

JUSTYNA A. BOKAJŁO
Wrocław

NIEMIECKIE *ORDO* I SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA* W PROCESIE EUROPEIZACJI

„...polityka niemiecka i europejska nie może być w żaden sposób rozdzielona: są jak dwie strony jednego medalu. (...) Republika Federalna Niemiec jest gotowa wnieść swój wkład do tego dużego przedsięwzięcia”.

Helmut Kohl, 1989 r.

WSTĘP

Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat jesteśmy świadkami systemowego kryzysu Unii Europejskiej (UE), charakteryzującego się przelewaniem problemów *spill-over* z jednej sfery do kolejnych. Państwa UE od 2008 r. borykały się z kryzysem finansowym, który „przelał się” na realną sferę gospodarki. W konsekwencji światło dzienne ujrzały od dawna istniejące, zwłaszcza w państwach południowej Europy, wysokie deficyty budżetowe i problemy z zadłużeniem fiskalnym. Aneksja Krymu przez Rosję, a wcześniej rewolucja na Ukrainie ukazały słabości polityczne UE, które przelały

* Alfred Müller-Armack, twórca oryginalnej koncepcji *Soziale Marktwirtschaft*, podkreślał w swoich rękopisach, aby pisano o niej z wielkich liter, gdyż jest to nazwa własna. W innym przypadku „soziale”/ „społeczna” traktowana jest jako przymiotnik, co implikuje jej błędne utożsamianie z ideą *welfare state*. Müller-Armack przewidział, iż *Soziale Marktwirtschaft* może stać się nośnym sloganem, zwłaszcza dla różnego rodzaju grup interesu, politycznego lobby czy partii politycznych, które będą nadużywać tej nazwy, forsując własne poglądy (liberalne, neoliberalne, socjalne czy nawet skrajnie nacjonalistyczne) i popularyzując swoje obietnice wyborcze w celu pozyskania elektoratu (zwłaszcza tzw. medianowego wyborcę). Rzeczywiście, do *Soziale Marktwirtschaft* odnoszą się w programach wyborczych niemalże wszystkie partie polityczne w Niemczech, warto jednak zauważyć, iż jedynie *CDU/CSU* są najbliższe jej oryginalnej wykładni, stosując jednocześnie pisownię z wielkich liter. Liberałowie, czyli *FDP* nawiązują w większej mierze do ordoliberalizmu i idei W. Euckena niż do całościowej koncepcji (ordoliberalizmu, połączonego ze społeczno-gospodarczym humanizmem A. Rüstowa i W. Röpkego oraz kolońską wykładnią Müller-Armacka), ale również piszą o niej z wielkich liter. Niemiecka socjaldemokracja, *SPD* natomiast nie traktuje komponenty *Soziale* jako uzupełniającej w stosunku do *Marktwirtschaft*, lecz jako przymiotnik (*soziale Marktwirtschaft*), który identyfikuje ją z ideą państwa dobrobytu, interwencjonizmem ekonomicznym w stylu J. M. Keynesa i silną rolą polityki socjalnej. Natomiast partia Zielonych, *Bündnis 90/ Die Grünen*, która zbliżona jest ideologicznie do *SPD*, stworzyła własną wykładnię *Öko-soziale Marktwirtschaft/ökologische Marktwirtschaft* (pisownia z małych liter), promującą rozwój zrównoważony i rolę ochrona środowiska, ekosystemów i zasobów naturalnych w kontekście sprawiedliwości międzypokoleniowej. Odnosząc się zatem do oryginalnej, niemieckiej *Soziale Marktwirtschaft*, będącej charakterystycznym stylem zarządzania gospodarczego, powinno się go rozumieć jako całościową koncepcję, pisaną z wielkich liter.

się do sfery instytucjonalnej, a w dalszej kolejności pogłębiły się w obliczu kryzysu migracyjnego. Wszystkie te wydarzenia doprowadziły do kryzysu aksjologicznego i społecznego, objawiającego się m.in. silnym poparciem ruchów populistycznych, nacjonalistycznych i eurosceptycznych. Spadek zaufania dla wspólnotowego projektu egzemplifikują chociażby wybory do Parlamentu Europejskiego z 2014 r., w których ugrupowania prezentujące antyunijne przekonania zdobyły prawie 100 mandatów na 751, a frekwencja wyborcza wyniosła jedynie 43,09%¹.

Chaos, niepewność i obawy o polityczne *finalité* UE spotęgowało obiecanie przez – byłego już, premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona – referendum, dotyczące członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE. Brytyjczycy zdecydowali 23 czerwca 2016 r. siłą 51,9% głosów, w stosunku do 48,1%, aby opuścić Wspólnotę². Wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE może dodatkowo pogłębić asymetrię i rozwojowy dysonans pomiędzy państwami strefy euro a państwami, które nie przyjęły wspólnej waluty, powodując zmniejszenie ich potencjału finansowo-gospodarczego w UE. Szacuje się, że obecny PKB krajów niebędących w strefie euro stanowi jej 40%, natomiast po opuszczeniu Wspólnoty przez Wielką Brytanię zmaleje do 16%³.

Eurosceptyczne nastroje dodatkowo pobudziła kwestia tzw. deficytu demokracji i błędnego przeświadczenia, iż państwa narodowe, a tym bardziej ich społeczności, nie mają wpływu na decyzje, formę i kształt integracji, gdyż „technokratyczna” Unia pozbawiła ich suwerenności i narodowych kompetencji. Wychodząc z takich założeń, członkostwo w UE wiąże się z koniecznością przyjęcia regulacji unijnych, ingerujących autorytarnie w krajowe systemy instytucjonalno-prawne; z jednostronnym wpływem *top-down* rozwiązań, zasad i zaleceń; z poziomem ponadnarodowego na poziom narodowy. Przykład Niemiec pokazuje jednak, jak wiele regulacji traktatowych i rozwiązań w kwestiach instytucjonalnych czy gospodarczo-społecznych ma swoje źródło właśnie w koncepcjach narodowych państw członkowskich.

Celem opracowania jest ukazanie zjawiska europeizacji nie tylko jako jednostronnego transferu ładu europejskiego do polityk krajowych *top-down*, ale przede wszystkim jako procesu przyjmowania rozwiązań koncepcyjnych z poziomu narodowego na poziom wspólnotowy – *bottom-up*. Analiza oparta jest na przykładzie Niemiec, których aktywność, dyktowana ideą ordoliberalizmu i stylem gospodarowania, zwanym *Sspołeczną Gospodarką Rynkową*, silnie wpływa na kształt polityk i instytucji wspólnotowych.

¹ A. Staszczuk, *Parlament Europejski – sukces eurosceptyków: komentarz do wyników wyborów europejskich z 2014 r.*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,195,2aad2a32cf95e488e728bdae2716bf11/956-eurowybory.pdf>, (data dostępu: 4.10.2016).

² Według agencji prasowej *Bloomberg* czy dziennika „The Daily Telegraph” za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE opowiedziało się 48,1% głosujących, za opuszczeniem UE 51,9%. Frekwencja wyborcza wyniosła 72,2%. „The Daily Telegraph”, *EU referendum results and maps: Full breakdown and find out how your area voted*, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/23/leave-or-remain-eu-referendum-results-and-live-maps/>; loomberg, *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*, <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-brexit-referendum/> (data dostępu: 23.10.2016).

³ S. Płóciennik, *Strefa „bez euro” po ewentualnym Brexicie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn Nr 42, 29.06.2016, https://www.pism.pl/files/?id_plik=22068, (data dostępu: 04.10.2016).

EUROPEIZACJA – ZNACZENIE I DYLEMATY

Pojęcie europeizacja zyskało popularność na początku lat 90. XX w., kiedy na mocy Traktatu z Maastricht państwa narodowe zdecydowały o powołaniu Unii Europejskiej. Dla badaczy zajmujących się problematyką integracji europejskiej europeizacja stała się narzędziem – mniej lub bardziej – przydatnym do uchwycenia jej dynamiki, wielopłaszczyznowości oraz złożoności ustrojowej. Analiza procesu europeizacji koncentruje się na ukazaniu zmian, będących konsekwencją pogłębionej współpracy aktorów politycznych, zarówno w strukturach polityk krajowych, jak i na szczeblu ponadnarodowym. Poprzez delegowanie części narodowych kompetencji – na zasadzie suwerenności dzielonej – na poziom Unii, decydują się oni na przyjęcie wspólnych wzorców, wartości i zasad oraz na powołanie instytucji wspólnotowych (formalnych i nieformalnych). Europeizacja zakłada zatem tworzenie wielopoziomowych mechanizmów zarządzania (odgórnych, oddolnych i horyzontalnych), *governance*, regulujących zachowania podmiotów na wspólnotowych, zintegrowanych obszarach politycznych.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma definicjami europeizacji, eksponującymi różne jej aspekty. Tak jak sama integracja europejska, europeizacja jest złożonym procesem, ewoluującym równolegle do zmieniającej się UE; rozwijającym się zarówno we Wspólnocie, jak i poza jej strukturami, oddziałującym wewnątrz, ale również poza nią⁴. Następuje to także wtedy, gdy europeizacja „jest wynikiem zmian na poziomie krajowym”, natomiast jeśli zmiany inicjowane są przez państwa członkowskie i wpływają na procesy integracyjne, wówczas europeizacja identyfikowana jest jako zmienna niezależna wobec integracji⁵.

Przewodni nurt badań nad europeizacją zwraca szczególną uwagę na transmisję mechanizmów i rozwiązań wspólnotowych na podmioty krajowe; na sposób i zakres ich „pobierania” oraz realizacji, na procesy dostosowawcze struktur krajowych, a także „reorientację kierunku i kształtu” działań w taki sposób, aby unijna „dynamika polityczna i gospodarcza stała się częścią logiki organizacyjnej zarówno krajowej polityki, jak i procesu decyzyjnego”⁶. Dystrybucja elementów wspólnotowych na poziom krajowy traktowana jest przez grupy eurosceptyczne jako wyjątkowo wysoki koszt alternatywy przystąpienia państwa do UE. Dodatkowo, swoje przekonania argumentują koniecznością delegowania suwerenności (pojmwanej w kategoriach absolutnych, rzadziej jako suwerenności delegowanej) na szczebel subnarodowy. UE jest zatem odbierana jako jednostronny, autorytatywny inicjator zmian i kreator relacji z państwami członkowskimi, które stają się „biernymi odbiorcami europejskich wy-

⁴ J. Ruskowski, *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, w: „Rocznik Integracji Europejskiej” Nr 4/2010, s. 9-10.

⁵ K. Howell, *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*, Research Unit for Institutional Governance Ashcroft International Business School, Sheffield, UK 2002, s. 7.

⁶ R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 32, No. 1, 1994, s. 69-87; K. Howell, *Developing Conceptualizations of Europeanization...*, s. 6.

magań dla krajowych zmian”⁷. Przynależność do Wspólnoty warunkowana jest zgodą na arbitralność legislacji europejskich i dostosowania instytucjonalne, ekonomiczne, ale także społeczno-akcyjologiczne, politycznego zarządzania i porządku krajowego, do wymogów unijnych. To zaś wytwarza jednostronną presję adaptacyjną, określaną w literaturze przedmiotu jako *policy and institutional misfit*⁸.

Tak jednostronnie postrzegana europeizacja wydaje się dla wielu adwersarzy integracji wątpliwą korzyścią z członkostwa w UE, która jak Lewiatan autorytarnie będzie sprawowała ponadnarodowe rządy. Uczestnictwo w UE staje się uciążliwe i problematyczne dla tych państw, których porządek krajowy w większej mierze różni się od unijnego; wówczas procesy dostosowawcze i implementacja *acquis communautaire* stają się bardziej kosztowne i czasochłonne. Jest to wynikiem dysproporcji i niedopasowania krajowej kultury politycznej do struktury ładu wspólnotowego: im większa kompatybilność sposobu zarządzania i prowadzenia polityk pomiędzy poziomem krajowym a ponadnarodowym, tym mniej odczuwalny jest dyskomfort i „ciśnienie adaptacyjne” UE wywierane na porządki krajowe⁹.

Postrzeżenie europeizacji jedynie w kategoriach *top-down* nie oddaje całościowego charakteru tego zjawiska, choćby z tego względu, że inicjatywa integracji zrodziła się w państwach członkowskich, które zdecydowały o utworzeniu instytucji i struktur zarządzania na szczeblu ponadnarodowym, celem korzystniejszego realizowania wspólnych – ale również partykularnych – interesów. Co więcej, o podziale kompetencji pomiędzy krajami członkowskimi a głównym podmiotem integracji decydują same państwa, które poprzez ratyfikowanie traktatów europejskich dobrowolnie ograniczają swoją absolutną suwerenność, uznając większą skuteczność instytucji ponadnarodowych w pewnych obszarach politycznego działania. Podkreślić należy, iż każdy podmiot narodowy deleguje część swoich uprawnień według własnego uznania, w większej lub mniejszej mierze, co związane jest ściśle z zasadą subsydiarności kompetencyjnej, dzielonej. Oznacza to, iż zadania, priorytety i standardy europejskie wypracowane zostały na bazie doświadczeń i rozwiązań krajowych (*bottom-up*), a następnie w postaci określonych funkcji, celów i interesów oddelegowane na poziom europejski, by ponownie „wrócić do państw członkowskich w formie zharmonizowanych rozwiązań wspólnotowych (*top-down*)”¹⁰.

Zatem UE powołana została jako reprezentant interesów i preferencji rządów, jak również krajowych grup interesu. Dlatego państwa członkowskie jako siła napędowa procesu integracji, świadome współkształtowania norm, zasad i reguł wspólnotowych, mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek aktywnego udziału w doskonaleniu wspólnotowości poprzez wpływ na treść i kształt polityk europejskich.

⁷ N. T. T. Hang, *Europeanization: simply a top-down process?*, “Marmara Journal of European Studies”, Vol. 19, No. 1, 2011, s. 139.

⁸ T.A., Börzel, *How the European Union Interacts with its Member States*, “Political Science Series, Institute for Advanced Studies”, Vienna 2003, s. 5-7.

⁹ *Ibidem*, s. 7.

¹⁰ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 366.

Trzeci poziom europeizacji, który dopełnia mechanizmy wertykalnego – *top-down* i *bottom-up* – transferu uprawnień, preferencji i zmian, to obszar, jak określił Claudio M. Radaelli, dynamiki poziomej (*horizontal* lub *crossloading*). W tym aspekcie UE staje się obszarem swojego rodzaju europejskiej *polity* (jak konstatawał Arystoteles, *koinonia politike*); zorganizowaną, „poznawczą i normatywną” przestrzenią uprawnień, w której dokonuje się europejska „socjalizacja podmiotów krajowych”. W tej unijnej strukturze państwa wytwarzają między sobą sposobność interakcji i „wymiany idei, władzy, polityk, etc.”¹¹. UE nie jest w tym wypadku podmiotem bezpośrednio zaangażowanym w transfer i delegowanie funkcji, uprawnień, zasad, itp., lecz stanowi sferę koordynacji dla wymiany najlepszych praktyk, „integracji i upowszechniania polityk krajowych”¹², aktywności państw wzajemnie na siebie oddziałujących i wchodzących we wzajemne interakcje¹³.

Czwarty kierunek europeizacji, to proces ukierunkowany zewnątrz (ad extra), będący pochodną integracji sensu *stricto*. Związany jest z „rozlewaniem” modelu europejskiego poza granice UE i jej oddziaływaniem na otoczenie międzynarodowe, tzn. nie tylko na państwa spoza Wspólnoty, ale także z nią stowarzyszone i sąsiadujące (współpracujące w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa), na organizacje tj. *EFTA*¹⁴.

Rekapitułując, europeizacja jest sprzężeniem zwrotnym pomiędzy kompetencjami delegowanymi – na zasadzie suwerenności podzielonej (związanej z zasadą subsydiarności) – przez państwa członkowskie na instytucje ponadnarodowe *bottom-up*, a skonsolidowaną integracją na poziomie wspólnotowym, która zostaje włączona do porządku narodowego państw, *top-down*. Z tymi procesami związana jest ściśle między państwowa, horyzontalna kooperacja podmiotów krajowych, będących członkami UE, na jej obszarze, oraz – będące efektem procesów integracyjnych – oddziaływanie Unii na swoje otoczenie międzynarodowe *ad extra*.

NIEMIECKI ORDOLIBERALIZM I SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNEKOWA

Integracja europejska zajmuje wyjątkowe miejsce w retoryce politycznej RFN od początku jej istnienia. Zwłaszcza dla pierwszego kanclerza Konrada Adenauera zintegrowana Europa była warunkiem *sine qua non* odbudowy zniszczonego wojną niemieckiego ładu społeczno-gospodarczego, ponownego zjednoczenia dwóch państw niemieckich oraz ustabilizowania relacji z państwami regionu, głównie z Francją. Z jednej strony zorganizowana ekonomicznie, aksjologicznie i politycznie Wspólnota miała okazać się największym dotąd europejskim projektem pokojowym, z drugiej nie tylko RFN, ale także inne państwa były świadome, iż nie będą mogły skutecznie

¹¹ C. M. Radaelli, *Europeanisation: solution or problem?*, “European Integration online Papers” (EIoP) Vol. 8, No. 16, 2004, <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>, s. 5,

¹² T. Grosse, *Systemowe spojrzenie na europeizację*, „Studia Europejskie”, nr 3, 2012, s. 12,

¹³ K. Howell, *Developing Conceptualizations of Europeanization...*, s. 12-13.

¹⁴ J. Ruskowski, *Europeizacja ad extra...*, s. 9-11.

nie realizować własnych interesów poza nią, bez wzajemnej współpracy. Konrad Adenauer poprzez zdecydowane działania prowadzące do utworzenia Wspólnot, zapewnił Niemcom stabilną i silną pozycję w ich strukturach. Nazwany jednym z ojców zintegrowanej Europy, wręcz nie widział innego scenariusza dla rozwoju swojego kraju, jak tylko poprzez udział we wspólnocie *christianitas*, czyli nie tylko gospodarczej, ale przede wszystkim powiązanej wartościami religijnymi, etyczno-moralnymi, kulturowymi i społecznymi. Do najbardziej dojrzałej formy współpracy państw miałyby doprowadzić unia polityczna, osiągnięta dzięki federacji. W Adenauerowskiej wizji wspólnotowości, tożsamej z metodą wypracowaną przez Jeana Monneta, przeplatają się elementy federalizmu z nurem neofunkcjonalnym. Zarówno Monnet, jak i Adenauer upatrywali zasadności integracji w osiąganiu kolejnych jej etapów poprzez stopniowe ich przelewanie się (*spill-over*) z jednej dziedziny (począwszy od szczebla gospodarczego) na kolejne, aż do momentu osiągnięcia pełnej integracji, czyli unii politycznej ze wspólną polityką finansową i wspólnym modelem społecznym. Za taką formą integracji Adenauer opowiedział się jeszcze jako przewodniczący Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) w strefie brytyjskiej, przyjmując jej pierwszy, partyjny program na zjeździe w Neheim-Hüsten w 1946 r.¹⁵

Do idei federacji, związanej z zasadą subsydiarności i suwerenności dzielonej, które stały się podstawą funkcjonowania UE oraz podstawą jej metody zarządzania opierając się na interaktywności struktur władzy (*multilevel-governance*), silnie nawiązywała niemiecka koncepcja Społecznej Gospodarki Rynkowej – SGR (*Soziale Marktwirtschaft*,). Stała się ona nie tylko stylem konstytuowania ładu społeczno-gospodarczego RFN, ale poprzez jej polityczną implementację kanclerz Adenauer wraz ze swoim ministrem finansów, Ludwigiem Erhardem, wprowadził część elementów SGR do porządku wspólnotowego, na szczebel ponadnarodowy.

Koncepcja SGR w głównej mierze została stworzona przez Alfreda Müllera-Armacka, a wdrażana do polityki przez Unię Chrześcijańsko-Demokratyczną i jej czołowych polityków. A. Müller-Armack, zainspirowany niemiecką szkołą historyczną oraz poglądami Maxa Webera uważał, że każdy historyczny moment, każda epoka, wymaga ukształtowania indywidualnego stylu, charakteryzującego się określonymi regułami, wartościami, funkcjami i cechami. SGR nie jest więc teorią, modelem czy doktryną, ale stylem życia i myślenia, który porządkuje dynamizm aktywności społeczno-gospodarczej w strukturze federalnej RFN. Tuż po wojnie zniszczone Niemcy wymagały stworzenia od podstaw ładu gospodarczego; zanim więc całościowy styl SGR wpisał się w niemiecką tożsamość i mentalność, polityczno-gospodarcza praktyka przyjęła założenia ordoliberalizmu, będącego odtąd swojego rodzaju niemiecką „konstytucją gospodarczą” (*Wirtschaftsverfassung*), a zarazem jednym z filarów SGR.

Tradycja intelektualna ordoliberalistów narodziła się w tzw. Kołach Fryburskich w latach 1938-1944: grupach eksperckich, stworzonych przez naukowców (ekonomistów, prawników, politologów, teologów) różnych wyznań (ewangelików i katoli-

¹⁵ W. Bokajło, *Koncepcja Europy Konrada Adenauera i jej realizacja w praktyce politycznej w latach 1944-1954*, Wrocław 2005, s. 21.

ków). Ich celem było teoretyczne opracowanie ram instytucjonalno-prawnych, w których w najbardziej efektywny sposób mogłaby być prowadzona polityka pieniężna i gospodarcza w warunkach gospodarki rynkowej¹⁶.

Ordoliberalizm z jednej strony daleki jest od liberalnego paradygmatu idei *laissez-faire* czy samoregulującego się rynku. „Niewidzialną rękę rynku”, która miałaby kierować procesami rynkowymi, a w efekcie zapewnić skuteczność spontanicznych zachowań uczestników procesu gospodarczego, uważa za swoisty metafizyczny dogmat¹⁷. Z drugiej strony nie utożsamia się z rozwiązaniami J. M. Keynesa, promującego wzrost gospodarczy, wspierany w głównej mierze konsumpcją i państwowymi regulacjami zapewniającymi pełne zatrudnienie. Odchodzi od manifestowania zasadności antycyklicznej polityki stabilizacyjnej czy dyskrecjonalnej polityki procesowej, zakłócającej swobodne kształtowanie się cen oraz wpływającej na zaburzenia stabilnej wartości pieniądza; oddziałując tym samym bezpośrednio na przebieg i wyniki rozwoju ekonomicznego¹⁸. Kategoria *ordo* zatem, charakterystyczna dla filozofii arystotelesowsko-tomistycznej i zorientowana na zasady zaczerpnięte ze społecznej nauki Kościoła, porządkuje racjonalnie liberalizm, a także organizuje gospodarkę za pomocą polityki ładu (*Ordnungspolitik*).

Do praktycznej realizacji ordoliberalizmu w Niemczech przyczynili się przedstawiciele Szkoły Fryburskiej, m.in. Walter Eucken, Leonard Miksch, Franz Böhm i Hans Großmann-Doerth, tworząc tzw. konstytucję gospodarczą¹⁹. W przedmowie do pierwszego zeszytu czasopisma pt.: „*Ordnung der Wirtschaft*” z 1937 r. podkreślił: „konstytucja gospodarcza (*Wirtschaftsverfassung*) powinna być pojmowana jako wspólna decyzja odnosząca się do porządku życia gospodarczego, zatem porządek prawny powinien tworzyć ją i nadawać jej odpowiedni kształt”²⁰. Kategoria *Ordnung der Wirtschaft*, zawarta w tytule czasopisma, okazała się fundamentem dla „historycznych i prawnych” podstaw tworzonego ordoliberalizmu: „prawo gospodarki wolnorynkowej przyznaje wolność jedynie w ramach określonego porządku. Jeśli bowiem wystąpi konflikt pomiędzy wolnością a tymże porządkiem, przyznaje się bezwzględ-

¹⁶ J. Bokajło, hasło: *Kolo Fryburskie*, w: J. Famielec, A. Szplit, *Leksykon społecznej gospodarki rynkowej*, Kielce 2016, s. 72-73.

¹⁷ J. Nordmann, *Das Prinzip des Nichtwissens im Jahrhundert der Wissenschaft. Zum Verhältnis von Neoliberalismus und liberaler Wissenschaftstheorie*, w: Ch. Butterwegge, B. Lösch, R. Ptak (Hrsg.) *Neoliberalismus. Analysen und Alternativen*, Wiesbaden 2008, s. 117.

¹⁸ Patrz: N. Konegen, *Wirtschaftspolitik für Politikwissenschaftler: ausgewählte Entscheidungsfelder*, Münster 1994, s. 34-35; L. Wildmann, *Wirtschaftspolitik: Module der Volkswirtschaftslehre*, Band III, Oldenburg 2016, s. 3-6.

¹⁹ J. Bokajło, *Społeczna Gospodarka Rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena*, w: P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?*, Warszawa 2014, s. 299-306.

²⁰ F. Böhm, W. Eucken, H. Großmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, w: F. Böhm, W. Eucken, H. Großmann-Doerth, (Hrsg.), *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtschöpferische Leistung*, Heft 1., Stuttgart/Berlin 1937, s. VII-XXI.

ne pierwszeństwo określonego porządkowi”²¹. Zatem niemiecki ordoliberalizm „projektuje” i „organizuje” ład gospodarczo-prawny oraz instytucjonalny i uważany jest za pierwszą fazę, pierwszy etap SGR.

„Ordo-konstytucję” tworzą „zasady konstytuujące”: funkcjonalny system cen, stabilna polityka pieniężna i walutowa, gwarantowana prywatna własność środków produkcji, swobodne zawieranie umów w warunkach otwartości rynków, odpowiedzialność materialna podmiotów gospodarczych oraz stałość prowadzonej polityki gospodarczej²². Spełnienie tych warunków zapewniają ramy organizacyjne, zwłaszcza prawne, dla aktywności podmiotów gospodarczych, prowadzących politykę współzawodnictwa (*Wettbewerbspolitik*), konieczne dla zagwarantowania porządku gospodarczego „opartego na zasadzie wolności”, który jednocześnie „przyczynia się do postępu gospodarczego”. „Współzawodnictwo”, czyli konkurencyjność w ujęciu ordoliberalnym „(...) jest podstawowym mechanizmem przywracającym harmonię pomiędzy indywidualną chęcią zysku a kolektywną racjonalnością”²³. Dopełnieniem „zasad konstytuujących” są „zasady regulujące”: nadzór nad monopolami, progresja podatku dochodowego, ustalenie płacy minimalnej, ale wyłącznie w okresie tzw. anomalnych warunków rynkowych oraz zwrócenie uwagi na efekty zewnętrzne i niedoskonałości wolnego rynku. Przestrzeganie zasad konstytuujących i uzupełniających je zasad regulujących, zagwarantować powinno silne państwo opierając się na stabilnych instytucjach i transparentności przepisów prawnych. Jego zadaniem jest nadzorowanie porządku ramowego, umożliwiającego swobodę rozwoju wolnej konkurencji i zapewniającego ochronę własności prywatnej. Rola państwa w ordoliberalizmie jest ograniczona jedynie do takich działań. F. Böhm uważał, że stworzenie ram porządkowych jest warunkiem koniecznym do tego, aby swoboda działalności gospodarczej mogła rozwijać się w sposób efektywny. Natomiast L. Erhard porównywał zadania państwa do zadań, jakie ma do spełnienia arbiter na boisku podczas meczu piłki nożnej; tak jak arbiter, nie powinno ono brać udziału w grze, ale wskazywać odpowiednie wzorce zachowań, ustanawiać reguły gry. Również w warunkach rynkowej polityki gospodarczej reguły muszą być klarowne, a porządek obiektywnie (bez podporządkowania jakiegokolwiek partii politycznej) zapewniony²⁴.

Charakterystyczną cechą drugiej fazy SGR (mniej więcej od 1957 r.) było zwrócenie uwagi na ukształtowanie i stabilizację ładu społecznego. Na istotę i potrzebę sprawnego funkcjonowania – obok polityki gospodarczej – także polityki społecznej, zwracał uwagę twórca pojęcia *Soziale Marktwirtschaft*, Alfred Müller-Armack.

²¹ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtschöpferische Leistung*, Stuttgart/Berlin 1937, s. 101; patrz też: R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Opladen 2004, s. 99 i dalej.

²² Patrz: M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 57-62.

²³ J. Bokajło, *System zorganizowanej konkurencji jako konstytuująca zasada porządku gospodarczego Republiki Federalnej Niemiec*, w: J. Koperek (red.), *Rodzina europejska. Filozoficzno-polityczne i społeczno-ekonomiczne uwarunkowania*, Lublin 2011, s. 193-197.

²⁴ T. Zieschang, *Das Staatsbild Franz Böhm*, Stuttgart 2003, s. 101-104.

Dobrego bytu społecznego (*well-being*) nie jest w stanie zapewnić wyłącznie mechanizm rynkowy. A. Möller-Armack w tej kwestii absolutnie nie miał na myśli egalitaryzmu. Chodziło mu o zapewnienie warunków dla rozwoju aktywności społecznej, opartej na procesach demokratycznych, rozwój pomocy socjalnej dla grup najbardziej potrzebujących (zgodnie ze społeczną nauką Kościoła) i zwrócenie uwagi na człowieka – nie jako podmiot w relacjach ekonomicznych, a osobą ludzką. Jej witalność, dobre samopoczucie i godne życie (*well-being*) leżą u podstaw wszelkich działań ekonomicznych i umożliwiają rozkwit gospodarczy, co jest ostatecznym celem *civitas humana* – jak twierdził Wilhelm Röpke, jeden z ojców SGR. Zwrócił on uwagę na aspekt humanizmu gospodarczego (*Humane Marktwirtschaft und Wirtschaftshumanismus*), w którego centrum jest człowiek ze swoimi słabościami, potrzebami, wyznaniem i wartościami kulturowo- aksjologicznymi²⁵.

Innym orędownikiem gospodarki nie tylko „społecznej”, ale „zhumanizowanej”, ukierunkowanej na społeczną integrację i wspieranie polityki społecznej, eksponującej rolę społeczeństwa obywatelskiego, dynamicznie angażującego się w społeczny dobry byt celem polepszenia jego warunków (*Vitalpolitik*), był Aleksander Rüstow, reprezentujący nurt socjologiczno-antropologiczny, ideowo związany z ordoliberalizmem, a zarazem będący jednym z filarów SGR²⁶. Wymiar antropologiczny i społeczny SGR był szczególnie pielęgnowany przez A. Müllera-Armacka; uważał on bowiem, że SGR nie jest koncepcją czy teorią, ale stylem życia, gospodarowania w społeczeństwie i dla społeczeństwa, który jest charakterystyczny dla określonego okresu dziejowego. Dla jego pełnego ukształtowania komponent ekonomiczny musi zostać dopełniony aspektem społecznym: kulturowym, antropologicznym, wyznaniowym. Ich połączenie oparte jest na idei irenizmu, pokojowej formie integrującej potencjalnie wykluczające się postawy, np. liberalizm gospodarczy z zasadą równości społecznej²⁷. Dla uporządkowania stylu SGR, Müller-Armack oparł swoje przemyślenia na zasadzie „myślenia w porządkach” (*Denken in Ordnungen*), zaczerpniętej od Maxa Webera, na którą także powoływał się ordoliberal, W. Eucken, stosując zwrot: „współzależność porządków” (*Interdependenz der Ordnungen*)²⁸.

Ordoliberalizm nie jest zatem – jak powszechnie się uważa – tym samym, co SGR. Stanowi natomiast dla niej koncepcję bazową; jest jednym z współzależnych ładów. Aby całościowy styl zarządzania społeczeństwem i uprawiania polityki SGR mógł się wykształcić i stać częścią tożsamości społecznej, ordoliberalizm musi zo-

²⁵ P. H. Dembinski, *Humanizm gospodarczy. Społeczna gospodarka rynkowa w czasach kryzysu*, „Więź”, listopad-grudzień 2012, nr 11-12, s. 5-18; J. Bokajło, *Zhumanizowana Gospodarka Rynkowa w obliczu fetyszu pieniądza i społeczeństwa masowego*, w: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*, Warszawa 2015, s. 88-99.

²⁶ J. Bokajło, *Porównanie koncepcji ładu społeczno-gospodarczego A. Rüstowa, W. Röpkego, A. Müllera-Armacka*, w: P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Warszawa 2014, s. 228-242.

²⁷ A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, w: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9., Stuttgart-Tübingen, Göttingen 1956, s. 390.

²⁸ I. Pies, M. Leschke, *Walter Euckens Ordnunspolitik*, Tübingen 2002, s. 41-43.

stać dopełniony zorganizowanym łańcem społecznym. Tylko wówczas będzie możliwa realizacja wolności gospodarowania, konkurencji i wolności osobistej, postęp społeczny i bezpieczeństwo socjalne, a styl SGR będzie inspiracją nie tylko dla niemieckich partii politycznych i niemieckiego społeczeństwa, ale również dla współczesnej integracji państw narodowych w UE. Oczywiście, co podkreślał A. Müller-Armack, styl jest charakterystyczny dla określonego środowiska, momentu historycznego, świadomości polityczno-kulturowej i społecznej, dlatego w żadnych innych warunkach nie będzie możliwa jego całościowa, oryginalna implementacja. Niemniej jednak, pewne jego elementy mogą być transponowane na poziom wspólnotowy. Będzie to tym bardziej możliwe, im bardziej w procesie europeizacji określone cechy stylu niemieckiego i europejskiego, podlegając aproksymacji, staną się relatywnie kompatybilne.

ORDO I SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA W PROCESIE EUROPEIZACJI

„Współzależność łańców“ w niemieckim stylu gospodarowania i tworzenia instytucji (formalnych i nieformalnych), zawsze wyróżniała RFN na tle innych państw europejskich. Jeszcze przed podpisaniem Traktatu z Maastricht Niemcy silnie forsowały swoje narodowe interesy, poprzez wpływ na instytucje wspólnotowe i na proces tworzenia ponadnarodowego prawa i polityk (*policy-making*)²⁹. Peter Bofinger, jeden z członków niezależnej niemieckiej Rady Ekspertów Ekonomicznych (*Sachverständigenrat für Wirtschaft*) mówiący o sobie jak o „ostatnim niemieckim keynesiście“, zaznacza, że niemiecka myśl ekonomiczna zdominowana była ideami *ordo* zawsze wtedy, gdy w innych krajach dominował interwencjonizm lub „wynaturzony” neoliberalizm³⁰. Być może ta oryginalność i – bądź co bądź – perfekcja stylu SGR oraz determinacja społeczno-polityczna związana z jego implementacją, a w konsekwencji, niezwykle efektywny rozwój gospodarczy i konkurencyjność, okazały się głównym argumentem nadającym impet niemieckim działaniom w kierunku translokowania elementów SGR do porządku UE. Co więcej, Niemcy są wyjątkowo świadomym członkiem Wspólnoty, dążącym silnie do tego, aby UE reprezentowała ich interesy na arenie międzynarodowej. Mogą pozwolić sobie na transfer własnych preferencji, a tym samym brać aktywny udział w procesie *bottom-up*, ponieważ ich system instytucjonalny jest w dużej mierze kompatybilny z unijnym. To zaś pozwala uniknąć lub przynajmniej zmniejszyć „poziom europejskich regulacji lub zmian w danym sektorze polityki, co ostatecznie prowadzi do zmniejszenia ponoszonych kosztów”³¹.

²⁹ J. Kaarlejärvi, *Fiscal Policy Without a State in EMU?: Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Coordination*, New York 2007, s. 221-222.

³⁰ The Economist, *Of rules and order. German ordoliberalism has had a big influence on policy during the euro crisis*, May 2015, <http://www.economist.com/news/europe/21650565-german-ordoliberalism-has-had-big-influence-policy-during-euro-crisis-rules-and-order>, (data dostępu: 30.05.2017).

³¹ J. Bokajło J., *System zorganizowanej konkurencji...*, s. 141- 142; N.T. T. Hang, *Europeanization...* s. 141; T.A. Börzel, *How the European Union Interacts...*, s. 6.

Jako jedna z największych gospodarek europejskich i ze względu na pojawiające się już w późnych latach 80. nadwyżki w bilansie płatniczym, Niemcy w szczególności są zaangażowane w proces pogłębiania integracji, utworzenie unii walutowej i uwspólnienie krajowych polityk pieniężnych, co jednak poprzedzić miało utworzenie unii gospodarczej w warunkach konwergencji rozwojowych wszystkich państw. Silną pozycję negocjacyjną RFN widać na wszystkich etapach tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW); Niemcy wywarły duży wpływ na konwergencję ekonomiczną państw, która miała być zapewniona w pierwszym etapie. Drugi etap (od 1994 do 1998 r.), wprowadzający ponadnarodowe instytucje finansowe, tj. Europejski System Banków Centralnych, a zwłaszcza Europejski Bank Centralny (EBC), jest przykładem instytucjonalnego transferu niemieckich rozwiązań koncepcyjnych. Zarówno zakres kompetencji EBC, jak i strategia działania, oparte zostały na wzorcach zaczerpniętych z niemieckiego *Bundesbank*. Ustawa o Niemieckim Banku Centralnym (*Gesetz über die Deutsche Bundesbank*) weszła w życie w 1957 r., kiedy przewodnią ekonomiczną koncepcją w RFN był jeszcze ordoliberalizm, a w jej treści przebija wyraźnie imperatyw fryburski. To, co zostało zaimplementowane z idei *ordo* w kwestii kompetencji EBC, to przede wszystkim utrzymywanie silnej niezależności instytucjonalno-decyzyjnej, zwłaszcza jeśli chodzi o regulację podaży pieniądza i kształtowanie polityki pieniężnej, w sposób niezależny od politycznych, personalnych i finansowych wpływów³². Jej celem natomiast jest utrzymywanie na niskim poziomie inflacji (w granicach bezpośredniego celu inflacyjnego), stabilizacja kursu walutowego i stabilność cen, co ma zagwarantować wspólna waluta. Polityka pieniężna – według ordoliberalistów – jest najbardziej efektywna, kiedy jest osadzona w trwałym i zrównoważonym ładzie instytucjonalnym i funkcjonuje na konkretnych zasadach. Ów ład miało zapewnić powołanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i uwspólnienie – co więcej, pozostawienie w zakresie wyłącznych kompetencji UE – polityki monetarnej. To rozwiązanie było właściwe dla ostatniego, trzeciego etapu tworzenia UGiW (1999-2001).

Jeśli chodzi o zasady, w których kształtowaniu niebagatelną rolę odegrało niemieckie *ordo*, zostały one skonkretyzowane w tzw. kryteriach z Maastricht, zobowiązujących państwa do prowadzenia polityki stabilizującej wartość pieniądza, stałego kursu walutowego, stabilnych cen oraz nominalnych długookresowych stóp procentowych, a także do odpowiedzialności fiskalnej związanej z utrzymywaniem dyscypliny budżetowej. Ich wzmocnieniu służyć miał przyjęty podczas szczytu amsterdamskiego w 1997 r. Pakt Stabilności i Wzrostu, którego idea sprowadzała się do procedury nadzoru finansowego i koordynacji polityk makroekonomicznych. Dowodem na problemy w utrzymaniu dyscypliny, są *nomen omen* same Niemcy,

³² L. P. Feld, E. A., Köhler, D. Nientiedt, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe* 15/04, Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics No. 5368, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 2004, s. 111; R. Mikhel., *German influence on the EU Monetary Policy*, Publishing House of Šiauliai University 2012, s. 102.

które nieraz zostały ukarane procedurą nadmiernego deficytu³³. Same siebie jednak zdyscyplinowały, wpisując do Ustawy Zasadniczej tzw. klauzulę hamulca bezpieczeństwa (*Schuldenbremse*) oraz transportując jej założenie na poziom europejski, poprzez Traktat z Lizbony. Patrząc przez pryzmat polityki ładu (*Ordnungspolitik*), hamulec długu publicznego stanowi barierę zadłużenia dla krajów *eurolandu*, czyli ma wyznaczać ramy dla utrzymania stabilnych finansów i tym samym, dyscyplinować państwa członkowskie.

Dominujące w federalnym ładzie aspekty *Ordnungspolitik* przełożyły się na strategię przyjętą przez kanclerz Angelę Merkel w czasie kryzysu finansowo-gospodarczego trwającego od 2007 r. Jej główne postulaty koncentrowały się na polityce „zaciskania pasa” i przestrzeganiu ładu, m.in. zapisanej w Traktacie z Maastricht (TUE) zasadzie *no bail-out*, odpowiadającej *de facto* ordoliberalnemu założeniu dotyczącemu odpowiedzialności państw za wyniki działalności gospodarczej. Propozycja uwspólnotowienia zadłużenia, emisja euroobligacji czy luzowanie polityki pieniężnej stoją natomiast w całkowitej opozycji do *Ordnungspolitik*. Kanclerz Merkel dążyła do stabilizacji makroekonomicznej UE, forsując zestaw przepisów zwanych „sześciopakiem”³⁴, których uzupełnieniem stał się pakt fiskalny, czyli Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW³⁵. Wzrost gospodarczy nie miał stanowić bezpośredniego celu – przy czym upierał się ówczesny prezydent Francji Francois Hollande – gdyż w założeniach ordoliberalnych ma on być wypadkową dyscypliny fiskalnej, polityki pieniężnej i konsekwencji prowadzenia polityki gospodarczej. Wzmocnieniu instytucjonalnemu UE, a zwłaszcza stabilizacji strefy euro, poprzez nadzór budżetowy, służyć miał – zgodny z imperatywem *Ordnungspolitik* – pakiet dwóch rozporządzeń, zwany „dwupakiem”, który wszedł w życie 30 maja 2013 r. W przeciwieństwie do tzw. sześciopaku, miał on służyć koordynacji budżetowej państw strefy euro, czyli zgodnie z założeniami W. Euckena, stanowić swojego rodzaju narzędzie regulujące³⁶.

W dyskursie na temat transpozycji zasad z poziomu państwa narodowego dominują nie tylko niemieckie założenia *ordo*; drugi filar *SGR* wniósł do europejskiego ładu przede wszystkim zasadę subsydiarności, usankcjonowaną art. 3b TUE, z której natomiast wyrosła idea kompetencji dzielonych. Również w tej kwestii RFN niejednokrotnie wyrażała swoją opinię, wpływając na treści traktatów europejskich. Przykład

³³ Z brakiem stabilności sektora finansów publicznych RFN borykała się od 2002 r. *Decyzja Rady o wezwaniu Niemiec zgodnie z art. 104 ust. 9 Traktatu WE do przyjęcia środków zmierzających do zredukowania deficytu oraz uznanych za konieczne w celu zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu*, Brusselsa 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52006SC0285>, (data dostępu: 02.03.2017).

³⁴ Przepisy „sześciopaku” weszły w życie z początkiem 2012 r.

³⁵ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii ekonomicznej i monetarnej został podpisany w marcu 2012 r. przez wszystkie państwa oprócz Wielkiej Brytanii i Czech. Jego postanowienia weszły w życie z początkiem 2013 r.

³⁶ Komisja Europejska, *W życie wchodzi „dwupak” – uzupełnienie cyklu nadzoru budżetowego i usprawnienie zarządzania gospodarką w strefie euro*, 23.05.2013, http://europa.eu/rapid/press-release-MEMO-13-457_pl.htm, (data dostępu: 30.05.2017).

stanowią znane orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: *Solange I* i *Solange II*, w których odniesiono się stanowczo do porządku związanego z kompetencjami przynależnymi państwom narodowym – tymi, które podlegają Wspólnocie oraz tymi, które są wynikiem suwerenności dzielonej³⁷.

Patrząc przez pryzmat ostatnich kryzysów, można wnioskować, że ordoliberalizm w Niemczech nie tylko utrzymał aktywność gospodarczą i efektywność produkcji na wysokim poziomie. Dostosowując długookresowe strategie działania do tradycji całościowego stylu SGR, rząd kanclerz Merkel wprawdzie wspomógł koniunkturę poprzez pakiety stymulacyjne, bez wątpienia jednak na dużo mniejszą skalę, niż uczyniły to inne gospodarki europejskie i przez krótszy czas.

Tajemnica powodzenia SGR tkwi nie tylko w oszczędnościach i stabilności makroekonomicznej, ale w możliwościach adaptacji do ładu zmieniającego się pod wpływem europeizacji. Jak dowodził L. Erhard, SGR jest przed wszystkim wzorem dla prowadzenia polityki społecznej i organizacji ładu, w którym społeczeństwo osiągnie lepsze standardy życia³⁸. To zaś zapewnia komponent społeczny w SGR, który nie jest przymiotnikiem gospodarki rynkowej, ale - zgodnie z zasadą współzależności ładów - jest elementem ją dopełniającym. Erhard rekomendował, aby polityczne decyzje nawiązywały nie tylko do prymatu polityki gospodarczej, ale wiązały ją z zasadami społecznymi, tj. subsydiarnością, solidarnością, równością, wolnością, a nad wszystko konkurencyjnością - także w zakresie kapitału ludzkiego, społecznego, intelektualnego. To właśnie miał na myśli A. Müller-Armack twierdząc, iż główną cechą ewolucyjnego stylu SGR jest „połączenie, w oparciu o gospodarkę konkurencyjną wolnej inicjatywy, która przez wydajność gospodarczą, zabezpieczy postęp społeczny”³⁹. Uniwersalność stwierdzenia pozwala na włączenie tej cechy niemieckiego stylu do ładu ponadnarodowego, co właśnie uczyniono w art. 2, ust. 3 uchwalonej w 2000 r. Strategii Lizbońskiej, a następnie w Traktacie z Lizbony, podpisanym w 2007 r. Do porządku europejskiego włączono zasadę celu wzrostu gospodarczego, który zapewnić ma „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i po-

³⁷ Orzeczenia *Solange I* (1974 r.) oraz *Solange II* (1986 r.) wydane były jeszcze przed podpisaniem Traktatu z Maastricht i miały na celu udowodnić, że suwerenność RFN jest dobrowolnie dzielona pomiędzy rząd krajowy a instytucje wspólnotowe. Co więcej, wskazały, iż prawo wspólnotowe wprawdzie ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, a przepisy krajowe nie mogą być z nim sprzeczne, jednakże prawo wspólnotowe nie może naruszać porządku konstytucyjnego, czyli ustanowionego przez Ustawę Zasadniczą. Zatem przyjęcie prawa wspólnotowego nie jest bezwarunkowe, tzn. Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawuje kontrolę nad zasadami konstytucyjnymi, dopóki (z niem. *solange*) nie uzna, iż porządek wspólnotowy jest tożsamy z konstytucyjnym porządkiem krajowym. Patrz: E. Krzysztofik, *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, Rocznik Nauk Prawnych, t. XXIV, nr 2, 2014, s. 15-17.

³⁸ H. F. Wünsche, *Die Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und ihr Verfall in der sechziger und siebziger Jahren*, w: O. Schlecht, G. Stiltner (red.), *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven*, H., Freiburg im Briesgau 2001, s. 92-105.

³⁹ Cyt. za: N. Konegen, *Marktwirtschaft und Globalisierung*, w: R. Robert (red.), *Bundesrepublik Deutschland - Politisches System und Globalisierung*, Münster 2000, s. 94-95.

stępu społecznego⁴⁰; ma być on realizowany w warunkach wspólnotowego rynku wewnętrznego.

Postulat pełnego zatrudnienia ma niebagatelne znaczenie z uwagi na kryzys społeczny w całej UE, przejawiający się silnym wzrostem długookresowego bezrobocia. Z powodu braku miejsc zatrudnienia najbardziej ucierpieli ludzie młodzi. Jak wynika z raportu PISM, przed kryzysem stopa bezrobocia w tej grupie kształtowała się na poziomie 15%, w maju 2013 r. osiągnęła już ponad 23%⁴¹. Problem ten jest wciąż poważny. Według badań statystycznych portalu *Statista*, w lutym 2017 r. bezrobocie wśród młodych okazało się najwyższe w Grecji (45,2%) i w Hiszpanii (41,5%), a we Francji osiągnęło poziom 23,6%, co przekracza średnią dla obszaru euro (19,4%) oraz całej UE (17,3%). Zadziwiające jest, że młodzi bezrobotni w Niemczech stanowią jedynie 6,6%, natomiast ogólna stopa bezrobocia w lutym 2017 r. kształtowała się na rekordowo niskim poziomie 3,9% (we Francji osiągnęła 10%, a w Grecji 23,1%), czyli znacznie poniżej średniej unijnej (8%)⁴². Sukces na niemieckim rynku pracy przypisać należy właśnie SGR, w duchu której kanclerz Gerhard Schröder zaproponował pakiet reform, znanych powszechnie jako *Hartz IV* i implementowanych sukcesywnie w latach 2003-2005. Chodziło w nich przede wszystkim o zliberalizowanie rynku pracy, likwidację nieefektywnych instytucji, instrumentów i praktyk stosowanych m.in. przez zbiurokratyzowane władze administracyjne, zmniejszenie kosztów pracy, ale przede wszystkim o uelastycznienie zasad zatrudnienia w czasie kryzysu i wzmocnienie konkurencyjności. Zasadność reform tłumaczono przede wszystkim możliwością zachowania miejsca pracy w okresie spadku produkcji i recesji gospodarczej, poprzez zmniejszenie liczby godzin, przy jednoczesnym zachowaniu zatrudnienia i stałości wynagrodzenia. Jest to zgodnie oczywiście z założeniami A. Müllera-Armacka, jak również i W. Euckena, który postulował dostosowanie środków na rynku pracy do określonych warunków, przy utrzymaniu indywidualnej konkurencyjności, co zapewni – w warunkach wolnego rynku – postęp społeczny⁴³. Wsparcie dla indywidualnej inicjatywy zagwarantowała reforma *Hartz II*, co więcej, uregulowała zasady niskopłatnego zatrudnienia w zakresie niepełnego wymiaru czasu, wprowadzając tzw. drobne formy zatrudnienia: *Mini-* i *Midi-Jobs*. Wszystkie założenia reform uzyskały

⁴⁰ Eur-lex, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>, (data dostępu: 03.05.2017).

⁴¹ P. Toporowski, *Bezrobocie wśród młodych? Czas na reindustrializację!*, Biuletyn PISM, Nr 82 (1058), 9.08.2013.

⁴² Portal für Statistic, Statista, *Youth unemployment rate in Europe (EU member states) as of February 2017 (seasonally adjusted)*, <https://www.statista.com/statistics/266228/youth-unemployment-rate-in-eu-countries/>; Portal für Statistic, Statista, *Unemployment rate in member states of the European Union in February 2017 (seasonally adjusted)*, <https://www.statista.com/statistics/268830/unemployment-rate-in-eu-countries/>, (data dostępu: 02.06.2017).

⁴³ V. Rieble, *Walter Eucken und die Frage nach der Arbeitsmarktordnung*, w: B. Külpe, V. Vanberg (red.), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung. Gedankband zur Erinnerung an Walter Eucken*, Haufe, Freiburg 2000, s. 199-205.

zgodę społeczną w ramach porozumień branżowych, w których przedstawiciele pracowników mają silną reprezentację dzięki aktywności związków zawodowych⁴⁴.

Idea tzw. *flexicurity*, czyli połączenie możliwości zachowania stanowiska pracy w czasie słabej koniunktury gospodarczej z pewnością i bezpieczeństwem otrzymywania wynagrodzenia, przeniesiona została na szczebel ponadnarodowy; w 2008 r. Komisja Europejska uruchomiła Misję dla modelu *flexicurity*. Wcześniej jednak wartości SGR znalazły odbicie w Europejskim Modelu Społecznym, odnoszącym się do organizacji europejskiego ładu społecznego i standardów zarządzania nim, opierając się na dialogu społecznym, solidarności i konkurencyjności kapitału społecznego oraz równości szans. W odpowiedzi na aktualne problemy związane z kwestią deficytu demokracji, bezrobociem i ubóstwem, przewodnimi inicjatywami europejskiej polityki społecznej jest wspieranie zatrudnienia i modernizacja rynków pracy, poprawa kształcenia celem zwiększenia aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród młodzieży oraz zwiększenie elastyczności i mobilności siły roboczej. W aspekcie aksjologicznym, SGR odpowiadają reguły wprowadzone w Karcie Praw Podstawowych, odnoszące się przed wszystkim do godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności, a dążeniom do stworzenia struktury na kształt niemieckiego federalizmu odpowiada hybrydalny charakter UE, wraz z podziałem na poziom międzyrządowy, za który odpowiadają Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej oraz ponadnarodowy, reprezentowany przez Parlament i Komisję Europejską.

ZAKOŃCZENIE

Już od czasu Traktatów Rzymskich RFN przejawiała wolę pełnienia roli strażnika ładu społeczno-ekonomicznego w integrującej się Europie, w imię koncepcji *ordo* i zasad SGR. Jej wkład w oddolną europeizację (*bottom-up*), związaną z translokowaniem elementów SGR na poziom ogólnoeuropejski jest niebagatelny, o czym świadczą zapisy traktatów europejskich oraz działania UE – zwłaszcza w czasie kryzysu finansowo-gospodarczego od 2007 r. – w duchu charakterystycznym dla niemieckiego stylu zarządzania. Niemieccy przywódcy przy każdej okazji podkreślają stabilność i efektywność SGR w RFN. Choć SGR implementowana została przez niemiecką chadecję, o jej sile i marce świadczy fakt, że powołują się na nią wszystkie partie polityczne RFN. Chociaż partia socjaldemokratyczna dostosowuje oryginalne założenia SGR do swojego elektoratu, obciążając ją zwiększoną rolą interwencyjną państwa i podporządkowując część jej elementów ideom keynesistowskim, to okazuje się być remedium na trudności gospodarczo-społeczne również w warunkach wysokiej destabilizacji gospodarczej – stylem dominującym nawet ponad politycznymi podziałami. Świadczy o tym chociażby pakiet reform rynku pracy, zwany *Hartz IV* oraz reforma systemu opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych *Agenda 2010*, w całości wpisujące się w założenia chadeckiej SGR, a wprowadzane przecież przez socjaldemo-

⁴⁴ Patrz: J. Bokajło, *Niemieckie „państwo cudów”. Reformy Hartza jako remedium na kryzys gospodarczy...*, „Więź”, listopad-grudzień 2012, nr 11-12, s. 41-51.

kratycznego kanclerza G. Schrödera. Decyzja ówczesnego kanclerza z ramienia *SPD* o implementacji do porządku społeczno-gospodarczego reform o charakterze ordoliberalnym jest dowodem uniwersalności zasad SGR i ich skuteczności w uzdrawianiu kryzysowej rzeczywistości.

RFN jest przykładem aktywnego państwa członkowskiego UE, egzemplifikującym „trójwymiarową” istotę procesu europeizacji: *top-down*, *bottom-up* i *horizontal*, nie tylko dlatego, że niemiecka Ustawa Zasadnicza wykazuje dużą zbieżność z założeniami traktatowymi UE, a system formalnych i nieformalnych instytucji oraz federalna struktura są bliskie rozwiązaniom Wspólnotowym (manifestowane jest to w niemieckiej koncepcji „federalizmu integralnego”). Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż Niemcy ukształtowały styl zarządzania i organizacji ładu polityczno-gospodarczego oraz zakorzenili go w kulturze politycznej i tożsamości społeczno-politycznej tak silnie, że zaakceptowało go wielu Europejczyków. Brak zaś alternatywnych rozwiązań sprawił, iż SGR stała się kuszącą inspiracją dla koncepcji społeczno-ekonomicznych innych państw, a w wielu wypowiedziach teoretyków i praktyków w UE znaleźć można opinię, iż integralna dla praktyki SGR *Ordnungspolitik* stała się modelem dla polityki ładu UE.

Dr Justyna A. Bokajło, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (justyna.bokajlo@gmail.com)

Słowa kluczowe: europeizacja, integracja, Unia Europejska, ordoliberalizm, Społeczna Gospodarka Rynkowa, Niemcy

Keywords: Europeanization, integration, European Union, ordoliberalism, Social Market Economy, Germany

ABSTRACT

In recent years, the political and economic discourse has been dominated by the crises that the European Union (EU) is still facing. The crises are spilling over from one sphere to another; from the financial crisis, through the economic, political, institutional, axiological to social sphere. As a result, declining confidence of the Member States in the integration process strengthens the nationalist sentiments, populist and Eurosceptic movements, and moreover, Great Britain has decided to leave the European community. The EU is blamed for its democratic deficit, technocracy and decisiveness, which disrupts national orders, while Europeanization is seen as forcibly imposing the adoption of supranational solutions, "top-down". Meanwhile, Germany has come through the crises unscathed, and points out how to order the destabilizing effects of EU governance through the transfer of national practices to the Community level, "bottom-up". It turns out, that the German economic order, based on the principles of ordoliberalism and the style of policy-making and social management called the Social Market Economy (Soziale Marktwirtschaft) is so efficient and effective, that not only in times of crisis, but from the beginning of European integration its components are transferred to the sub-national level.

The purpose of article is to clarify the phenomenon of Europeanization, taking particular account of Germany's role, which has strengthened its position in the EU through the Social Market Economy. Based on its experience, Germany consistently introduces economic, social, institutional (formal and informal) solutions to the governance structure of the EU, thereby strongly influencing policies and politics of the European community.