyć między innymi tym, że na zapleczu intelektualnym reform toczyły się ostre spory. Sam Erhardt twierdził, że posiadanie majątku przez szerokie rzesze ludności zapewniłoby akceptację społecznej gospodarki rynkowej i stabilizację (Moszyński 2016a, s. 41; Gregosz 2022). Było to zgodne z neoliberalnym punktem widzenia na gospodarkę, który Erhard promował, i starał się nie dopuścić do jego rozmycia, jak długo mógł. Natomiast takie postulaty, jak współdecydowanie pracowników, pomoc dla małych przedsiębiorstw, ingerowanie w cykl koniunkturalny, ferowane przez Müllera-Armacka, nie pasowały do tej liberalnej linii. Ideę pracowniczego współdecydowania Erhard podobno celowo ignorował (Federowicz 2004, s. 205).

Niemniej wszystkie wspomniane koncepcje odnosiły się do zasadniczego zagadnienia, jak tworzyć i utrzymywać pokój społeczny pomiędzy

wytwórcami, czyli przedsiębiorcami i robotnikami, pracodawcami i pracownikami. Zasadniczo miały temu służyć przetargi stron o różnych interesach, obawiano się jednak, że ich wyniki mogą być niszczące dla konkurencji (monopol) czy krzywdzące dla strony pracobiorców (asymetria sił). Jednym ze sposobów, aby temu zaradzić, było odpowiednie ustawodawstwo i orzecznictwo, drugim, szczególnym – zmiana uprawnień własnościowych na rzecz uwłaszczenia pracowników.

W swoich studiach natrafiłam na trzeci sposób, jakim byłby szerszy dostęp przedsiębiorców do udziału w polityce. Wobec tego postulatu Erhard zachowywał dystans: „Zainteresowanie przedsiębiorców polityką gospodarczą, jak i prawo do wysłuchania ich racji są wprawdzie w pełni uzasadnione, niemniej to nie oni i nie ich organy przedstawicielskie mają decydować o polityce gospodarczej” (Erhard 2011, s. 176). Natomiast pogląd ten cieszył się popularnością w środowisku wytwórców, o czym świadczyłaby pewna publikowana wypowiedź. Znamienne, że tematem przytoczonej poniżej wypowiedzi są preferencje niemieckiego przedsiębiorcy, a autorem – członek zarządu związku zawodowego, Alexander Tesche.

Tesche zastanawia się, jaka polityka w Niemczech rzeczywiście działa na rzecz przedsiębiorców. W największym skrócie jego argumentacja prowadzi do tego, że dobrobytu (Erhardowskiego *Wohlstand*) nie można osiągnąć ani bez utrzymania porządku rynkowego, ani bez utrzymania zdrowej równowagi interesów różnych grup społecznych i gospodarczych w Niemczech. W tej pierwszej kwestii autor mówi o zasadach, które w gruncie rzeczy propagowali Eucken i Erhard. Mianowicie, przedsiębiorcy nie potrzebują polityki zorientowanej jednostronnie na ich grupowe interesy. Ich interesom najlepiej służą stabilne ramy polityki gospodarczej. Potrzeba ograniczenia niepewności wynika z długookresowej natury inwestycji i z trudnych do przewidzenia warunków handlu z zagranicą. Dlatego zasady celne, prawa pracowników, przepisy dla przedsiębiorców (w tym podatkowe) itp. powinny być co najmniej przewidywalne. Ponadto polityka państwa powinna zdecydowanie przeciwdziałać tworzeniu struktur mono- i oligopolistycznych, które sprawiają, że obniża się presja na innowacje. Gwoli tego polityka powinna sprzyjać wolnemu handlowi.

Kwestia druga wydaje się interesująca ze względu na temat niniejszego podrozdziału. Z punktu widzenia przedsiębiorcy równoważenie interesów różnych grup społecznych i gospodarczych wydaje się tak samo ważne jak stabilność waluty. Z wywodu Teschego jasno wynika, że oprócz stabilizacji w sensie ekonomicznym i ochrony przed następstwami władzy ekonomicznej, przedsiębiorcom potrzeba pokoju społecznego. Polityka państwa powinna więc zapobiegać głębokim podziałom w społeczeństwie, które mogłyby doprowadzić do radykalnych wyborów politycznych

i przejęcia władzy przez radykalne partie. Warunkiem koniecznym takiej orientacji, według cytowanego autora, jest udział przedsiębiorców w polityce: „Tylko wówczas, gdy polityka i przedsiębiorcy współpracują, kiedy przedsiębiorcy są gotowi wchodzić do polityki i kiedy polityka tę możliwość im daje, będzie mógł być utrzymany w Niemczech z powodzeniem kurs na politykę ładu (*Ordnungspolitik*) w sensie Ludwiga Erharda” (Teschke 2009, s. 370).

W sumie historia i praktyka potoczyły się po wojnie torem niezależnym od ordoliberalnych postulatów. Wbrew krytycyzmowi Euckena korporatyzm, rozumiany jako oficjalne przetargi między reprezentacjami pracy i kapitału, rozwinął się. Rzeczywiście, w tych państwach na Zachodzie, w których po II wojnie światowej ukształtował się neokorporatyzm, ważną rolę odegrały organizacje pracodawców, stając do zbiorowych negocjacji płacowych i przetargów związanych z polityką społeczną. Z drugiej strony wzrosła rola reprezentacji interesów pracowników, scentralizowane związki zawodowe cieszyły się bowiem poparciem ze strony silnych partii socjaldemokratycznych i chrześcijańsko-demokratycznych. Wzmocnienie pozycji przetargowej strony pracy przypisuje się jednak czynnikom innym niż uwłaszczenie pracowników postulowane przez Erharda, a także Röpkego i Rüstowa. Znaczenie reprezentacji pracy w korporatystycznych przetargach nie tyle wynikało z ekonomicznej siły (lub słabości) związków zawodowych, ile miało polityczne podstawy, mianowicie był to efekt kontraktu zawartego między lewicą i prawicą (Gourevitch, Shinn 2007, s. 158–159). Podstawowe interesy pracobiorców, czyli ochrona miejsc pracy, wzrost płac i ograniczanie nierówności dochodowych, zyskały na wadze w negocjacjach z reprezentacjami pracodawców głównie dlatego, że mieściły się w partyjnych kalkulacjach pozyskania politycznych sojuszników.

Jak pokażę w kolejnym podrozdziale, przedwojenna tradycja i uprawnienia przeplatają się z ustawowymi gwarancjami uzyskanymi w powojennej niemieckiej republice. W rezultacie dochodzi do nowej odsłony: miejsce skompromitowanego przez faszyzm korporatyzmu państwowego zajął tak zwany korporatyzm społeczny. Po II wojnie światowej bliskie relacje związków zawodowych i organizacji pracodawców z partiami politycznymi oraz politycznie nośna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej pozwoliły na podniesienie ich zrzeszeń do rangi partnerów społecznych. Negocjacje najczęściej dotyczyły płac, cen oraz świadczeń socjalnych i odbywały się bez udziału państwa.

5.3. Instytucjonalizacja dialogu i układy taryfowe

Fundamenty społecznego korporatyzmu zostały stworzone w pierwszych dekadach powojennej republiki. Ustawowe rozwiązania po II wojnie światowej nawiązywały do korporatyzmu w przedwojennych Niemczech w podstawowym sensie, niemniej wprowadzały zasadniczą zmianę. Rola państwa, wiodąca w klasycznym korporatyzmie, została ukryta; rola zorganizowanych reprezentacji interesów w przemyśle i usługach stała się pierwszoplanowa. Krótko mówiąc, „państwowy korporatyzm” ustąpił miejsca „społecznemu korporatyzmowi”, zawdzięczającemu tę nazwę cechom, które zostaną opisane dalej.

Różnice interesów i prawo do ich publicznego reprezentowania zostały oficjalnie uznane w roku 1949 w ustawie zasadniczej RFN, która stwierdzała (par. 6, ust. 3): „Prawo do tworzenia zrzeszeń, których celem jest obrona i poprawa warunków pracy i warunków ekonomicznych, zapewnia się każdemu i wszystkim zawodom. Umowy, które to prawo ograniczają lub prawu temu usiłują przeszkodzić, uważa się za niebyłe, a środki na to skierowane są sprzeczne z prawem”. Tym samym nowe państwo niemieckie uznawało **zorganizowaną reprezentację interesów** ścierających się w sferze stosunków pracy za legalną.

Jako kolejny element powojennego korporatyzmu usankcjonowane prawnie zostały umowy zbiorowe dotyczące warunków zatrudnienia i płacy. Stronami w tych umowach były zinstytucjonalizowane reprezentacje interesów pracobiorców i pracodawców. Ustawa o układach taryfowych (*Tarifvertragsgesetz*), która weszła w życie w tym samym roku co ustawa zasadnicza, nadawała stronom na szczeblu branży tak zwaną autonomię taryfową, czyli przyznawała związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo regulowania warunków pracy i płacy za pomocą układów zbiorowych wolnych od interwencji państwa. W tak zwanych **układach taryfowych**, które były rezultatem negocjacji, strony ustalały minimalne normy dla indywidualnych umów o pracę (Moszyński 2016a, s. 119).

W organizacji stron układów taryfowych dominowała struktura branżowa. W imieniu pracobiorców występowały masowe organizacje (związki zawodowe), które reprezentowały interesy wszystkich pracowników danego sektora gospodarki (a nie poszczególne zawody). Do najpotężniejszych należały w okresie powojennym IG Metall (produkcja i przetwórstwo metali), IG BCE – Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (budownictwo, przemysł chemiczny i energetyczny) oraz urzędniczy DBB – Deutsche Beamtenbund. Ich partnerem ze strony biznesu były branżowe stowarzyszenia pracodawców, zrzeszające zarówno wielkie koncerny, jak i małe

oraz średnie przedsiębiorstwa w danej branży. Do najważniejszych organizacji pracodawców należał związek przemysłu metalowego Gesamtmetall oraz zrzeszenie pracodawców przemysłu chemicznego BC – Bundesarbeitgeberverband Chemie.

Dialog i dochodzenie do zbiorowych układów stały się możliwe dzięki upodmiotowieniu reprezentacji pracy. Od początku lat pięćdziesiątych pracownicy uzyskali ustawowe gwarancje, że poprzez swoich przedstawicieli będą współdecydować o wzroście płac – zarówno w skali sektora, jak i w firmie. Na szczeblu przedsiębiorstwa ustawy o **współstanowieniu** (*Mitbestimmung*) z 1951 i 1956 roku umożliwiały włączanie pracobiorców do rad nadzorczych przedsiębiorstw. Ustawa o ustroju zakładowym (*Betriebsverfassungsgesetz*) z 1952 roku nakładała na duże przedsiębiorstwa (zatrudniające nie mniej niż 500 osób) obowiązek tworzenia rad zakładowych z udziałem pracowników. Za pośrednictwem swoich przedstawicieli w radach nadzorczych pracownicy zyskali wpływ na kwestie organizacji pracy i zarządzania, polityki kadrowej i socjalnej w swoich zakładach pracy. Pod tym względem prekursorem była branża górniczo-hutnicza. Tym samym reprezentacjom pracobiorców przypisano jedną z dwóch głównych ról w procesie kształtowania płac i stosunków pracy.

Ustawy o współstanowieniu i ustroju zakładowym z lat pięćdziesiątych przygotowały ponadto grunt do „ucywilizowania” konfliktu i dialogu pomiędzy pracobiorcami i pracodawcami. Wskazywały, które reprezentacje interesów stanowią strony negocjacji, a także jakie są kompetencje i prawa stron, wprowadzając przy tym **zasadę społecznego partnerstwa**. To głównie ta zasada nadała niemieckiemu korporatyzmowi po II wojnie światowej społeczny rys. Ustawy te skłaniały pracobiorców i pracodawców do współpracy i kompromisu, wymuszały dialog między partnerami (Łodziński 1994). Ustawa o ustroju zakładowym wprowadzała wręcz zasadę, że rada zakładowa nie może toczyć sporu z pracodawcą (*Friedenspflicht*) (Moszyński 2016a).

Opisane prawnoinstytucjonalne ramy doprowadziły do społecznej koordynacji płac w ramach takich branż, jak górnictwo, przemysł wytwórstwa i obróbki metali, przemysł chemiczny i energetyczny. Koordynacja płac i cen odbywała się z udziałem rad zakładowych, związków zawodowych i branżowych stowarzyszeń pracodawców.

Od lat pięćdziesiątych praktyką stały się coroczne rundy negocjacji płacowych, prowadzonych na szczeblu ponadfirmowym. Negocjacje między partnerami społecznymi odbywały się na oczach opinii publicznej i prowadziły do układów taryfowych obejmujących całe sektory gospodarki. W tej warstwie stosunków przemysłowych aktywne były branżowe stowarzyszenia pracodawców i pracobiorców. W formowaniu opisywanej praktyki

liderem okazał się przemysł metalowy, w którym stronami były stowarzyszenie pracodawców Gesamtmetall oraz związek zawodowy IG Metall. Podobnie wyglądała struktura organizacyjna w innych sektorach przemysłu i usług, w których praktykowano negocjacje zbiorowe. Negocjacje te prowadziły do nowych uzgodnień dotyczących wzrostu płac czy wymiaru czasu pracy, aby następnie służyć jako wzorzec (taryfa) w ramach sektora⁴.

Rady zakładowe były ogniwem łączącym układy taryfowe z umowami zakładowymi, czyli zawieranymi na szczeblu firmy. Często obsadzały swoimi członkami komisje taryfowe i nadzorowały dotrzymanie taryfowych zobowiązań w przedsiębiorstwie. Podpisanie układu taryfowego było jednocześnie zawarciem „pokoju” w przedsiębiorstwie, którego nie można było zakłócać sporem zbiorowym. Z zasady normy układu taryfowego miały pierwszeństwo nad porozumieniem zakładowym, co oznaczało, że nie można było zmieniać warunków za pomocą umowy zakładowej. Porozumienia taryfowe wyznaczały **minimalne** normy dla indywidualnych umów o pracę, co oznaczało, że warunki w indywidualnych umowach mogły się od nich odchyłać tylko na korzyść pracobiorcy. Praktycznie oznaczało to zamrożenie żądań płacowych w zakładzie pracy (Moszyński 2016a, s. 120, 124).

Usankcjonowanie wskazanych zasad (wyróżnionych w tekście tego podrozdziału pogrubioną czcionką) przez państwo w RFN skłania do następującego podsumowania. Po pierwsze, zasady te legalizowały reprezentacje interesów oraz instytucjonalizowały dialog w stosunkach przemysłowych zarówno na szczeblu firm, jak i branż, co dobitnie świadczy o tym, że po wojnie uznano, iż jest to właściwy sposób na zachowanie pokoju społecznego. Praktyka taryfowych układów zbiorowych okazała się dobrym rozwiązaniem w latach powojennego niedostatku i nasilenia roszczeń robotników przemysłowych.

Po drugie, formy partycypacji pracowniczej i umowy społeczne stanowiły filary społeczeństwa gospodarki niemieckiej. Społeczny korporatyzm tylko częściowo mieścił się w poglądach twórców SGR (negocjacje na poziomie firmy), niemniej upodmiotawiał masy pracownicze i tworzył reguły kooperacji w stosunkach między pracownikami i pracodawcami. Korporatystyczny model stosunków społecznych być może nawet wzmacniał w środowisku wytwórców, lub przynajmniej w pewnych jego kręgach, poczucie wspólnoty.

4 Bywało, że ustalenia taryfowe służyły jako odniesienie dla menedżerów i pracowników również w tych firmach, które nie należały do stowarzyszenia branżowego, i także wtedy, kiedy w firmie nie działał związek zawodowy (Streeck 2009). Niekiedy taką funkcję wzorca spełniały też porozumienia zawarte w poszczególnych, wiodących firmach (*Haustarife*), które znajdowały naśladowców w innych przedsiębiorstwach.

To właśnie głównie za sprawą pracowniczej partycypacji była w Niemczech rozwiązywana kwestia socjalna (Rymsza 1998).

Pomimo że ten sposób koordynacji zorganizowane interesy wysuwał na pierwszy plan, został przecież ustanowiony przez państwo. I w tym, po trzecie, można się dopatrywać realizacji podstawowej idei ordoliberalizmu: państwo jest autorem konstytucyjnego ładu gospodarczego i zarazem jego strażnikiem w tym sensie, że sprzyja włączeniu obywateli w działalność gospodarczą i nie dopuszcza do eskalacji społecznych konfliktów. Korporatystyczny system negocjacji w zakresie warunków pracy i płacy ewidentnie stał się narzędziem realizacji tego zasadniczego celu.

5.4. Funkcjonalne powiązanie zinstytucjonalizowanych negocjacji płacowych z systemem zabezpieczeń społecznych

Powojenne Niemcy Zachodnie są przykładem na to, że rola państwa w uspołecznieniu rynku to nie tylko ustanowienie prawnych fundamentów społecznego korporatyzmu, czyli stworzenie podstaw do współpracy partnerów społecznych. To również polityka społeczna, która stała się kolejną platformą współpracy, tym razem państwa socjalnego z prywatnym biznesem. W tym podrozdziale postaram się pokazać, jak w powojennej republice niemieckiej system zabezpieczeń społecznych wspomagał instytucje ugruntowujące dialog i porozumienie, opisane wyżej.

Należy tu podkreślić zasługi rządów kanclerza Adenauera, który najpierw przeprowadził przez Bundestag ustawy nadające korporatyzmowi w Niemczech kształt przydatny do moderowania żądań płacowych, a następnie ustawy wprowadzające chrześcijańsko-demokratyczne państwo socjalne. Miały one konstytucyjne umocowanie w tych artykułach ustawy zasadniczej RFN, które głoszą, że Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym oraz socjalnym państwem prawa (Kamińska 2013). Jak starałam się pokazać w rozdziale 3, SGR miała być doktryną uspołecznienia konkurującą z polityczną formacją *welfare state*. Tymczasem konstytucyjna podstawa dała w Niemczech asumpt do rozwoju publicznych systemów zabezpieczeń społecznych (emerytury, zasiłki dla bezrobotnych i inne). W latach pięćdziesiątych XX wieku zaszły istotne zmiany w tym kierunku.

W czasie drugiej kadencji kanclerskiej Adenauera (1953–1957) pojawiły się takie zabezpieczenia socjalne, jak programy budowy mieszkań, zasiłki dla bezrobotnych i urlopy macierzyńskie. W tej formie państwo przejęło na siebie częściową odpowiedzialność za poprawę sytuacji najsłabszych czy najbardziej poszkodowanych grup społecznych, takich jak przesiedleńcy, żołnierze i wielodzietne matki. Za punkt zwrotny w powojennej historii państwa socjalnego w Niemczech uważa się reformę emerytalną z roku 1957, która miała przeorganizować gruntownie system zabezpieczeń na starość w celu zabezpieczenia poziomu życia ubezpieczonych pracowników. W odniesieniu do ustawowo gwarantowanych emerytur (*Gesetzversicherungrenten* – GVR) wprowadzono finansowanie na zasadzie *pay-as-you-go*, w którym obowiązani byli uczestniczyć także prywatni pracodawcy. O wadze tej zmiany informują choćby następujące dane. Segment GVR objął większość zatrudnionych w gospodarce, a obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne w tym segmencie pochłaniało co miesiąc 14% (a na początku XXI wieku 19,5%) płacy brutto, przy czym jego ciężar był rozłożony równo pomiędzy pracownika i pracodawcę (*The Handbook...*, 2007).

Spektakularne zwiększanie zakresu państwa socjalnego w Niemczech miało miejsce w okresie szybkiego wzrostu produktu krajowego i pełnego *de facto* zatrudnienia, to jest w okresie, kiedy presja na wzrost płac była najsilniejsza. Siła pracobiorców wiąże się z określonym zagrożeniem, którym jest ich skłonność do forsowania wzrostu płac szybszego niż wzrost wydajności pracy. To z kolei grozi inflacją kosztów płacowych oraz utratą konkurencyjności cenowej.

Na to zagrożenie starali się zwrócić uwagę między innymi twórcy SGR. Erhard z myślą o partnerach dialogu społecznego wskazywał na potrzebę udzielenia im pełnej swobody w dziedzinie kształtowania warunków pracy i płacy, jednocześnie jednak podkreślał, że to powinno zobowiązywać strony do zachowań odpowiedzialnych, które nie prowadziłyby do wzrostu cen. Podobnie Rüstow uważał, że włączenie pracowników w ważne decyzje dotyczące miejsca pracy (czyli *Mitbestimmung*) powinno iść w parze z dużym zakresem swobody tam, gdzie jest to możliwe, ale bez naruszenia głównego celu ekonomicznego przedsiębiorstwa (Moszyński 2016a, s. 43). Pokusa nadużycia tej swobody polegała, według Röpkego, na asymetrycznej elastyczności płac względem wydajności, która sprowadzała się do tego, że stosunkowo łatwo osiągnąć dostosowania „w górę”, a dostosowania „w dół” wiążą się z oporem. Pracownicy ulegający pokusie nadużycia, jeżeli mieliby dość siły na przeforsowanie podwyżek, osiągaliby krótkookresowe korzyści kosztem innych branż, ale w długim okresie podkopywałyby konkurencyjność swoich zakładów i gospodarki jako całości.

Scharakteryzowany w poprzednim podrozdziale układ instytucjonalny był przystosowany między innymi do funkcji hamowania wzrostu płac. Po podpisaniu układu taryfowego w zasadzie nie można było zmieniać warunków w wyniku umowy zakładowej. Jeżeli natomiast układ dopuszczał możliwość zawierania na szczeblu zakładowym odmiennych ustaleń (klauszule otwierające), to umożliwiał także obniżenie wynagrodzeń w czasie kryzysu poniżej stawek z układu taryfowego. Wobec tego, przynajmniej w przypadku niektórych sektorów, pracodawcy mieli interes w tym, aby popierać i rozwijać zinstytucjonalizowaną koordynację płac (zob. Manow 2001, s. 28–38).

Rozwój zabezpieczeń społecznych w latach pięćdziesiątych zbiegł się ze wzmożeniem napięć związanych z próbami ograniczania wzrostu płac w gospodarce. Pokażę, że z tej strony korporatystyczny system porozumień w sprawie płacy i warunków pracy uzyskał wspomaganie w sensie możliwości kompresji płac. Reformatorską aktywność państwa w sferze socjalnej w tym czasie można zatem odczytywać między innymi jako sposób na ustabilizowanie zbiorowych negocjacji i zachowanie społecznego mechanizmu wewnątrzsektorowej kompresji płac.

Powojenne czasy odbudowy i pełnego wykorzystania zasobu siły roboczej sprzyjały radykalnej retoryce związków zawodowych na rzecz podwyżek płac. Zabieganie o realne podwyżki płac uzyskiwanych za pracę wydawałoby się w tych okolicznościach oczywistym celem reprezentacji pracobiorców. Dość szybko jednak dołączyła do niego troska o „płacę socjalną”. Już w połowie lat pięćdziesiątych uwaga związków zawodowych faktycznie skierowała się na sprawy socjalne. Manow (2001, s. 31–33) zwraca uwagę na konflikt, który wybuchł w latach 1956 i 1957 po okresie ograniczania kosztów pracy. Strajk metalowców w Schleswig-Holstein dotyczył jednak czasu pracy i zasiłków chorobowych, a nie płac. Ta obserwacja jest istotna z tego względu, że związek IG Metall już wtedy w krajowej konfederacji związkowej DGB zapewnił sobie wiodącą pozycję. Najpotężniejszy związek zawodowy zamienił w tym przypadku realny wzrost płac na gwarancje socjalne. Jak się okazało, reformy systemu zabezpieczeń społecznych, a szczególnie segmentu emerytalnego, dostarczyły nowych opcji i argumentów w procesie uzgadniania warunków wzrostu płac.

Jak wiadomo, system zabezpieczeń społecznych zapewnia świadczenia socjalne oraz określone usługi, takie jak opieka medyczna. Funkcjonowanie tego systemu może mieć wpływ na warunki pracy. Powstał publiczny („ustawowy”) rdzeń systemu zabezpieczeń emerytalnych (*Gesetzliche Rentenversicherung* – GRV), utworzony na bazie przymusowych składek, administrowany przez państwo. Otworzył się dostęp do wcześniejszych emerytur, rent inwalidzkich i zasiłków rekompensujących skrócenie czasu pracy (Manow 2001, s. 34). Generalnie system zabezpieczeń społecznych może także

stanować źródło dochodu alternatywnego do płacy; świadczenia i zasiłki wypłacane z systemu mogą substytuować dochód z pracy. W związku z tym system może być wykorzystany w funkcji bufora żądań płacowych, oferując w zamian za bardziej umiarkowany stopień opłacenia pracy korzystniejsze formuły wyliczenia przyszłej „płacy socjalnej”, na przykład renty czy emerytury.

Rozwój sfery socjalnej pozwolił związkom zawodowym przenieść część nacisku na wzrost „płacy socjalnej”. Związki zawodowe były skłonne aprobować płaską strukturę płac za pracę, jeśli mogły zarazem zabezpieczyć rozszerzone uprawnienia socjalne swoim członkom i przez to eksternalizować koszty kompresji płac. W tym sensie polityka społeczna w Niemczech stanowiła swoiste wspomaganie korporatystycznego sposobu koordynacji płac (Streeck 2009, s. 60–61). W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku wyłoniło się zatem funkcjonalne powiązanie między koordynacją płac przez partnerów społecznych i publicznym systemem zabezpieczeń społecznych. Chociaż strony zbiorowych układów taryfowych pozostawały formalnie niezależne od rządu, polityka społeczna państwa socjalnego stała się *de facto* częścią tego zinstytucjonalizowanego procesu. Anton Hemerijck i Philip Manow (2001) mówią o roli państwa w sensie „ukrytej koordynacji”.

Partnerzy społeczni cieszyli się autonomią taryfową, lecz państwo socjalne, prowadząc politykę społeczną, pośrednio wpływało na efekty społecznej koordynacji płac. Wyłom w tej praktyce nastąpił, kiedy państwo stało się aktywnym uczestnikiem regularnych rozmów odnoszących się do warunków zatrudnienia i płac. Spektakularnym momentem w tym zakresie wydaje się zainicjowanie w 1967 roku przez państwo trójstronnych rozmów (tzw. Uzgodniona Akcja, zob. Moszyński 2018, s. 298–300). Akt ten wyznaczył czasowe ramy niniejszego rozdziału, symbolizuje bowiem istotną zmianę *modus vivendi*, podobnie jak rok 1951, kiedy ustawowo został zagwarantowany udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, co zapoczątkowało instytucjonalizację procesu negocjacji płacowych w Niemczech.

Uwagi końcowe

Na bardzo inspirującym materiale starałam się prześledzić, jaki związek z uspołecznieniem rynku miały ustrojowe instytucje Niemiec, wymienione w tytule tego rozdziału. Nawet wtedy, gdy – jak się uważa – Niemcy były najbliższe idei SGR, postulaty wpływowych orędowników tego stylu

myślenia były tylko jednym z nurtów życia społecznego, co oznacza, że nie zasługują na rangę modelu, do którego to dopasowano życie. Dla badacza stosunków niemieckich nie mniej ważne wydają się neokorporatyzm i państwo socjalne.

Zacznijmy od stwierdzenia, że system korporatystycznej reprezentacji wymaga umowy społecznej, podobnie jak wymaga jej funkcjonowanie systemu socjalnych zabezpieczeń. Mowa była o dwóch aspektach zinstytucjonalizowanego procesu kształtowania płac, które rzeczywiście nadawały mu społeczny rys. Po pierwsze, dochodzenie do układów taryfowych odbywało się w procesie dialogu; prowadziły go strony wyłonione w wyniku samoorganizacji i reprezentujące duże grupy społeczne. Po drugie, dla procesu i wyniku układów taryfowych znaczenie miał system zabezpieczeń socjalnych, wykorzystany w Niemczech w specyficznej funkcji amortyzatora płac. Generalnie takie otoczenie instytucjonalne tworzyło kontekst negocjacji płacowych zupełnie inny niż tradycyjna sytuacja, w której indywidualny pracownik aplikuje do swojego pracodawcy o podwyżkę. Było ono wyrazem uspołecznienia rynku pracy.

Wspomniałam w poprzednim akapicie umowę społeczną, dzięki której dochodziło do porozumień taryfowych i dzięki której możliwa się stała redystrybucja dochodu w celach socjalnych na szeroką skalę. Nie miałaby ona szans powodzenia, gdyby obie strony, pracodawcy i pracownicy, nie widzieli w niej swojego interesu. Postawę organizacji niemieckich przemysłowców, przychylną wobec idei korporatystycznych ram i zasady dialogu, można uznać za pragmatyczną i przewidującą. W warunkach powojennej odbudowy gospodarki i pełnego zatrudnienia presja pracowników na **podwyżki** płac była bowiem oczywista. Ucywilizowanie negocjacji i stworzenie punktu odniesienia w postaci sektorowej taryfy płac przyczyniło się do podtrzymania społecznego pokoju w trudnych powojennych warunkach. Dla obu stron negocjacji płacowych miały znaczenie uprawnienia socjalne, konkretnie – ustawowy czas pracy, długość urlopu, wiek emerytalny oraz świadczenia w postaci emerytur czy zasiłków dla bezrobotnych. Wynik negocjacji zależał więc – pośrednio – od współpracy z państwem socjalnym, regulującym wspomniane elementy polityki społecznej. Dość paradoksalnie, prywatny biznes, który był reprezentowany w korporatystycznym systemie negocjacji, był zainteresowany we współpracy z państwem opiekuńczym, którego rozwój szybko przekroczył granice subsydiarności.

Studiowanie przypadku Niemiec po II wojnie światowej może być pouczające. W tym rozdziale pokazano, jak za pomocą odpowiednich instytucji został złagodzony podstawowy konflikt interesów stale obecny na poziomie pracodawcy–pracownicy, przejawiający się w presji na płace. Przystudiowanie tego przypadku uczy także ostrożności w ferowaniu sądów, ponieważ

pokazuje on, że zabezpieczenia społeczne, kojarzone standardowo z socjalizmem i socjaldemokracją, mogą stanowić pożądane rozwiązanie instytucjonalne dla biznesu i rządów konserwatywnych.

Obserwując życie polityczne w Niemczech, mimo niewątpliwie istotnych zmian, trudno twierdzić, że opisany tu branżowy system koordynacji płac należy już do przeszłości. W okresie 2021–2024 gospodarka w Niemczech i wielu innych krajach europejskich znalazła się pod silną presją inflacyjną, głównie z powodu rekordowych wzrostów cen gazu i innych surowców energetycznych w wymianie międzynarodowej. W Niemczech zagrożenie uruchomieniem spirali cen i płac wywołało reakcję interesującą z punktu widzenia naszego tematu, mianowicie ożywiło praktykowane w przeszłości negocjacje. Najpierw, latem 2022 roku, została reanimowana przez rząd tak zwana Zorkiestrowana Akcja (*Konzertierte Aktion*). Do lutego 2023 roku odbyły się trzy spotkania między rządem i partnerami społecznymi. Wobec zawieszenia Akcji, w roku 2023 ruszyły rokowania taryfowe pomiędzy partnerami społecznymi. Na tym przykładzie widać, jak bardzo zakorzeniona jest w Niemczech tradycja uciekania się do społecznego dialogu w okresach, kiedy nacisk na wzrost płac może się przyczynić do problemów w całej gospodarce.

Emblemat „społeczna gospodarka rynkowa” zróśł się z gospodarką niemiecką, niewątpliwie wskutek politycznych zabiegów, mimo innych wydatnych cech instytucjonalnych tej gospodarki (neokorporatyzm, *welfare state*) i na przekór temu, że system gospodarczy, państwo i polityka ekonomiczna zmieniały się wyraźnie. Warto na koniec zaznaczyć, że po 1966 roku dominowała polityka strony popytu i państwo socjalne, od lat osiemdziesiątych daje się zauważyć prymat polityki strony podaży (reformy strukturalne) i demontaż państwa opiekuńczego, a okres po 1998 roku można określić jako czas pragmatyzmu.

Rozdział 6

Uspołecznienie, konkurencja i dialog w ramach Unii Europejskiej

Wstęp

Kolejny trop zastosowania idei SGR w realnym świecie wiedzie ku Unii Europejskiej, społeczna gospodarka rynkowa została bowiem wpisana do traktatu założycielskiego UE. To widomy znak, że do czasu podpisania tego traktatu w 1992 roku przetrwało stanowisko, które niektórzy wywodzą od konsultacji związanych z Traktatem rzymskim powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, poprzedniczkę UE. W tych konsultacjach w 1953 roku brał udział Müller-Armack, pracując jako naczelnik w kierowanym przez Erharda Federalnym Ministerstwie Gospodarki. Po podpisaniu traktatu pełnił tam funkcję podsekretarza stanu do spraw europejskich. Miał zatem możliwości, aby wpłynąć na pozycję negocjacyjną Niemiec w trakcie przygotowań do Traktatu rzymskiego i później (Ebner 2006). Ukuty przez niego termin Niemcy na własną rękę wprowadziły do aktu zjednoczeniowego obu państw niemieckich w 1990 roku, a dwa lata później pojawił się on w traktacie założycielskim UE.

Traktat o Unii Europejskiej w ustępie 3 artykułu 3 głosi: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną

oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Zapis o społecznej gospodarce rynkowej znalazł też odbicie w późniejszych rewizyjnych traktatach i postanowieniach (Scharpf 2010), na przykład postulat „wysokiej konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej” pojawił się w Traktacie lizbońskim z 2007 roku.

Wyniesienie społecznej gospodarki rynkowej na szczybel europejski należy odczytywać jako deklarację woli państw-sygnatariuszy, aby w tej formie uspołecznili wspólny rynek. W przytoczonym wyżej traktatowym zapisie społeczna gospodarka rynkowa pojawia się w kontekście „trwałego rozwoju” i „rynku wewnętrznego”, w związku z „wysoką konkurencyjnością”. To z kolei oznacza, że pierwotne prawo Unii utrzyma zasadę, iż społeczną gospodarkę rynkową i spodziewany postęp społeczny warunkuje konkurencja i wydolna gospodarka.

Oprócz integracji społecznej i wspierania konkurencji w gospodarce, dla stylu SGR charakterystyczne jest upodmiotowienie. Myślenie w tym stylu zakłada jednak potrzebę silnej gospodarki rynkowej, a przy tym obejmuje kulturowe wartości oznaczające deproletaryzację społeczeństwa oraz aktywizację i włączenie jego członków. I tak z jednej strony w ramach Europejskiej Unii Monetarnej powołano Europejski Bank Centralny, którego szerokie kompetencje wzorowane na niemieckim Bundesbanku mają zapewnić stabilny pieniądz i gospodarkę. Z drugiej strony w Traktacie o Unii Europejskiej (art. 11.3) wyrażona została wola prowadzenia szerokich konsultacji z udziałem zainteresowanych stron, co ma zagwarantować spójność i przejrzystość działań Komisji Europejskiej. Tym samym pierwotne prawo Unii narzuca kulturę konsultacji i dialogu. W rezultacie „uwaga” (*prudence*) i otwartość jest ciągle demonstrowana w takich dokumentach, jak komunikaty Komisji Europejskiej, Białe Księgi, Zielone Księgi itp.

Jak z tego wynika, niektóre ważne elementy porządku postulowanego przez ordoliberalów stały się częścią budulca europejskiego ładu instytucjonalnego, aczkolwiek bez dawnego sztytu. Nawiasem mówiąc, ten sam sposób myślenia potwierdzają przepisy polskiej Konstytucji, przyjętej przez Sejm w 1997 roku. Z jednej strony art. 20 zawiera zapis o społecznej gospodarce rynkowej opartej na wolności gospodarczej i własności prywatnej, odwołuje się zatem do podstawy, jaką ma być konkurencja na rynku, z drugiej natomiast odnosi się do solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych¹.

Unia Europejska jest zgrupowaniem państw, które próbują integrować się wokół pewnych zasad. W dalszej analizie prowadzić nas będą postulat

1 W Polsce platformę umożliwiającą wspólne poszukiwania rozwiązań miała stanowić trójstronna komisja, złożona z przedstawicieli pracodawców, pracobiorców i rządu, obecnie nazywana Komisją Społeczno-Ekonomiczną.

uspołecznienia (w formie społecznej gospodarki rynkowej), zasada konkurencji i zasada dialogu (konsultacji). Wszystkie trzy są ściśle związane z najwyższymi wartościami cywilizacyjnymi, mianowicie z pragnieniem dobrobytu i potrzebą pokoju społecznego. Spróbuję ustalić, w jaki sposób owe wartości mają być realizowane w ramach Unii Europejskiej, mobilizując wiedzę odnośnie do trzech obszarów. Najpierw i po pierwsze, biorąc pod uwagę *leitmotiv* tej książki, czyli postulat uspołecznienia rynku, należy przeanalizować kwestię postępu społecznego w ramach Unii. Po drugie, wyjaśnienia wymaga to, jak Unia stara się strzec zasady konkurencji w połączeniu z inkluzją społeczną (w tym sensie interesujący jest obszar usług użyteczności publicznej). Po trzecie, kierując się zasadą dialogu, warto spenetrować kanały dostępu do instytucji europejskich, to jest obszar lobbingu i sferę korporatystycznych instytucji.

6.1. Europejski model społeczny?

Zaawansowanie integracji jest bardzo różne w różnych obszarach. Misja integracji politycznej w Europie Zachodniej została odsunięta w daleką przyszłość już po upadku Europejskiej Wspólnoty Obronnej (*European Defense Community*) w 1954 roku. Odtąd integracja europejska zasadniczo dotyczy gospodarki. Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) ukonstytuowała się przecież jako unia celna, której członkowie deklarowali wolę budowania wspólnego rynku. Kiedy EWG dążyła do usuwania celnych i pozacelnych barier w wymianie handlowej w drodze negocjacji między rządami państw członkowskich, te ostatnie wzięły na siebie odpowiedzialność za zabezpieczenia społeczne, usługi publiczne itp. Każde państwo członkowskie z osobna prowadziło politykę społeczną oraz budowało krajowe instytucje, które miały na celu zabezpieczenia społeczne, i nimi administrowało. Wraz z rozwojem państwa socjalnego w Europie Zachodniej procesowi międzynarodowej integracji gospodarczej w Europie towarzyszył zatem rozwój polityki społecznej w granicach państw członkowskich. Dopiero później, pod postacią terminów „społeczna gospodarka rynkowa” i „europejski model społeczny”, pojawiła się obietnica nadania również międzynarodowej integracji państw społecznego wymiaru w czasie, gdy EWG przekształciła się w Unię Europejską na początku lat dziewięćdziesiątych. Owo przekształcenie posłużyło zarazem intensyfikacji integracji w sferze gospodarczej w stopniu nieporównywalnym z żadnym innym przypadkiem na świecie.

Z tego zarysu wynika, że zaawansowanie integracji jest nikłe w obszarze polityki i bezprecedensowe w obszarze gospodarki. Nimi zajmować się nie będę, gdyż z punktu widzenia tematu monografii zasadnicze są dwa inne obszary, mianowicie społeczno-kulturowy i społeczno-ekonomiczny wymiar integracji.

Kwestia społeczna jest immamentną częścią procesu europejskiej integracji z tego podstawowego powodu, że Unia Europejska, podobnie jak jej poprzedniczki, jest zgrupowaniem demokratycznych państw socjalnych i to one odgrywają główną rolę w europejskim procesie legislacyjnym. Obecność kwestii społecznej jest dostrzegalna w unijnych dokumentach programowych, między innymi dzięki posługiwaniu się w nich terminem „społeczna gospodarka rynkowa” (sgr).

Źródło literatury zestawiającej sgr i integrację europejską przez lata nie wysycha, choć w tym nurcie dochodzi do pomieszania pojęć. Dość często i beztrasko w kontekście UE nie czyni się rozróżnienia między atrybutami państwa socjalnego i specyfiką sgr. Przynajmniej niektóre publikacje naukowe zdają się potwierdzać, że termin sgr w kontekście europejskim może być traktowany dość dowolnie. Na przykład Fritz Scharpf (2010) opatruje nazwą *Social Market Economies* pewien rodzaj i grupę państw socjalnych. Gdzie indziej, choćby w projekcie konstytucji UE, społeczne atrybuty interpretuje się właściwie w kategoriach zabezpieczeń społecznych charakterystycznych dla państwa socjalnego, a koncept sgr sprowadza się niemal wyłącznie do zadania budowy porządku rynkowego (Ebner 2006).

Jak szkodliwe jest to pomieszanie pojęć, dobrze ilustruje, moim zdaniem, dość bezpośredni i praktyczny argument z artykułu Joergesa i Roedla, który w skrócie tutaj zaprezentuję. Autorzy sięgają do wątku redystrybucyjnego w koncepcji Müllera-Armacka, który przewidywał redystrybucję za pomocą podatków oraz wydatki o charakterze socjalnym. Wydatki w pierwszej fazie Społecznej Gospodarki Rynkowej miały być ukierunkowane na zapomogi socjalne i subsydia, a w drugiej fazie miały przybrać postać inwestycji w edukację, usługi publiczne itp. Otóż Unii Europejskiej brak kompetencji koniecznych, aby tę wizję realizować. Ani traktat założycielski, ani projekt konstytucji nie przewidywały dla instytucji europejskich kompetencji w polityce społecznej oraz podatkowej (Joerges, Roedl 2004, s. 20). Autorzy, komentując konwencję przygotowującą konstytucję UE, dają wyraz swojemu głębokiemu sceptycyzmowi: „W końcu uważamy, że społecznie zaangażowani autorzy konwencji stali się ofiarami w pułapce przez siebie zastawionej: omijając odniesienia do odpowiednika europejskiego ‘państwa socjalnego’ (*social state*), wybierają ‘społeczną gospodarkę rynkową’ (*social market economy*) – aby wprowadzić przynajmniej coś ‘społecznego’ (*social*). Ale ponieważ ten model mógłby być zrealizowany tylko w hipotetycznych (*contrafactual*) ramach kompetencji analogicznych do tych,

jakimi dysponuje państwo federalne, koniec końców w ogóle nie będziemy mieć nic społecznego” (Joerges, Roedl 2004, s. 21). Jak wiadomo, UE nie ma rządu ani takiego budżetu, za pomocą którego mogłaby prowadzić szeroko zakrojoną redystrybucję dochodu na wzór państwa socjalnego², a projekt konstytucji dla Europy z 2004 roku, który miał to zmienić – został odrzucony w referendum we Francji i Holandii.

Być może uporczywe stosowanie terminu *sgr* jest uzasadnione z bardzo ogólnych powodów, na przykład przez wzgląd na bliską Müllerowi-Armackowi ideę pokoju wewnętrznego („irenizm”, zwany tak od imienia bogini pokoju – zob. Szulczewski 2018, s. 29). Stosownie do niej, SGR oferowałaby instytucjonalne ramy w środowisku różnych wartości kulturowych i religijnych, odpowiednie do tego, aby spajać różnorodne elementy. Wspominam o tym, ponieważ takie przesłanie wydaje się odpowiadać nie tylko integracji jednostek w społeczeństwie, o której myślał Müller-Armack, lecz także misji międzynarodowej integracji państw, której potrzeba odżyła po II wojnie światowej z wyjątkową mocą.

Przeciwko powyższej interpretacji przemawia jednak fakt, że sfera społeczno-kulturowa, o którą autorom Społecznej Gospodarki Rynkowej chodziło przede wszystkim, nie została włączona w zakres europejskiej integracji. Kompetencje UE w takich dziedzinach kultury, jak język, religia, edukacja czy prawo rodzinne, są wyjątkowo ograniczone (Scharpf 2010, s. 232). Integracji europejskiej bynajmniej nie da się wywieść z jednolitego zasobu tradycyjnych kulturowych wartości, gdyż ludy Europy (mimo głoszonych „europejskich wartości”) są zbyt różne. Zarazem trudno byłoby twierdzić, że Unia dąży do integracji kulturowej ludów Europy. Społeczno-kulturowa sfera na długo pozostanie w gestii państw narodowych.

Natomiast autonomia krajów członkowskich w obszarze społeczno-ekonomicznym jest już mniej oczywista, ponieważ zapis o społecznej gospodarce rynkowej znalazł odbicie w późniejszych traktatach rewizyjnych, które dodały szczeblowi europejskiemu kilka kompetencji w zakresie polityki społecznej. Trzeba przyznać, że standardy, które Unia narzuciła w paru dziedzinach, sprawiają, iż jakość życia ludności krajów członkowskich jest wyższa niż gdzie indziej. Mowa jednak nie o humanistycznych wartościach, lecz o instytucjonalnych rozwiązaniach odnoszących się do bezpieczeństwa pracy i zatrudnienia, ochrony konsumenta, ochrony środowiska naturalnego człowieka itd. Niemniej akty prawne UE zawierają również postanowienia, które *explicite* wykluczają tworzenie europejskiego prawa, w odniesieniu na przykład do płacy, zbiorowych negocjacji, strajków i *lockoutów*. Z zasad

2 Tak zwany budżet ogólny UE, finansowany głównie ze składek członkowskich, pozwala natomiast na swoistą subsydiarność, kiedy wspomaga uboższe regiony Unii.

europejskiej polityki społeczno-ekonomicznej zostały wyłączone nie tylko te konkretne kwestie związane ze stosunkami pracodawcy–pracownicy, ale także cała sfera zabezpieczeń społecznych (Scharpf 2010).

Uwagi zgłoszone dotąd prowadzą do wniosku, że w szyldzie „europejski model społeczny” zawiera się duża przesada. UE jest wprawdzie ugrupowaniem państw socjalnych, lecz możliwości, aby w jej ramach narzucać standardy odnośnie do wartości, kultury i polityki społecznej, są mocno ograniczone. Nie może być zatem mowy o „modelowaniu”. W interesującej nas sferze zamiast irenicznej harmonizacji obserwujemy trwałą odrębność „elementów”. Wobec powyższego należy stwierdzić, po z górą trzydziestu latach integracji w ramach UE, że obietnica nadania jej społecznego wymiaru ma charakter raczej symboliczny. Tego natomiast nie można powiedzieć o sferze gospodarki, której postępy w budowie wspólnego rynku i systemu wspólnego pieniądza są niezaprzeczalne.

Zawartość następnych podrozdziałów odnosi się do sfery stosunków społecznych związanych z aktywnością gospodarczą, przy czym została ona ukierunkowana i zawężona z powodu zainteresowań autorki. Przyjęłam stosowną przesłankę, że zarówno zasada konkurencji, jak i zasada dialogu, o których teraz będzie mowa, implikują grę interesów ekonomicznych. Przy tym Unia jawi się jako szansa na zapewnienie jednolitych reguł gry na rynku oraz równego dostępu do decydentów dla wszystkich podmiotów działających we wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Organy Unii mogą być postrzegane jako siła, która jest władna skutecznie ograniczyć dominującą pozycję ekonomicznych grup nacisku, osiągniętą w dużym stopniu dzięki szczególnym stosunkom z państwem narodowym. Władza, którą faktycznie dysponują europejskie instytucje, może zastąpić w tej roli państwo, które okazało się zbyt słabe, aby stać na straży jednolitych reguł gry dla wszystkich uczestników rynku.

6.2. Konkurencja a interes publiczny³

W opinii Euckena grupy dominujące w gospodarce stanowiły fundamentalny problem budowy ustroju opartego na konkurencji, który rozwiązać mogło tylko państwo. Najpierw jednak samo państwo musiało wyzwolić się spod

3 Tekst ukazał się pierwotnie pt. *Jednolite ekonomiczne reguły gry a interes publiczny – przypadek usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej* w „Przeglądzie Prawa Publicznego” 2024, nr 11.

dominacji karteli i syndykatów. Przypomnijmy współzależność, o której była mowa w rozdziale 4: „bez ustroju opartego na konkurencji nie może powstać żadne zdolne do działania państwo, a bez takiego państwa – żaden oparty na konkurencji ustrój gospodarczy” (Eucken 2005, s. 379).

W bieżącym podrozdziale stawiam pytanie, czy nadzór instytucji Unii Europejskiej współcześnie tworzy szanse na rozbijanie układu między państwem narodowym i rodzimymi monopolami. Czy Unia podjęła się tej misji? Wszak to ugrupowanie integracyjne za fundamentalną zasadę przyjęło instytucjonalne zabezpieczenie konkurencji na całym obszarze. Do ilustracji tego zagadnienia wyjątkowo dobrze nadaje się „rynek” usług użyteczności publicznej. Po pierwsze, ze względu na społeczny charakter usług rola państwa narodowego jest tu wyjątkowo ważna. Po drugie, ze względu na zaszłości wiele państw utrzymuje szczególnie bliskie stosunki z dominującymi w branży przedsiębiorstwami o zakorzenionych interesach (*vested interests*).

Wyjaśnię szerzej, dlaczego optyka ordoliberalizmu przyjęta w tej monografii skłania do zajęcia się właśnie tym wycinkiem obszernej i złożonej misji UE. Jak wiadomo, Unia kontynuuje unikatowy plan tworzenia wspólnego rynku, czyli obszaru, gdzie warunki konkurencji byłyby ujednolicone. Zgodnie z traktatami założycielskimi⁴ rynek wewnętrzny Unii (obecnie zwany rynkiem jednolitym) obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Podstawową zasadę stanowi zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i, co szczególnie nas interesuje, instytucje europejskie dążą do tego, aby ograniczyć przypadki zajmowania pozycji dominującej na wspólnym rynku. Plan budowy jednolitego rynku należy zatem odczytywać jako przełożenie na współczesne warunki Euckenowskiego imperatywu budowy „ustroju opartego na konkurencji”, którą należy uwolnić od wypaczeń powodowanych przez błędną politykę gospodarczą (na przykład protekcjonizm) oraz zdominowanie rynku przez pewne przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw.

Jednocześnie w UE priorytetowe znaczenie nadano polityce spójności społecznej i terytorialnej, która znalazła się wśród celów wymienionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, cytowanym wyżej. Ta polityka polega na usługach w sferze publicznej organizowanych przez państwo i rodzi kontrowersje. Ów obszar aktywności wydaje się mianowicie tworzyć wyjątkową pokusę do uznaniowej polityki publicznej i pole do zawodności

4 Liczba mnoga wzięta się stąd, że treści stanowiące podstawy prawne UE skupione są w trzech aktualnie obowiązujących aktach. Są to: Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Karta Praw Podstawowych.

państwa, czyli jedno z zagrożeń, które eksponował Eucken. Pojawia się ono na linii instytucji państwowych i przedsiębiorstw-wykonawców. Państwo gwarantuje usługi, natomiast usługa może być dostarczana przez władze publiczne bądź usługodawcą mogą być przedsiębiorstwa zarówno publiczne, jak i prywatne. Usługi organizowane są w interesie ogólnym. Wobec trudności w jego definiowaniu pojawia się pokusa nadużyć, korupcji i nierównego traktowania przedsiębiorstw przy zamówieniach publicznych czy dostępie do infrastruktury sieciowej.

Przy tym jest to obszar szczególnie ważny ze względu na kwestię uspołecznienia rynku. Wszak celem jest spójność społeczna, a usługi, które mają jej służyć, świadczone są w interesie publicznym! O społecznej użyteczności usług tego rodzaju przekonująco pisze Jerzy Ząbkowicz, rozpoczynając swoją unikatową analizę tego sektora: „Gdy jedziemy miejskim autobusem lub odbieramy przesyłkę od listonosza, zwykle nie zastanawiamy się nad tym, że właśnie korzystamy z usług użyteczności publicznej, potocznie zwanych usługami publicznymi. Są dla nas czymś tak naturalnym i w oczywisty sposób nam ‘należnym’, że trudno sobie wyobrazić, abyśmy kiedykolwiek mogli zostać ich pozbawieni” (Ząbkowicz 2017, s. 15). W zakres tych usług wchodzi między innymi: usługi komunikacyjne, telekomunikacyjne, pocztowe i energetyczne, a zatem konieczne do tego, aby funkcjonowała gospodarka. Usługi pozagospodarcze, które są świadczone w interesie ogólnym, to policja, sądownictwo, systemy zabezpieczeń społecznych itp. Usługami użyteczności publicznej o charakterze socjalnym są na przykład: edukacja, ochrona zdrowia, kultura, rekreacja i sport (Ząbkowicz 2017, s. 25–28). Wszystkie wymienione dziedziny wydają się niezbędne, aby funkcjonowało nowoczesne społeczeństwo. Ponadto często są to usługi powszechne, co wzmacnia społeczny charakter tego dobra.

W konsekwencji Unia aprobuje rozwój tego sektora, gdyż jest on istotny dla integracji terytorialnej i społecznej, a zarazem stara się mieć nań wpływ ze względu na znaczne ryzyko naruszeń zasady konkurencji. Znaczenie usług użyteczności publicznej zostało pośrednio docenione w TUE przez podniesienie polityki spójności społecznej i terytorialnej do rangi unijnego priorytetu. Bezpośrednio dała temu wyraz Komisja Europejska w jednym z komunikatów do Parlamentu i Rady, czyli najważniejszych instytucji europejskich, wyrażając przekonanie, że „obywatele oraz przedsiębiorstwa słusznie oczekują dostępu do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej świadczonych po przystępnych cenach na terytorium całej Unii Europejskiej” (cyt. za: Ząbkowicz 2017, s. 15).

Ponieważ usługi, o których mowa, mają kapitalne znaczenie dla integracji, Unia zapewniła sobie wybiórcze prawo do kontroli sektora. Ściślej mówiąc, ze względu na plan budowy jednolitego rynku, skupiła się na tych

usługach, które mają znaczenie gospodarcze lub są związane z rynkiem. Inaczej, przedmiotem szczególnej uwagi spośród trzech grup usług wymienionych we wcześniejszym akapicie są „usługi świadczone w ogólnym interesie **gospodarczym**” i to one w języku unijnych dokumentów są „usługami użyteczności publicznej” (Ząbkowicz 2017, s. 31, przyp. 42). Gospodarczy charakter usługi świadczonej w interesie publicznym powoduje, że jej świadczenie i organizacja podlegają regułom rynku wewnętrznego i konkurencji. Komisja Europejska, za pomocą dyrektyw w sprawie koncesji i zamówień publicznych, stara się kontrolować, czy wzmiankowane usługi są świadczone zgodnie z odpowiednimi zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 106 i 107). Tego samego dotyczy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Żadnemu szczegółowemu prawodawstwu unijnemu ani wyżej wymienionym regułom Traktatu nie podlegają za to działania identyfikowane jako usługi **pozagospodarcze** świadczone w interesie ogólnym. Te tradycyjne prerogatywy państwa pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, co przypieczętował Traktat lizboński z 2007 roku (art. 14). Początkowo również usługi wymienione tu nieco wcześniej jako **socjalne** uważano za usługi o charakterze pozagospodarczym. Obecnie zakwalifikowanie działalności jako socjalnej nie oznacza, że nie może ona być świadczona w interesie gospodarczym. Na przykład stopniowe obejmowanie tych usług outsourcingiem na zlecenie władz publicznych powoduje, że coraz większa ich liczba – jako działalność o charakterze gospodarczym – wchodzi w zakres unijnej polityki konkurencji (Ząbkowicz 2017, s. 25–28).

Wysoka ranga usług świadczonych w interesie ogólnym dostarcza argumentu za tym, że w procesie europejskiej integracji kwestia uspołecznienia rynku nie jest ignorowana. Niemniej to gospodarcza integracja, zorganizowana od lat dziewięćdziesiątych wokół celu jednolitego europejskiego rynku, odmierza tętno całego procesu i tej idei interes publiczny zdaje się podporządkowany w przypadkach, gdy odnośne usługi mają charakter gospodarczy. Wówczas powołane do tego organy UE badają, komu państwo powierza wykonanie zadania o użyteczności publicznej i czy ten wybór, w połączeniu z finansowaniem zadania, nie ogranicza swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału, czyli gwarancji potwierdzonych przez kraje członkowskie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Od zasady zachowania tych czterech filarów konkurencyjnego rynku możliwe są wprawdzie wyjątki – odejście od nich mogą uzasadniać względy nadrzędnego interesu publicznego, tak zwane wymogi konieczne (*mandatory requirements of public interest*), lecz jak dowodzi Scharpf, to od Trybunału Sprawiedliwości zależy, jakie okoliczności zakwalifikuje on jako wymogi konieczne. Od lat osiemdziesiątych XX wieku orzecznictwo Trybunału napędza „integrację przez prawo”

i w realizacji projektu jednolitego rynku jego rola wydaje się wiodąca. Kiedy na wokandzie staje kwestia, czy nie są zagrożone cztery swobody, czy działanie państwa nie ma charakteru dyskryminacyjnego i czy nie zniekształca konkurencji, logika wyroków skłania się do preferowania rozwiązań pan-europejskich (*Europeanization*) kosztem narodowej autonomii (Scharpf 2010, s. 230–231). Mówiąc najkrócej, tam gdzie domaga się rozważenia interes publiczny związany z realiami danego kraju, zwykle zapada rozstrzygnięcie na rzecz ochrony konkurencji w wymiarze unijnym.

Przedstawiony wyżej kontekst powinien pomóc wyjaśnić istotny powód, dla którego konkurencja w sektorze usług użyteczności publicznej wymaga bacznej ochrony prawnej ze strony instytucji europejskich. Do specyfiki tego sektora należy mianowicie, że w wielu krajach członkowskich usługi w interesie gospodarczym tradycyjnie świadczone były przez rodzime przedsiębiorstwa publiczne. Ponieważ usługi pocztowe, energetyczne czy komunikacyjne z reguły miały charakter powszechny, wykonywać je mogły jedynie wielkie podmioty gospodarcze, zdolne operować na całym terytorium. Przystąpienie do Unii nie zmieniło faktu, że sektory „sieciowe” są niewralgiczne dla funkcjonowania gospodarki, a przez to dla polityki państwa, dla usługodawców zaś nieodmiennie znaczenie ma skala działalności – z reguły o zasięgu krajowym – generująca odpowiedniej wielkości przychody. Teraz zatem Unia musi się mierzyć z dominującymi w tej branży przedsiębiorstwami o zakorzenionych interesach, utrzymującymi tradycyjnie bliskie stosunki z władzą publiczną. W roli wykonawców występują z reguły podmioty publiczne (lub ich skomercjalizowani bądź sprywatyzowani sukcesorzy), które wykonywały usługi użyteczności publicznej w krajach Unii jeszcze przed neoliberalną transformacją porządku gospodarczego z ostatnich dekad XX wieku. W języku branży mówi się o nich „zasiedziali operatorzy”.

Szczególne relacje między organami władzy publicznej i zasiedziały operatorami są raczej regułą niż wyjątkiem. Problem, który wydobywa przykład sektora usług użyteczności publicznej, to legalny albo faktyczny monopol, utrzymywany przez wybranych wielkich usługodawców. Ci mogą czerpać renty bądź z monopolu prawnego, bądź z faktycznego monopolu na uzyskiwanie zleceń, bądź z pomocy publicznej, która dyskryminuje innych dostawców. Oznacza to nadużywanie pozycji dominującej i jest możliwe dzięki decyzjom polityków i funkcjonariuszy państwa narodowego.

Sytuacja ta przypomina owo zapętlenie, którego Eucken nie rozwiązał, czyli zakłęte koło władzy ekonomicznej i władzy państwowej. Obserwacja wskazuje, że władze publiczne mogą przeciwdziałać (prawo antytrustowe), ale mogą też sprzyjać różnym formom koncentracji siły ekonomicznej. Szczególne stosunki między władzą publiczną i grupami nacisku mogą

prorowadzić do uprzywilejowania niektórych podmiotów za pomocą prawa gospodarczego. Źródłem sztucznej renty może być protekcjonizm (cła, kontyngenty, licencje, subsydia eksportowe), pomoc publiczna (oprócz wydatków rządowych preferencje podatkowe i kredytowe), procedury związane z uruchamianiem i prowadzeniem działalności gospodarczej (koncesje, licencje, system podatkowy) i inne regulacje (na przykład limity cen, ograniczenia terytorialne działalności). Szczególną sytuacją jest ustanowienie monopolu prawnego, kiedy rząd nadaje firmie wyłączne prawo dostarczania określonego dobra na określonym terytorium.

Jak w opisanej sytuacji Unia chroni zasadę konkurencji na paneuropejskim rynku usług użyteczności publicznej? Generalnie, unijna polityka konkurencji przewiduje powierzenie obowiązku świadczenia usługi powszechnej operatorom oferującym najbardziej efektywne cenowo sposoby zapewnienia usług i dostępu do nich. Realizacja tego postulatu zakłada, że został spełniony warunek równego dostępu dla oferentów.

Gospodarcze usługi użyteczności publicznej, czyli usługi pocztowe i telekomunikacyjne, usługi związane z infrastrukturą transportową oraz z zaopatrzeniem w energię i wodę, tradycyjnie należały do sektora publicznego. Państwo, które było bezpośrednio odpowiedzialne za zapewnienie ich świadczenia, zlecało ich wykonanie przedsiębiorstwom państwowym – na zasadzie podległości. Tym samym usługodawcy w ramach sektora publicznego byli wyłączeni z konkurencji. Natomiast unijna polityka konkurencji wymaga, aby do zamówień publicznych dopuszczane były podmioty skomercjalizowane albo nastawione na zysk – inaczej mówiąc, zrównuje szanse dostępu przedsiębiorstw z sektora publicznego i z sektora prywatnego.

Szczególny problem z perspektywy jednolitego europejskiego rynku stanowi to, że utrwalone stosunki między państwami członkowskimi i krajowymi zasiedziałyymi operatorami dyskryminują firmy działające w wymiarze transgranicznym. Niektóre państwa członkowskie podtrzymują wręcz dominację operatorów zasiedziałyych na terenie danego kraju, preferując ich usługi. Jak wspominałam, podstawową zasadę w Unii stanowi zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Tym samym szanse dostępu do zamówień publicznych w krajach członkowskich zyskują także firmy spoza tych krajów, a szczególnie wzmocnieniu ulega pozycja konkurencyjna grup prowadzących interesy transgraniczne na terenie Europy.

W analizowanym przypadku polityka równego dostępu poprawia więc pozycję konkurencyjną firm skomercjalizowanych i prywatnych prowadzących działalność transgraniczną. Jest ona reakcją na opisaną wyżej szczególną pozycję przedsiębiorstw wielkich, publicznych i rodzimych.

Przy tym beneficjenci tej polityki, czyli transnarodowe grupy przedsiębiorstw „sieciowych”, z natury także przybierają wielkie rozmiary i mogą

dysponować znaczną siłą ekonomiczną. Opisaną sytuację należałoby skomentować następująco. Instytucjonalnym fundamentem europejskiej integracji jest traktatowe zobowiązanie do jednolitych reguł gry na wspólnym rynku. Na przykładzie rynku usług użyteczności publicznej widać, jak poważne trudności napotyka ta zasada. W odnośnym sektorze, zgodnie z tym zobowiązaniem, warunki konkurencji powinny być ujednolicone poprzez wyrównanie dostępu do zamówień rządowych dla przedsiębiorstw wielkich i mniejszych. Jednocześnie, w myśl tego samego zobowiązania, do gry o zamówienia powinni być dopuszczeni wykonawcy zagraniczni. Wśród nich największe szanse zdają się mieć zgrupowania przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną na obszarze UE, których zasoby i rozmiary w niektórych krajach wielokrotnie przewyższają wielkość krajowych konkurentów.

Jak ustosunkowują się organy europejskie do tego faktu? Intencja legislacyjna znalazła wyraz w ważnej dla tego *casusu* Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2002 roku, którą tu we fragmencie zacytuję: „rozwój większej konkurencyjności i większy wybór stwarzają więcej możliwości, aby całość lub część obowiązku świadczenia usługi powszechnej była wypełniana przez przedsiębiorstwa inne niż te o znacznej sile rynkowej” (dyrektywa 2002/22/WE, motyw 14 preambuły). Jest to postulat, aby dostęp do zamówień publicznych w Unii mieli także mniejsi wykonawcy.

Jak widać na tym przykładzie, idea konkurencji równych na rynku napotyka w praktyce na poważne bariery. Wyzwania, którym trzeba podołać, aby zapewnić równość dostępu, są zbyt złożone, aby je tutaj wyłożyć. Jedną z najważniejszych barier stanowią względy przedstawiane jako interes publiczny. Kolejnym ważnym wyzwaniem jest znaczna siła rynkowa i zajmowanie pozycji dominującej na rynku. Traktuje o nich przywoływana wielokrotnie w tym podrozdziale monografia (Ząbkowicz 2017). Znaleźć w niej można między innymi odpowiedź na pytanie, jak UE usiłuje zapobiegać tym wyborom, dokonywanym w strukturach państw członkowskich, które mogłyby działać wbrew zasadzie konkurencji.

Państwo narodowe okazało się zbyt słabe, aby stać na straży jednolitych reguł gry dla wszystkich uczestników rynku. Czy organy Unii mają dość władzy, aby skutecznie ograniczyć dominującą pozycję ekonomicznych grup nacisku, osiągniętą w dużym stopniu dzięki szczególnym stosunkom z państwem narodowym? Przykład sektora usług użyteczności publicznej wskazuje na to, że Unia, występująca w roli orędownika wspólnego jednolitego rynku, nie wydaje się gotowa na konfrontację z wielkimi firmami z sektorów sieciowych ani z wspierającymi „swoje” firmy państwami⁵.

5 Rozwinięcie tego tematu można znaleźć w innej publikacji (Ząbkowicz, Ząbkowicz 2013).

6.3. Zasada konsultacji i równość dostępu do instytucji europejskich⁶

Jak wspomniałam, jedną z zasad Unii określa wola prowadzenia szerokich konsultacji z udziałem zainteresowanych stron. Można w niej odczytać ideę „pokojowego” rozstrzygania konfliktów interesów za pomocą dialogu.

Gwoli jasności trzeba wskazać główne strony ewentualnego dialogu. W tak wieloszczeblowym ugrupowaniu, jakim jest Unia Europejska, spotykają się różnorodne interesy, których mapa w najogólniejszym zarysie przedstawia się następująco. Fundamentem Unii są traktaty międzyrządowe, dlatego jako pierwszorzędną grupę interesu należy wskazać państwa członkowskie. Ich głosem jest Rada Europejska. Funkcjonowanie Unii w zgodzie z umowami międzyrządowymi zapewniają akty prawne specjalnie do tego celu powołanych instytucji europejskich, które tworzą drugą grupę interesariuszy, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odrębną grupę tworzą podmioty „zarządzane”, czyli te, których dotyczy polityka ekonomiczna i społeczna prowadzona na terytorium Unii, zorganizowane w różnego rodzaju stowarzyszeniach biznesu, związkach zawodowych, pozarządowych organizacjach itp. W takiej zorganizowanej formie reprezentowane są interesy polityczne, ekonomiczne, społeczne, ideologiczne i intelektualne. Zasadniczo chodzi o konsultacje między wspomnianymi głównymi grupami.

Konsultacje między rządami państw członkowskich wydają się oczywiste i nie będą się nimi zajmować. Tematem godnym zainteresowania wydaje się natomiast instytucjonalizacja dialogu w sieci nierządowych podmiotów, to jest pomiędzy instytucjami europejskimi i wspomnianymi w poprzednim akapicie różnorodnymi reprezentacjami interesu. Jest to cecha procesu integracji, która służy między innymi legitymizacji decyzji unijnych organów, zwłaszcza neutralizacji konfliktów wywołanych ewentualnym sprzeciwem podmiotów „zarządzanych” wobec działań technokratycznej Komisji Europejskiej.

Jest jasne, że dla instytucjonalizacji europejskiego dialogu miał znaczenie neokorporatyzm w państwach członkowskich (zob. rozdz. 5 tej monografii). Oczywiście sieć aktorów uległa modyfikacji i rozszerzeniu w stosunku do wariantów narodowych, znanych przykładowo z Niemiec czy Holandii. W Unii Europejskiej stroną publiczną, oprócz rządów państw członkowskich, reprezentują „instytucje europejskie”, na przykład Komisja Europejska. W UE nie

⁶ Ten podrozdział fragmentarycznie opiera się na mojej wcześniejszej publikacji (Ząbkowicz 2018).

istnieje autorytatywne centrum na wzór rządu państwa narodowego. Pozycja Komisji Europejskiej w negocjacjach jest relatywnie słabsza – również dlatego, że nie dysponuje ona władzą fiskalną. Czynnikiem prywatnym tego korporatystycznego układu to międzynarodowe zrzeszenia pracodawców, przy czym coraz większą wagę uzyskują firmy transnarodowe. Czynnikiem społecznym to nie tylko „europejskie” federacje związków zawodowych, ale także bardzo aktywne w tej sferze organizacje pozarządowe (*non-governmental organizations* – NGOs). Zarówno czynnik prywatny, jak i czynnik społeczny są zdolne do tego, aby wyłonić swoich reprezentantów oraz sformułować postulaty pod adresem czynnika publicznego. Postulaty te służą zmianie lub ochronie reguł gry w sferze gospodarczej bądź społecznej.

Pole obserwacji zawężam tu do prywatnych interesów ekonomicznych. Czy instytucje UE na współczesnym etapie internacjonalizacji gospodarki nie zastępują stopniowo państwa narodowego jako adresat zorganizowanych interesów branżowych i regionalnych? Czy dostęp do tych instytucji jest na tyle równy, aby sprzyjał inkluzji i upodmiotowieniu interesariuszy?

Celem, który postawiła przed sobą jednocząca się Europa od czasu Traktatu rzymskiego, jest jednolity wspólny rynek, a Unia Europejska wydaje się najbliższym tego celu. Nie może dziwić, że milowe kroki na tej drodze, takie jak Jednolity Akt Europejski z 1986 roku czy traktaty i pakty związane z europejską unią gospodarczą i monetarną z lat dziewięćdziesiątych, spotkały się z poparciem różnych sektorów szeroko rozumianego biznesu, to jest handlu, przemysłu i bankowości. Ponieważ istotą tych projektów jest usuwanie barier dla handlu, dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych i dla przepływu kapitału finansowego, szczególnie zaangażowały się w ten proces wielkie ugrupowania prowadzące gospodarczą działalność ponad granicami krajów członkowskich.

Na straży równego dostępu do wspólnego rynku postawiono Komisję Europejską. Ta unijna instytucja jest szczególnie atrakcyjna dla grup interesu, gdyż dysponuje prawem do zgłaszania inicjatyw legislacyjnych oraz pełni funkcje wykonawcze. Najczęściej podlega ona lobbingowi ze strony biznesu. Ta właśnie kategoria uczestników konsultacji jest bowiem naturalnie zainteresowana barierami wejścia na rynek oraz kwestiami pomocy publicznej, czyli polityką konkurencji. Komisja Europejska przyciąga ten segment interesariuszy również dlatego, że nowe inicjatywy integracyjne (takie jak dyrektywa usługowa, regulacja opłat roamingowych czy ujednolicenie zasad płatności) mogą być postrzegane jako ograniczające zyskowość. W rezultacie ekonomiczne grupy interesu po 1986 roku są skłonne bardziej niż kiedykolwiek szukać do niej dostępu (Cini 2007, s. 276–277).

I odwrotnie. Spośród europejskich instytucji KE ma najwięcej powodów, aby utrzymywać stosunki z reprezentacjami biznesu. Nierzadko można

spotkać się z opinią, że specjalistyczna wiedza, którą oferują zorganizowane grupy interesu, jest mocnym argumentem na rzecz otwarcia Komisji na konsultacje. Zaangażowanie ekonomicznych grup interesu w proces formowania polityki i reguł jest powszechnie akceptowane, a ich wpływ uznawany w zasadzie za pozytywny. Komisja wyróżnia się spośród instytucji unijnych otwartą postawą na rzecz transnarodowej współpracy grup interesu, inicjatywnością w tworzeniu paneuropejskich sieci i gotowością do stwarzania preferencyjnych warunków dostępu, a nawet do udzielania wsparcia finansowego (Kohler-Koch 1997, s. 2). Struktura Komisji w dużym stopniu odpowiada sektorowej lub funkcjonalnej logice, zgodnie z którą ustrukturyzowane są organizacje biznesu, co czyni wzajemne kontakty łatwiejszymi (Cini 2007, s. 209).

Szczególne pozycja biznesu w sensie kontaktów i dostępu skłania do pytania, czy unijna polityka nie faworyzuje tych interesów ze szkodą dla innych grup, na przykład konsumentów czy proekologicznych organizacji pozarządowych (Nugent 2012, s. 320).

Na rzecz twierdzącej odpowiedzi przemawiałyby szczególnie silne umotywowanie i relatywna siła ekonomiczna biznesu. Biznes reprezentowany w Brukseli dysponuje znacznymi zasobami ekonomicznymi, które często pozwalają prowadzić interesy na skalę międzynarodową. Jego siła ekonomiczna oznacza, że pozycja strony społecznej jest relatywnie słaba. Przede wszystkim mowa o organizacjach reprezentujących pracobiorców, ale znaczenie organizacji pozarządowych także słabnie w konfrontacji z brukselską biurokracją.

Asymetria w rozkładzie siły ekonomicznej przyczynia się do pogłębienia nierówności dostępu do instytucji unijnych. Różnorodne wskaźniki potwierdzają nadreprezentację biznesu w strukturach Unii, zwłaszcza w otoczeniu Komisji Europejskiej, w porównaniu z innymi grupami interesu. Zdolność ekonomicznych grup interesu do mobilizacji wydaje się znacząco wyższa. Aktywność potężnych transnarodowych korporacji w tym środowisku czyni nierówność dostępu jeszcze bardziej prawdopodobną. Wobec tego układ zrodzony z idei harmonizacji przekształca się w strukturę, którą rządzi zasada „głos mają ci z zasobami” (*voice for those with assets*) i która zdaje się sprzyjać dominacji transnarodowych ugrupowań firm.

W nietransparentnym środowisku przewaga dysponujących zasobami może okazać się tym większa. Reguły dostępu zainteresowanych stron do KE są określane słowem „miękkie”. Od grup interesu w zamian za prawo do wysłuchania oczekuje się „samoregulacji”. Samoregulacja, zgodnie z definicją przyjętą przez KE w 2002 roku, oznacza nieformalne zasady (to jest praktyki, akceptowane reguły i wzorce zachowań), które porządkują działalność uczestników procesu konsultacji. Są one przyjmowane przez odnośne grupy

z inicjatywy samych zainteresowanych oraz nie wymagają aktów legislacyjnych. To oznacza, że strony szukające dostępu tworzą własne kodeksy bez obowiązku ich uzgadniania z KE. Nie ma też obowiązku rejestrowania się przez lobbystów ani Komisja nie prowadzi takiego rejestru⁷, który informowałby, jakie kategorie interesariuszy i w jakim celu szukają dostępu. Komisja ze swej strony emituje tak zwane miękkie prawo (*soft law*), to jest komunikaty, wytyczne, interpretacje prawne, które nie mają mocy obowiązującej, choć mają znaczenie normujące. Krótko mówiąc, nie ma „twardych” powodów, aby rozliczać chętnych do kontaktu bądź ograniczać dostęp.

Widoczna ostrożność UE w narzucaniu reguł uczestnikom konsultacji może, paradoksalnie, zagrażać idei równego dostępu. „Samoregulacja” i „miękkie prawo” tworzą w sumie mało przejrzyste środowisko, w którym spotykają się szerokie kompetencje technokratycznej instytucji odnośnie do regulacji konkurencji z interesami potężnych uczestników rynku. Rodzą się obawy, że takie środowisko tworzy dodatkowe zachęty do poszukiwania dochodów rentowych (*rent seeking*), których źródłem nie jest bynajmniej „konkurencja osiągnięć”, lecz korzyści osiągane dzięki decyzjom instytucji regulującej lub władczej. Przy miękkim prawie dostępu łatwiej może dochodzić do arbitralnej selekcji reprezentacji interesów, które zostaną wysłuchane (Chabanet 2011, s. 7–8). Reprezentacje biznesu w Unii Europejskiej ocenia się powszechnie nie tylko jako najbardziej liczne, ale i najbardziej politycznie wpływowe (Cini 2007, s. 286).

Przedstawiony stan rzeczy i wyniki badań wzbudzają obawy, że zasada konsultacji w ramach UE nie działa efektywnie. Powodem jest faktyczna nierówność dostępu do instytucji unijnych, szczególnie do KE. W związku z tym wypaczeniu ulegają funkcje inkluzji i uzgadniania interesów, związane z zasadą konsultacji. Szeroko pojęty biznes dysponuje przewagą nad pozostałymi interesariuszami Komisji Europejskiej ze względu na zasoby w dyspozycji i w sensie nadreprezentacji. Przewagę tę może pogłębiać widoczna ostrożność KE w narzucaniu reguł uczestnikom procesu uzgadniania interesów. W dostępie uprzywilejowane okazują się zwłaszcza wielkie firmy transnarodowe (Coen 2007). Przyczyn szczególnie widocznej aktywności tych właśnie podmiotów upatruje się w możliwościach wielopodmiotowych transnarodowych korporacji, które – oprócz dobrych kontaktów politycznych – mają środki wywierania nacisku oraz zdolność operowania na wielu szczeblach. To one zdają się najsprawniej poruszać w środowisku miękkich reguł i wielopoziomowego procesu decyzyjnego. Cierpi na tym spójność i przejrzystość działań Komisji Europejskiej.

7 Inaczej postąpił Parlament Europejski, wprowadzając obowiązkowe rejestry lobbystów.

Uwagi końcowe

Konkludując, zapis o społecznej gospodarce rynkowej w art. 3.3 Traktatu o Unii Europejskiej należałoby traktować bardziej jako wyraz uszanowania dla Niemiec niż programową wytyczną tego etapu europejskiej integracji. Do takiego poglądu skłania „eklektyczność” tego zapisu. W tym jednym artykule zawarto wiele celów słusznych w tym sensie, że powinny satysfakcjonować różne państwa członkowskie, co wydaje się jak najbardziej uzasadnione, skoro Unia ma być pokojową platformą współpracy państw Europy. Chociaż bardzo silna jest intencja wspólnotowa tego zapisu, jego „eklektyczność” przesądza o tym, że doszukiwanie się w ramach UE logiki SGR, zrekonstruowanej w rozdziale 3 tej monografii, byłoby niezwykle trudnym zadaniem, jeżeli nie niewykonalnym.

Natomiast z pewnością proces integracji można analizować jako konstruowanie instytucjonalnych ram dla kooperacji opartej na regułach i zasadach. Bardziej obiecująca dla wytropienia interesującej nas idei wydawała się zatem inna droga. Za punkt wyjścia przyjąłam nie tyle Społeczną Gospodarkę Rynkową w postaci, w której się wyłoniła w latach czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku, co raczej wybrane zasady Traktatu o Unii Europejskiej, który został podpisany na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. I te nie zostały potraktowane dosłownie, lecz jako znaczniki pewnych idei, które oceniłam jako bliskie kierunkowi SGR, mianowicie: idei uspołecznienia wspólnego rynku, idei konkurencji równych oraz idei upodmiotowienia i rozstrzygania konfliktów interesów za pomocą dialogu. Zgodnie ze wskazówką Müllera-Armacka, że społeczna gospodarka rynkowa to tylko pewien styl myślenia, podjęłam próbę wytropienia jej dziedzictwa w UE bez trzymania się Litery.

Właśnie zakończona analiza pokazała, że wybrane zasady (uspołecznienia, konkurencji i dialogu) albo pozostają w sferze deklaracji, albo są stosowane nieskutecznie. Aby lepiej zrozumieć faktyczne znaczenie zasad głoszonych w Unii, trzeba brać pod uwagę interesy grupowe zaangażowane w proces integracji. Faktem pozostaje układ, w którym domeną państw członkowskich jest sfera społeczno-kulturowa i społeczno-gospodarcza, podczas gdy unijne instytucje skłaniają się ku aktywności w sferze gospodarczej. Jest to jednocześnie wynik i przyczyna gry interesów. Państwa narodowe mają interes w tym, aby dzięki swej domenie chronić spójność i **tożsamość** narodową. Wydaje się on sprzeczny z liberalizacyjną misją organów Unii w dążeniu do **jednolitego** rynku wewnętrznego, która została

zinstytucjonalizowana w założycielskich traktatach Unii i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE⁸.

Wykonana praca pozostawia nas jednak z inspirującym poczuciem, że proces integracji europejskiej stanowi dowód na to, iż dylemat uspołecznienia rynku jest nieustannie aktualny. Przypomnijmy: w najprostszym ujęciu chodzi w UE o to, jak w instytucjonalnych ramach pogodzić konkurencyjny rynek ze spójnością społeczną. Chociaż, jak się paradoksalnie okazuje, owo ugrupowanie integracyjne państw socjalnych nie jest bynajmniej sprawnym wehikułem uspołecznienia, to od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku społeczna gospodarka rynkowa i europejski model społeczny są przywoływane w oficjalnych deklaracjach jako dobro, które powinno być zachowane i obronione.

8 Mechanizm, który powoduje, że misja liberalizacji ekonomicznej zdominowała inne cele, interesująco wyjaśnia artykuł Scharpfa (2010). Ciekawe, że ekonomiczna liberalizacja w krajach członkowskich towarzyszyła wspomnianym deklaracjom „prospołecznym” Unii. Tymczasem z ograniczaniem roli państwa w gospodarce często idzie w parze uszczuplenie zasobów do jego dyspozycji, pozwalających między innymi na politykę społeczną.

Zakończenie

„...teza walki na śmierć i życie za mało uwzględnia zjawisko symbiozy,
nie słyszy harmonii jako zasadniczej melodii natury”

Ludwik Hirschfeld, polski immunolog

Jakie konkluzje?

Uniwersalne i ponadczasowe wydaje się stanowisko, że konflikt między wartościami rynkowymi i wartościami społecznymi tli się w każdym społeczeństwie. Dlatego uspołecznienie rynku, rozumiane jako ustrój bardziej zrównoważony od zastanego pod względem wartości integrujących społeczeństwo, jest ciągle aktualnym problemem nauk o społeczeństwie.

U podstaw tego kierunku myślenia znajduje się rozróżnienie między wartościami pobudzającymi aktywność na rynku i wartościami wzmacniającymi spójność społeczeństwa, takimi jak odpowiedzialność, sprawiedliwość, solidarność. Zgodnie z referowaną tradycją myśli gospodarka jest zakorzeniona w społeczeństwie. Ta inspiracja dziełem Polanyiego jest widoczna w całej prezentowanej książce. Jeśli kryzys dotyczy kultury i innych instytucji spajających grupy ludzkie, kapitalistycznemu ustrojowi i gospodarce rynkowej grozi załamanie. Ład społeczny i porządek gospodarczy są bowiem współzależne i nierozłączne. W tej tradycji odnajdujemy także liberałów, tych mianowicie, którzy podzielają stanowisko, że wolna konkurencja może się rozwinąć wyłącznie w ramach pewnego porządku. Dostrzeżenie, że ustrój oparty na konkurencji i ustrój państwowy są współzależne, jak pisał Walter Eucken, jest warunkiem zrozumienia wszystkich problemów związanych zarówno z polityką gospodarczą, jak i ze współczesną polityką w sferze państwa i prawa.

Spółeczna Gospodarka Rynkowa pojawiła się w wyniku rozwinięcia tego ordoliberalnego podejścia. Jeżeli przedmiotem zainteresowania ordoliberalizmu jest przede wszystkim ład gospodarczy i prawny, to SGR mówi głównie

o etyce owego ładu. To koncepcja pochodząca od tych ordoliberalów, którzy uważali, że aby zabezpieczyć swobodę działania na rynku, państwo powinno sankcjonować standardy polityczne i prawne, lecz także standardy moralne. Ustrój miał chronić wartości humanistyczne i społeczne dzięki kształtowaniu określonych cech jednostki, takich jak odpowiedzialność i solidarność, sprzyjając przy tym niezależności materialnej i bezpieczeństwu ekonomicznemu członków społeczeństwa. SGR jawi się zatem jako indywidualistyczna koncepcja humanizacji rynku.

W sumie fryburski ordoliberalizm dopełniony Społeczną Gospodarką Rynkową odpowiadał na wyzwanie, jakim jest uporczywy konflikt między wartościami rynkowymi a wartościami społecznymi. Ordoliberalna polityka ustrojowa, która miała prowadzić do budowy nowego ładu, nie została jednak wprowadzona w życie z powodu słabości zasadniczego elementu tego systemu intelektualnego. Przypomnijmy konkluzję z rozdziału 4: w systemie myślowym Euckena brak wskazówki, jak współczesne mu państwo kapitalistyczne, którego uzależnienie dostrzegał, miałoby doprowadzić do spełnienia w pierwszej kolejności warunku osłabienia grup dysponujących władzą ekonomiczną. Dylemat polega na tym, że rozwiązanie problemu władzy ekonomicznej Eucken uczynił warunkiem powodzenia ordoliberalnego projektu ustrojowego, nie wskazując jednak rozwiązania.

Chociaż myśl ordoliberalna została doceniona w Niemczech, niemiecki „model” koordynacji po II wojnie światowej daleko odbiegał od idei ładu opartego na konkurencji indywidualnych przedsiębiorców. Pod wpływem historycznych i politycznych okoliczności funkcjonowanie wiodących działów gospodarki opierało się na kolektywistycznych formach, czyli na koncernach, sieciach, stowarzyszeniach, systemie wielopiętrowych negocjacji itp. Ów neokorporatyzm tylko częściowo mieścił się w poglądach twórców SGR (którzy uznawali negocjacje jedynie na poziomie firmy). Ówczesny system koordynacji w nieznacznym stopniu odwzorowywał więc system idei, o którym mówiły centralne rozdziały tej książki, a mimo to okazał się sprzyjać konkurencyjności i zarazem mimo wszystko można go uznać za pewną formę uspołecznienia rynku, ponieważ upodmiotawiał masy pracownicze i tworzył reguły kooperacji w stosunkach między pracownikami i pracodawcami.

Podobnie jak w przypadku niemieckim, również w odniesieniu do Unii Europejskiej słowo „modelowanie” nie znajduje uzasadnienia. Starałam się wykazać, dlaczego w sztyldzie „europejski model społeczny” zawiera się duża przesada. Sfera społeczno-kulturowa, o którą autorom Społecznej Gospodarki Rynkowej chodziło przede wszystkim, w ogóle nie została włączona w zakres europejskiej integracji. Także w zakresie polityki społeczno-ekonomicznej ze sfery europejskich regulacji zostały wyłączone konkretne kwestie

związane ze stosunkami pracodawcy–pracownicy, podobnie jak cała sfera zabezpieczeń społecznych. W rezultacie, choć UE jest ugrupowaniem państw socjalnych, możliwości, aby w jej ramach narzucać standardy odnośnie do wartości, kultury i polityki społecznej, są mocno ograniczone. Nie może zatem być mowy o „modelowaniu” w wymiarze społecznym.

Instytucje UE przede wszystkim starają się strzec zasady konkurencji, co jednak nie wyklucza propagowania idei uspołecznienia wspólnego rynku oraz idei upodmiotowienia i rozstrzygania konfliktów interesów za pomocą dialogu. Związek polityki konkurencji z inkluzją społeczną dość wyraźnie widać na przykładzie usług użyteczności publicznej. W tym newralgicznym społecznie sektorze ujawniają się fundamentalne problemy Unii. Względy przedstawiane jako interes publiczny stanowią jedną z najważniejszych barier konkurencji. Kolejnym poważnym wyzwaniem jest znaczna siła rynkowa zasiedziałych operatorów usług świadczonych w interesie publicznym i zajmowanie pozycji dominującej na rynku przez zgrupowania przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną na obszarze UE. Przykład ten pokazuje, że Unia musi się godzić na odstępianie od priorytetu jednolitego rynku w tych przypadkach, w których względy społeczne (na przykład powszechność usługi) wydają się uzasadnione.

Można przypuszczać, że w ramach Unii udaje się rozstrzygać konflikty interesów za pomocą dialogu, na przykład między politykami w lobby Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Jeżeli jednak chodzi o relacje między instytucjami UE i reprezentacjami interesów różnych grup ekonomicznych i społecznych, to dostęp do instytucji europejskich nie wydaje się na tyle równy, aby sprzyjał inkluzji i upodmiotowieniu rzesz interesariuszy. W mało przejrzystym środowisku instytucjonalnym spotykają się szerokie kompetencje Komisji Europejskiej odnośnie do regulacji konkurencji z interesami potężnych uczestników rynku. Przy miękkim prawie dostępu łatwiej może dochodzić do arbitralnej selekcji reprezentacji interesów, które zostaną wysłuchane. Niewątpliwą przewagą nad pozostałymi interesariuszami KE dysponuje szeroko pojęty biznes, dzięki zasobom w dyspozycji oraz najliczniejszej reprezentacji. Szczególnie uprzywilejowane w dostępie okazują się wielkie firmy transnarodowe.

Analiza niemieckiego „modelu” koordynacji oraz „europejskiego modelu społecznego” miała na celu wskazanie tych instytucji, które we współczesności wydawały się służyć charakterystycznym dla SGR postulatami harmonizacji interesów i pokoju społecznego. W kilku krajach europejskich, w tym w Niemczech, inkluzywną, integrującą rolę odgrywa korporatystyczny system koordynacji, widoczny także w strukturach Unii Europejskiej. Inkluzywną instytucją jest też niewątpliwie wzgląd na interes publiczny w rozwoju sektorów sieciowych w krajach członkowskich UE.

Co udało się wyjaśnić?

Praca doprowadziła do rekonstrukcji kontekstu intelektualnego, który może być pomocny w zrewidowaniu niektórych ważnych składników obiegowej mądrości na temat gospodarki.

Temat uspołecznienia został podjęty głównie dlatego, że słowo „społeczny” pod wpływem głębokiej transformacji mentalnej w Polsce traci anachronizmem, kojarząc się przede wszystkim z systemem „słusznie minionym”. Po wszechnie podzielana jest nowa wiara, że rynek wszystko naprawi. Wypiera ona ideę naprawy społeczeństwa przez filozofów i mężów stanu tym bardziej, że podjął ją między innymi „skompromitowany” ruch socjalistyczny.

Liberalizm, przeciwnie, wielu Polakom kojarzy się z postępek w sensie systemowym i został zaadaptowany przez większość wiodących partii politycznych. Uproszczony przekaz neoliberalny opiera się na liberalizmie ekonomicznym i jego przesłaniu, że swoboda gospodarowania i własność prywatna gwarantują wszelkie inne wolności. Dlatego w monografii uwaga została skupiona na innej odmianie liberalizmu (ordoliberalizm) i jej rozwinięciu (społeczna gospodarka rynkowa). Celem głównych rozdziałów monografii było zwrócenie uwagi Czytelnika na liberalizm społecznie zorientowany.

W polskim społeczeństwie brakuje zrozumienia, czym jest społeczna gospodarka rynkowa, zapisana w konstytucji jako fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród naukowców ekonomistów zaś pojęcie to często kojarzone jest z ordoliberalizmem. Praca polegała na wyjaśnieniu, jakie koncepty oryginalnie mieściły się w obu tych nurtach, aby zaradzić nieporozumieniom. W tym celu sięgała przede wszystkim do myśli twórców odnośnych kierunków (a nie do ich interpretatorów).

Oryginalność pracy wykonanej w części poświęconej ideom polega, jak się wydaje, na dwóch osiągnięciach. Po pierwsze, autorka wydobyła raczej mało znany i komentowany fakt, że poglądy autorów SGR były krytyczne względem demokracji przedstawicielskiej oraz kolektywnych form mediacji interesów i podjęła próbę rozprawienia się z pozornym paradoksem: Jak pogodzić ideę uspołecznienia z antydemokratycznymi skłonnościami i indywidualizmem, prezentowanymi przez twórców SGR?

Po drugie, autorka przywiązała wagę do nie dość często podkreślanego, choć fundamentalnego, elementu intelektualnego systemu ordoliberalistów. Jest nim uznanie, że zasadniczy problem ustrojowy to odnawianie i koncentracja władzy ekonomicznej w gospodarce rynkowej, z którym zmierzyć się może tylko władza polityczna. Konsekwencją jest nauka, że tak długo, jak problem ten pozostaje nierozwiązany, polityka ustrojowa, która miała prowadzić do budowy nowego ładu według ordoliberalnych wskazań, nie zostanie wprowadzona w życie.

Dobłą ilustracją wydaje się przykład Niemiec, wykorzystany w drugiej, „empirycznej” części monografii. Organizacja państwa (*polity*) i polityka gospodarcza w powojennych Niemczech rozwijała się coraz bardziej niezależnie od ordoliberalnej wizji ładu. Ostatecznie imponujący ordoliberalny system idei „przewrócił się”, bo siła grup interesu i proces odradzania przywilejów, zdiagnozowane przez ordoliberalizm jako samoniszcząca skłonność kapitalizmu, okazały się niepokonane. Z tego powodu nierozwiązany pozostał także problem władzy politycznej, a więc nie powstał „ustrój państwowy” w rozumieniu Euckena. W powojennych Niemczech znowu spektakularne stało się zaangażowanie wielkich grup branżowych (zarówno związków zawodowych, jak i stowarzyszeń pracodawców, w szczególności biznesu) w negocjacje i przetargi. A jednak układ instytucji, który się ukształtował, można postrzegać jako spójny. Co więcej, z pewnej perspektywy wydaje się on zawierać zarówno element „rynkowy” (stabilna marka niemiecka), jak i „społeczny” (upodmiotowienie pracowników, bezpieczeństwo socjalne). Proces dialogu, który prowadziły strony wyłonione w wyniku samoorganizacji i reprezentujące duże grupy społeczne, wspomagany przez system zabezpieczeń socjalnych wykorzystany w Niemczech w specyficznej funkcji amortyzatora płac, tworzyły kontekst negocjacji płacowych zupełnie inny niż tradycyjna sytuacja, w której indywidualny pracownik aplikuje do swojego pracodawcy o podwyżkę.

Żywotność, a nawet popularność pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” należy tłumaczyć tym, że chętnie łączy się je z powojennym i współczesnym sukcesem gospodarczym Niemiec. Ta część monografii starała się uzmysłowić, jak luźne w rzeczywistości są te korelacje.

Kolejną przyczyną popularności tego pojęcia jest świadome skojarzenie go (w wyniku zabiegów politycznych) z integracją w ramach Unii Europejskiej. Część pracy „empirycznej” odnosiła się zatem do tak zwanego europejskiego modelu społecznego i weryfikowała zasadność tego pojęcia. Podjęłam próbę wytropienia dziedzictwa SGR w UE bez trzymania się Litery, co znaczy, że wybrane zasady Traktatu o Unii Europejskiej zostały potraktowane jako znaczniki pewnych idei bliskich Duchowi SGR. Za takie można uznać ideę uspołecznienia wspólnego rynku, ideę konkurencji równych oraz ideę upodmiotowienia i rozstrzygania konfliktów interesów za pomocą dialogu. Ta analiza doprowadziła do wniosku, że wspomniane zasady w ramach Unii albo pozostają w sferze deklaracji, albo działają nieskutecznie. W sumie „społeczna gospodarka rynkowa” w kontekście unijnym funkcjonuje jako pojęcie papierowe.

Dla wielu termin „społeczna gospodarka rynkowa” jest pojęciem nieznanym i niejasnym. Zainteresowanie tematem wzrosło znacznie po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej. Wielu ludzi w Polsce zapewne zadaje

sobie podstawowe pytanie: jak w jednej koncepcji zmieścić to, co społeczne, i to, co rynkowe? Brak rozeznania w tej sprawie nie musi dziwić. Rekonstrukcja SGR dokonana w prezentowanej monografii nasuwa wniosek, że to doktryna ani tak spójna intelektualnie, ani tak efektywna gospodarczo, jak życzyliby sobie tego jej orędownicy. Termin z pewnością tworzy otwartą inkluzywną strukturę intelektualną i jest to zgodne z intencją jego autora. Z tego właśnie powodu z jednej strony ma szanse opierać się „przeterminowaniu”, lecz z drugiej – jest notorycznie zagrożony nadużyciem wskutek pokusy dewiacji, nadużywania, interpretacji.

Co dalej?

Nie ryzykując wielkiej przesady, można powiedzieć, że porządek społeczny w powojennej Europie był budowany na zasadzie koncyliacyjnej. Pod wpływem okrutnego doświadczenia wojny priorytet nadano stabilizacji społecznej. Oprócz instytucji demokracji (parlament, wybory) również inne, korporatystyczne instytucje (umowy społeczne) sprzyjały dialogowi społecznemu i porozumieniu. Społeczeństwo (w większości pracownicy najemni) korzystało jak nigdy dotąd ze swoich reprezentacji: związków zawodowych, izb (samorządów) regionalnych i zawodowych, organizacji pozarządowych (NGOs). Negocjacje w dużej mierze dotyczyły polityki socjalnej, czyli działalności państwa zorientowanej na zaspokojenie potrzeb społecznie uznanych za ważne. Powstały systemy zabezpieczeń społecznych. Rynek został uspołeczniony.

Dialog społeczny i funkcjonowanie demokracji wydają się nierozzerwalnie związane z państwem socjalnym. Zabezpieczenia społeczne i bezpieczeństwo zatrudnienia to warunki konieczne, aby funkcjonowały związki zawodowe, kształtowały się postawy obywatelskie i akceptowane były wartości demokratyczne. Celnie rzecz ujął Ulrich Beck, niemiecki socjolog: „Tylko ludzie mający mieszkanie i pewne miejsce pracy, a więc zabezpieczoną przyszłość, są w stanie przyswoić sobie demokrację i wypełnić ją żywą treścią. Prosta prawda brzmi: nie ma politycznej wolności bez bezpieczeństwa materialnego” (cyt. za: Martin, Schumann 2000, s. 274).

W ostatnich dziesięcioleciach coraz to nowe kraje europejskie obejmuje polityczny ruch przebudowy, który kładzie nacisk na inne wartości i przyjmuje raczej zasadę konfrontacji. Pod presją globalizacji konkurencji na pierwsze miejsce w hierarchii wysuwa się cel wzrostu gospodarczego. Aby awansować w tym zakresie we współzawodnictwie ze Stanami Zjednoczonymi i niektórymi krajami Azji, kładzie się nacisk na zdolność konkurencyjną i sojusz z kapitałem. Istotną cechą współczesności jest liberalizacja przepływu kapitału ponad granicami, ochrona inwestycji – głównie zagranicznych i budowa korzystnej dla nich infrastruktury. W związku z tym mówi się o drugiej fali globalizacji (Ingham, 2011). Jak komentują Magnusson

i Strath (2016, s. 124), jest to zarazem odwrót od idei solidarności, która zdawała się zyskiwać na znaczeniu po roku 1870. Dzięki neoliberalnej ekonomii i skłonności polityków do ulegania „szantażowi” globalnych korporacji idea wolnego rynku zaczyna dominować nad ideą uspołecznienia rynku. O polityce społecznej mówi się z reguły w kontekście strat w sensie mniejszej efektywności, niższej stopy inwestycji i wolniejszego wzrostu dochodu narodowego, a konkluzją jest zwykle konieczność ograniczenia wydatków socjalnych. Świadczy o tym między innymi debata w Niemczech. Posługując się liberalną retoryką CDU w debacie niemieckiej, potrzeba „nowej społecznej gospodarki rynkowej”. W przeciwnym razie, w ujęciu Angeli Merkel: „Albo będziemy mieć więcej wolności, albo też zarządzać będziemy brakiem dla wszystkich” (Bachman, Buras, Płóciennik 2005).

W tym kierunku zdaje się też zmierzać Unia Europejska. Uważny obserwator początków Unii pisał w latach dziewięćdziesiątych: „Trudności w ustaleniu zasad polityki społecznej Unii Europejskiej w znacznym stopniu wynikają ze zderzenia się kontynentalnej koncepcji polityki społecznej z neoliberalnymi koncepcjami prorynkowymi, które obecnie zdają się dominować w wielu państwach członkowskich” (Rymsza 1998, s. 68). Niemniej owo przewartościowanie na rzecz liberalizmu ekonomicznego zdaje się dominować wśród elit, głównie ekonomistów i polityków, napotyka natomiast masowy opór, uwidaczniający się w strajkach, demonstracjach i... wynikach wyborów. Rosnąca popularność partii antyestablishmentowych zdaje się świadczyć o tym, że w świadomości uczestników systemu demokratycznego narasta poczucie niesprawiedliwości i skłonność do odrzucenia dotychczasowych reguł gry.

Sprzysianie wolności gospodarczej, promowanie wzrostu gospodarczego i zapewnienie dzięki temu spokoju społecznego służy interesom kapitału, lecz nie wymaga bynajmniej demokracji. Dowodził tego klasyk neoliberalizmu Friedrich von Hayek. W swojej książce *The Constitution of Liberty* uczony uzasadniał, że zachowanie wolności ekonomicznej jest z logicznego i filozoficznego punktu widzenia ważniejsze niż zachowanie instytucji demokracji. Ta ostatnia może się przekształcić w narzędzie psucia rynku, ograniczania wolności ekonomicznej. Za pośrednictwem legislatury wyłonionej z wyboru zwykle realizuje wąskie interesy grup społeczeństwa stojących za wyborem. Hayek uważał też, że w ustroju autorytarnym (w przeciwieństwie do ustroju sprawującego totalną kontrolę nad życiem obywateli) istnieje wolność ekonomiczna, co oznacza, że jednostki są panem swego losu i posiadają określone prawa osobiste. Zgodnie z tokiem myślenia zaproponowanym przez Hayeka, jeśli wolność gospodarcza jest wartością nadrzędną, to autorytaryzm (w odróżnieniu od totalitaryzmu) nie zasługuje na potępienie.

Badacz polskich stosunków w okresie transformacji Jerzy Hausner oceniał już dość dawno, że jest bardzo prawdopodobne, iż ustrój społeczny w Polsce będzie się stawał autokratyczny. Jeśli do liberalizmu ekonomicznego elit dodać za Hausnerem, że przeciętny Polak zdecydowanie opowiada się za państwem socjalnym, i wziąć pod uwagę stopień zubożenia społeczeństwa, jako najbardziej prawdopodobny wariant rozwoju sytuacji politycznej w naszym kraju jawi się autokratyczny populizm (Hausner 1995, s. 306–311). Nie trzeba dodawać, że nie oznacza on uspołecznienia rynku.

W sumie tak w Unii, jak w Polsce mimo werbalnych deklaracji na rzecz demokracji i uspołecznienia rynku rysuje się tendencja do technokratycznych, raczej niedemokratycznych procedur, marginalizujących dialog społeczny w imię liberalizacji gospodarki „na skróty”. Wraz z osłabieniem reprezentacji pracowników najemnych może wzrastać swoboda technokratów i siła nacisku kapitału na ośrodki decyzyjne z pominięciem demokratycznych i korporatystycznych procedur. Radykalny liberalizm gospodarczy zdaje się podważać liberalno-demokratyczny ład społeczny.

Wspomniana tendencja nie musi jednak oznaczać, że koniec procesu uspołecznienia rynku jest przesądzony. Po pierwsze, kraje skandynawskie o wyjątkowo dużym zakresie redystrybucji dochodu znakomicie odnalazły się w czasach globalizacji konkurencji. Finlandia, Dania, Szwecja, czyli kraje o ugruntowanym egalitaryzmie i konsensualnym systemie podejmowania decyzji, w pierwszej dekadzie XXI wieku znajdowały się stale na czele światowej listy najbardziej konkurencyjnych krajów. Po drugie, nawet jeśli zgodzimy się co do tego, że w długim okresie znaczenie związków zawodowych w roli partnera społecznego będzie maleć (Rymsza 1998), nie musi maleć znaczenie innego istotnego atrybutu uspołecznienia rynku, to jest dialogu społecznego. Jeśli wierzyć liberalnym demokratom, w coraz bardziej skomplikowanym i globalizującym się świecie koncentracja władzy decyzyjnej nie jest właściwą reakcją, albowiem w środowisku coraz bardziej zmiennym i niepojętym „współpraca przestaje być luksusem, staje się koniecznym warunkiem przetrwania” (Rifkin 2005, s. 339).

Poglądy zgromadzone w tej książce nieodparcie mogą nasuwać wrażenie, że pewne problemy o fundamentalnym znaczeniu pozostają niezmiennie aktualne – pomimo wysiłku intelektualnego i rozwoju nauki o społeczeństwie. Warto zatem wracać do dorobku dawnych myślicieli. Lektura może niestety pozostawić Czytelnika z wnioskiem, że nawet z tak wyjątkowego dorobku nie wyłoniło się wyjście z permanentnego zagrożenia wartości humanistycznych i spójności społecznej przez ekonomizm. Mimo to warto było ruszyć w tę podróż, aby w myślach z czasów dawno minionych zobaczyć odbicie problemów, z którymi chcąc nie chcąc żyjemy, często nie uświadamiając ich sobie.

Bibliografia

- Bachman K., Buras P., Plóciennik S. (2005), *Republika bez gorsetu. Niemcy po wyborach 18 września 2005 roku*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław.
- Berghahn V., Young B. (2013), *On German Ordoliberalism' and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism To Understand Germany's [Contested] Role in Resolving the Eurozone Crisis*, „New Political Economy”, No. 18(5), October, <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.736959>
- Böhm F. (1937), *Ordnung der Wirtschaft*, Kohlhammer, Berlin.
- Bokajło J. (2014a), *Porównanie koncepcji ładu społeczno-gospodarczego A. Rüstowa, W. Röpkego i A. Müllera-Armacka*, [w:] *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 228–242.
- Bokajło J. (2014b), *Spółeczna gospodarka rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena*, [w:] *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Bonefeld W. (2012a), *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, „New Political Economy”, Vol. 17, Iss. 5.
- Bonefeld W. (2012b), *German Neoliberalism and the Idea of a Social Market Economy: Free Economy and the Strong State*, „Journal of Social Sciences”, Vol. 8, s. 139–171.
- Bonefeld W. (2015), *Crisis, Free Economy and Strong State: On Ordoliberalism*, „European Review of International Studies”, Vol. 2, No. 3, s. 5–14.
- Chabanet D. (2011), *From Opacity to Transparency? The Place of Organized Interests within the European Institutions*, „EUGOV Working Paper”, no. 27 (February), Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona–Bellaterra.
- Chang Ha-Joon (2011), *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*, Penguin Books, London (wyd. polskie: *Ekonomia. Instrukcja obsługi*, tłum. B. Szelewa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015).
- Cini M. (red.) (2007), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Coen D. (2007), *Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 14(3), s. 333–345.

- Długosz T. (2017), *Spółeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 37, s. 17–25.
- Ebner A. (2006), *The Intellectual Foundations of the Social Market Economy*, „Journal of Economic Studies”, Vol. 33, Iss. 3, s. 206–223, <https://doi.org/10.1108/01443580610680464>
- Encyclopaedia Britannica* (1992), Macropaedia 23 (wyd. 15).
- Erhard L. (2010), *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej*, [w:] *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Erhard L. (2011), *Dobrobyt dla wszystkich*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa (tłum. wg wyd. oryg. z 1964 roku; wyd. 1 – 1957).
- Esping-Andersen G. (1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge–Oxford.
- Eucken W. (1989), *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, wyd. 9, Springer Verlag, Berlin.
- Eucken W. (2004), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, wyd. 7, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Eucken W. (2005), *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań (wyd. oryg. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen 1952).
- Federowicz M. (2004), *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Fine B., Saad-Filho A. (2017) *Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism*, „Critical Sociology”, Vol. 43(4–5), s. 685–706, <http://doi.org/10.1177/0896920516655387>
- Gardawski J. (2011), *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce*, [w:] *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiecki, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, s. 108–144.
- Gourevitch P.A., Shinn J.J. (2007), *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton University Press, Princeton–Oxford.
- Gregosz D. (2022), *Wirtschaftspolitik: Soziale Marktwirtschaft als christdemokratisches Fundament*, [w:] *Spółeczna Gospodarka Rynkowa – ustrojowa przyszłość*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 21–32.
- The Handbook of West European Pension Politics* (2007), red. E. Immergut, K. Anderson, I. Schultze, Oxford University Press, Oxford.
- Hassel A. (2010), *Multi-level Governance and Organized Interests*, [w:] *Handbook of Multi-level Governance*, red. M. Zürn, H. Enderlein, S. Wälti, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton.
- Hausner J. (1995), *Formowanie się systemu stosunków pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, [w:] T. Kowalak (red.),

- Negocjacje: droga do paktu społecznego: doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Hayek F.A. (2011), *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*, University of Chicago Press, Chicago (wyd. polskie: *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011).
- Hemerijck A., Manow P. (2001), *The Experience of Negotiated Reforms in the Dutch and German Welfare States*, [w:] *Comparing Welfare Capitalism, Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, red. B. Ebbinghaus, Ph. Manow, Routledge, London.
- Hien J. (2017), *The Religious Foundations of the European Crisis*, „Journal of Common Market Studies”, s. 1–20, <https://doi.org/10.1111/jcms.12635>
- Ingham G. (2011), *Kapitalizm*, tłum. K. Sosnowska, S. Królak, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Jasiecki K. (2013), *Kapitalizm po polsku*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Joerges Ch., Roedl F. (2004), „*Social Market Economy*” as Europe’s Social Model?, EUI Working Paper, LAW, No. 2004/8, European University Institute, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), Italy, <https://cadmus.eui.eu/> (dostęp: 27.06.2024).
- Jurczuk A., Pysz P. (2022), *Spółeczna gospodarka rynkowa – przegląd literatury*, [w:] *Spółeczna Gospodarka Rynkowa – ustrojowa przyszłość*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 229–258.
- Kaczmarek T., Pysz P. (2004), *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Kamińska K. (2013), *Spółeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego*, „*Ekonomia. Economics*”, nr 4(25).
- Kamińska K. (2018), *Ordoliberalizm i keynesizm – dwie sprzeczne koncepcje w polityce gospodarczej powojennych Niemiec*, UOKiK, Warszawa 2018.
- Kargol-Wasiluk A., Zalesko M. (2013), *Własność – wolność – odpowiedzialność – sprawiedliwość w myśli Friedricha Augusta von Hayeka*, [w:] *Idee liberalne w ekonomii 20 lat po śmierci Friedricha Augusta von Hayeka*, red. R. Ciborowski, A. Kargol-Wasiluk, M. Zalesko, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok, s. 36–49.
- Kassner M. (2017), *Gospodarka jako zinstytucjonalizowany proces. Instytucjonalizm Karla Polanyiego i jego etyczne konsekwencje*, „*Annales. Etyka w życiu gospodarczym*”, Vol. 20(2), s. 45–61.
- Kielczewski D. (2024), *Czy ekonomia radykalna może być podstawą teorii i polityki zrównoważonego rozwoju?*, „*Optimum. Studia Ekonomiczne*”, nr 3(117), s. 197–209.
- Kohler-Koch B. (1997), *Organized Interests in the EC and the European Parliament*, „*European Integration Online Papers*”, Vol. 1, No. 9, s. 1–22.
- Kostro K. (1997), *Ekonomiczna aktywność państwa w teorii Friedricha Augusta von Hayeka*, „*Ekonomista*”, nr 1.

- Kostro K. (2001), *Hayek kontra socjalizm. Debata socjalistyczna a rozwój teorii społeczno-ekonomicznych Friedricha Augusta von Hayeka*, Wydawnictwo DiG, Warszawa.
- Kowalik T. (2002), *Spółeczna gospodarka rynkowa – dekoracja czy program działania?*, „Zeszyt Naukowy”, nr 3.
- Krugman P. (2007), *The Conscience of a Liberal*, W. W. Norton & Company, New York.
- LEMO, Lebendiges Museum Online, SPD zgłasza votum nieufności, oddalone, <https://www.hdg.de/lemo/biografie/ludwig-erhard.html> (dostęp: 26.07.2024).
- Lis S. (red.) (2009), *Spółeczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 4.
- Łodziński S. (1994), *Parlamentarny korporacjonizm. Grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz i Ekspertyz, Informacja nr 216, czerwiec, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-216.pdf (dostęp: 22.09.2019).
- Machaj M. (2013), *Szkoła austriacka w poszukiwaniu tożsamości*, [w:] *Idee liberalne w ekonomii 20 lat po śmierci Friedricha von Hayeka*, red. R. Ciborowski, A. Kargol-Wasiluk, M. Zalesko, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok, s. 124–147.
- Machaj M. (2018), *Capitalism, Socialism and Property Rights*, Academic Agenda, London.
- Magnusson L., Strath B. (2016), *A Brief History of Political Economy: Tales of Marx, Keynes and Hayek*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Manow P. (2001), *Business Coordination, Wage Bargaining and the Welfare State*, [w:] *Comparing Welfare Capitalism, Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, red. B. Ebbinghaus, Ph. Manow, Routledge, London.
- Martin H.-P., Schumann H. (2000), *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, tłum. M. Zybura, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Mazowiecki T. (2009), *Refleksje o wprowadzeniu społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, red. S. Lis, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 4, s. 13–16.
- Milbradt G. (2019), *Wpływ koncepcji Społecznej Gospodarki Rynkowej na politykę gospodarczą Niemiec*, [w:] *Spółeczna Gospodarka Rynkowa a wartości europejskie*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 155–182.
- Moszyński M. (2016a), *Niemiecki model Społecznej Gospodarki Rynkowej – perspektywa rynku pracy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Moszyński M. (2016b), *SGR w Niemczech*, [w:] *Leksykon społecznej gospodarki rynkowej*, red. J. Famielec, A. Szplit, Uniwersytet Jana Kochanowskiego i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kielce.

- Moszyński M. (2016c), *SGR w Polsce*, [w:] *Leksykon społecznej gospodarki rynkowej*, red. J. Famielec, A. Szplit, Uniwersytet Jana Kochanowskiego i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kielce.
- Moszyński M. (2018), *Od autonomii do porządkowania? Stosunki między państwem i reprezentacjami interesów na niemieckim rynku pracy*, [w:] *Zrozumieć kapitalizm. Podejście ewolucyjno-instytucjonalne*, red. A. Ząbkowicz, M. Miszewski, P. Chmielnicki, S. Czech, Oficyna Wydawnicza Humanitas i Forum Myśli Instytucjonalnej, Kraków–Sosnowiec, s. 293–310.
- Müller-Armack A. (1933), *Staatsidea und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Junker & Dünhaupt, Berlin.
- Müller-Armack A. (1978), *The Social Market Economy as an Economic and Social Order*, „Review of Social Economy”, Vol. 36, No. 3, s. 325–331.
- Müller-Armack A. (1981), *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, Paul Haupt, Stuttgart.
- Nugent N. (2012), *Unia Europejska*, tłum. J. Gilewicz, W. Nowicki, A. Gąsior-Niemiec, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Plóciennik S. (2012a), *Czego zazdrościmy Niemcom?*, „Gazeta Wyborcza”, 24 września.
- Plóciennik S. (2012b), *Od reńskiego do łabskiego kapitalizmu. Systemowe skutki reform ubezpieczeń społecznych w RFN w latach 2000–2008*, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław.
- Polanyi K. (1977), *Livelihood of Man*, red. H.W. Pearson, Academic Press, New York–San Francisco–London.
- Polanyi K. (2010), *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa (wyd. oryg. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*, 1944).
- Przybyciński T. (2018), *Wolność w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 349.
- Pysz P. (2008), *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pysz P. (2012), *Teorie ładu gospodarczego a nowy model rynku*, [w:] *Gospodarka rynkowa wobec nowych wyzwań. Polska i Rosja*, red. J. Kotowicz-Jawor, INE PAN i KNE PAN, Warszawa.
- Rifkin J. (2005), *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa American Dream?*, tłum. W. Falkowski, A. Kostarczyk, Wydawnictwo Nadir, Warszawa.
- Röpke W. (1959), *International Order and Economic Integration*, Reidel, Dordrecht.
- Röpke W. (1982), *The Guiding Principles of the Liberal Programme*, [w:] *Standard Texts on the Social Market Economy*, red. H.F. Wünsche, Fischer, Stuttgart.
- Röpke W. (1987), *2 Essays by Wilhelm Roepke*, Lanham, London.
- Röpke W. (1998), *A Human Economy* (wyd. 3), ISI Books, Wilmington Delaware.

- Röpke W. (2002), *The Moral Foundation of Civil Society*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Rüstow A. (1942), *General Social Laws of the Economic Disintegration and Possibilities of Reconstruction: Afterword to Röpke*, [w:] W. Röpke, *International Economic Disintegration*, William Hodge and Co, Ltd, London, s. 297–318.
- Rymsza M. (1998), *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia społeczna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Nauk Stosowanych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Sadowski Z. (2009), *Spółeczna gospodarka rynkowa w Polsce – szansa czy utopia*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, red. S. Lis, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 4, s. 17–26.
- Scharpf F.W. (2010), *The Asymmetry of European Integration or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’*, „Socio-Economic Review”, Vol. 8, s. 211–250, <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>. Advance Access publication December 24, 2009 at Max-Planck-Gesellschaft on April 26, 2010, <http://ser.oxfordjournals.org>
- Streeck W. (2009), *Re-forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Szulczewski G. (2014), *Zmierzch czy odrodzenie SGR? Przemiany kulturowo-cywilizacyjne i ich wpływ na zmianę systemu wartości a szanse powrotu koncepcji SGR w sferę polityki gospodarczej*, referat wygłoszony 29 kwietnia na konferencji pod tytułem „Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?”, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, maszynopis.
- Szulczewski G. (2018), *Filozoficzno-aksjologiczne podstawy koncepcji Społecznej Gospodarki Rynkowej Alfreda Müllera-Armacka*, [w:] *Spółeczna Gospodarka Rynkowa. Polska i integracja europejska*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Tesche A. (2009), *Unternehmer und Politik*, [w:] *Die solidarische Gesellschaft in Freiheit. Kamingsgespräche der Ludwig-Erhard-Stiftung*, red. O. Franz, Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt am Main.
- Tooze A. (2023), *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy*, Penguin Random House UK.
- WEI/el., Walter Eucken Institut, <https://www.eucken.de/institut/walter-eucken-freiburger-schule> (dostęp: 26.07.2024).
- Zalewa P. (2019), *Globalizacja korporacyjna a sprawiedliwość społeczna*, [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, red. S. Lis, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 4, s. 479–492.
- Ząbkowicz A. (2014), *Transformacja ładu instytucjonalnego – samoregulująca się gospodarka z perspektywy Waltera Euckena i Karla Polanyi’ego*, [w:] *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 39–52.

- Ząbkowicz A. (2018), *Dobrobyt i pokój społeczny a reprezentacje interesów w Unii Europejskiej*, [w:] *Społeczna Gospodarka Rynkowa. Polska i integracja europejska*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 95–116.
- Ząbkowicz A. (2019), *O władzy państwa, o koncentracji siły ekonomicznej i o kwestii społecznej*, [w:] *Społeczna Gospodarka Rynkowa a wartości europejskie*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 129–138.
- Ząbkowicz A. (2021), *Jak Niemcy obniżają koszty pracy? Efekty dystrybucyjne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1, s. 40–52.
- Ząbkowicz A. (2022), *Wolność i panowanie w ordoliberalnym porządku gospodarczym*, [w:] *Społeczna Gospodarka Rynkowa – ustrojowa przyszłość*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Konrad Adenauer Stiftung i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 47–56.
- Ząbkowicz A., Ząbkowicz J. (2013), *Kontrolowana liberalizacja versus niechęć do konkurencji na przykładzie rynku usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*, „Ekonomia”, nr 4(25), s. 210–227.
- Ząbkowicz J. (2017), *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu konsensu i pewności prawnej*, C.H. Beck, Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usług powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.Urz. UE L 108 z dnia 24 kwietnia 2002 r.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

TK (1998), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97,
OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29.

TK (2014), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12,
OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

Dla wielu ludzi w Polsce termin Społeczna Gospodarka Rynkowa (SGR) jest nieznanym i niejasnym, choć koncepcja ta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została podniesiona do rangi zasady ustrojowej. Sporo osób zapewne zadaje sobie podstawowe pytanie: jak w jednej koncepcji połączyć to, co społeczne, z tym, co rynkowe? Problematyka SGR była przedmiotem analiz prowadzonych głównie przez naszych zachodnich sąsiadów. W Polsce zainteresowanie nią znacznie wzrosło po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej, lecz polscy autorzy wydają się mniej krytyczni niż badacze niemieccy. Rekonstrukcja SGR dokonana w tej monografii nasuwa jednak myśl, że nie jest to doktryna tak spójna intelektualnie i efektywna gospodarczo, jak życzyliby sobie tego jej orędownicy.

**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 księgarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8331-670-3



9 788383 316703