

Z PROBLEMÓW INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO W NRF

(Aspekty prawno-ekonomiczne i polityczne)

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Państwo kapitalistyczne w początkach swego istnienia głosiło hasła liberalizmu ekonomicznego, deklarując wolność wykonywania przemysłu i handlu, tj. zasadę nieingerencji w tzw. wolną grę sił gospodarczych; później jednak narastające sprzeczności wewnętrzne ustroju kapitalistycznego zmuszały je do zajmowania się problematyką ekonomiczną i gospodarczą, co nasiliło się zwłaszcza w okresie kapitalizmu monopolistycznego i państwowo-monopolistycznego.

Mimo początkowej krytyki posunięć państwa kapitalistycznego ingerującego w sferę „wolnorynkowych” stosunków gospodarczych, większość teoretyków burżuazyjnych zaakceptowała jego rosnącą rolę w ekonomice i konieczność różnych związanych z nią przedsięwzięć. Interwencyjna działalność państwa burżuazyjnego w gospodarce, mająca z mocy jego uprawnień charakter aktów władczych, przybiera różne formy w zależności od etapu rozwoju ekonomicznego danego kraju oraz rozwoju samego państwa opierającego swój ustrój społeczny i gospodarczy na prywatnej własności środków produkcji.

Państwo było bowiem zawsze ważnym czynnikiem funkcjonowania gospodarki w granicach tego systemu własności, jaki zabezpieczało¹. Interwencjonizm współczesnego państwa kapitalistycznego — jak to już wskazywał Lenin² — jest odbiciem potrzeb ekonomiki kapitalistycznej okresu imperiaлизmu. Warunkują one jego linię rozwoju jako rzecznika państwowego kapitalizmu monopolistycznego. Również E. Wargę³, w swych rozważaniach na temat zmian w ekonomice kapitalizmu po II wojnie światowej, zwraca uwagę na stałą tendencję wzrostu roli państwa burżuazyjnego w życiu ekonomicznym.

Problematyka polityczno-prawna zarządzania gospodarką, tj. funkcjonowanie gospodarki narodowej i rola państwa w tym zakresie, są przedmiotem

¹ P. M. Sweezy, *Teoria rozwoju kapitalizmu*. Warszawa 1957, s. 383.

² Por. W. Lenin, *Dziela*, t. 25, ss. 384-386.

³ Por. E. Wargę, *Izmienienija w ekonomikie kapitalizma w itogie wtoroj mirowoj wojny*. Moskwa 1946, s. 318.

zainteresowań badawczych w wielu krajach kapitalistycznych. Zainteresowania te obejmują przeważnie problematykę programowania gospodarczego (planowania), a także problem partycypacji, tj. udziału robotników w zarządzaniu przedsiębiorstwami sektora publicznego i prywatno-kapitalistycznego. Rozwinęły się one pod wpływem oddziaływania wielu czynników wewnętrznych, społeczno-ekonomicznych i politycznych systemu kapitalistycznego, jak również pod wpływem doświadczeń krajów socjalistycznych. Roli państwa w rozwoju gospodarki kapitalistycznej i formom jej funkcjonowania poświęcono wiele monografii i opracowań traktujących zarówno o tradycyjnych kierunkach działalności państwa stwarzającego ogólne warunki funkcjonowania tej gospodarki (ustawodawstwo pracy, polityka celna, popieranie instytucji użyteczności publicznej), jak i na jego zaangażowaniu na rzecz regulowania wewnętrznych procesów gospodarczych w sferze produkcji i wymiany towarowej. Ten drugi aspekt działalności państwa kapitalistycznego, charakteryzujący się znacznym rozszerzeniem kontroli rządu nad gospodarką, zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych w okresie tzw. Nowego Ładu (*New Deal*) jako działalność antykrzysowa, począwszy od lat trzydziestych obecnego stulecia wykazuje stałe tendencje rozwojowe. Aktywna, nastawiona głównie na zapobieganie kryzysom, regulacyjna polityka państwa kapitalistycznego w sferze ekonomiki zyskała niemal powszechną aprobatę nauki i doktryny burżuazyjnej oraz znalazła odbicie w praktyce gospodarczej wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych.

Mimo szczególnie nasilonego w okresie kapitalizmu monopolistycznego oddziaływania państwa na gospodarkę, pozornie nadal obowiązują zasady wolności gospodarczej, gwarantujące prawnie jednostkom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Istota stosunków społeczno-ekonomicznych i politycznych ustroju kapitalistycznego stwarza jednak liczne przeszkody w urzeczywistnianiu tej zasady, i państwo z realnej konieczności, zmuszone jest czynnie ingerować w gospodarkę, w celu łagodzenia różnych ujemnych skutków społecznych występujących zarówno w sferze produkcji, jak i w sferze podziału.

Istotne znaczenie ma tu społeczny charakter współczesnej produkcji kapitalistycznej, duży stopień powiązania i uzależnienia różnych gałęzi przemysłu w warunkach kapitalizmu państwowo-monopolistycznego oraz dążność do osiągnięcia pełnej efektywności środków produkcji. Postępująca koncentracja finansowa, walka konkurencyjna i żywiołowy ruch kapitałów, wpływające na dezorganizację produkcji sektorów słabszych poprzez nierównomierną akumulację inwestycji w różnych rejonach — stwarzają również obiektywną konieczność koordynacji produkcji przez państwo oraz stosowanie różnych form ingerencji. Są to niewątpliwie podstawowe czynniki kreujące i kształtujące formy i środki interwencjonizmu państwowego wobec gospodarki prywatno-kapitalistycznej.

W ciągu minionych czterdziestu lat wykształciło się kilka form ingerencji państwa przybierających postać ograniczonego planowania gospodarki, mono-

polu prawnego i monopolu faktycznego. Interwencjonizm współczesnego państwa kapitalistycznego obejmuje już dziś wszystkie ważniejsze dziedziny życia gospodarczego — i to nie tylko sfery tradycyjne (politykę pieniężną, kredytową, fiskalną, rynek pracy) lecz także proces inwestycyjny i postęp techniczny oraz kapitalistyczne planowanie i nacjonalizację.

Warunki wzrastającego bezrobocia i recesji w pierwszych dziesięcioleciach XX w. zrodziły w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych pod wpływem myśli socjaldemokratycznej i ogólnej teorii Keynesa postulat planowania. Rozwój tych tendencji i samych mechanizmów planowania przyspieszyła II wojna światowa. Wysunięto alternatywne koncepcje metod planowania: „zewnątrzną” i „wewnętrzną”. Pierwsza, pozostawia środki ekonomiczne i władzę w rękach prywatnych posiadaczy kapitału, stosując wobec nich tylko kontrolę i ograniczenia z zewnątrz drogą ustawodawstwa i posunięć administracyjnych. W przypadku kontroli „wewnętrznej” państwo przejmuje w swoje ręce władzę gospodarczą, realizując własną politykę ekonomiczną. Głosi się przy tym (dotyczy to zwłaszcza socjaldemokratów), iż państwo nie musi nacjonalizować całej własności prywatnej, lecz zajmuje wyłącznie „pozycje strategiczne”, wśród których budżet traktowany jest jako środek najważniejszy, jakkolwiek nie „wszechobejmujący”⁴, gdyż za jego pomocą nie można kontrolować produkcji, podaży i innych sfer gospodarki kapitalistycznej. W związku z tym funkcja budżetu jest uzupełniana nacjonalizacją podstawowych gałęzi przemysłu, jako dodatkowym środkiem kontrolnym⁵. Służy to wprowadzeniu elementów planowania gospodarczego, które usiłuje się pogodzić z prywatną własnością w takich dziedzinach, jak rolnictwo, rzemiosło, handel oraz drobny i średni przemysł.

Na Zachodzie powstało szereg burżuazyjnych szkół ekonomicznych, które w kontrolowaniu banków i w systemie kredytowym widzą użyteczne środki kierowania ekonomiką kapitalizmu monopolistycznego przez państwo. W sytuacji, kiedy np. w krajach Europy zachodniej około 30% środków produkcji pozostaje niekiedy, pod zarządem państwa, zmuszone jest ono do kierowania nimi i harmonizowania interesów sektora państwowo-monopolistycznego z interesami sektora prywatnego. Również fakt, że rozszerzona reprodukcja nie może dokonywać się wyłącznie poprzez automatyzm i oddziaływanie stopy zysku jako jedynych regulatorów rozwoju ekonomicznego, stwarza konieczność stosowania planów gospodarczych. Państwo musi więc ingerować w życie gospodarcze i wprowadzać przy pomocy planowania pewien porządek, zapobiegający ujemnym skutkom żywiołowości sił rynkowych.

Z istoty programowania i planowania w kapitalizmie wynika jego częściowy charakter; nie obejmuje ono bowiem wszystkich ogniw decydujących o rozwoju gospodarki i zapewniających skuteczność stosowania działań inter-

⁴ A. Lewis, *The Principles of Economic Planning*, s. 27.

⁵ *Aim and Tasks of Democratic Socialism. The Socialist International*, 1953, s. 17.

wencyjnych. Państwo kapitalistyczne nie dysponuje skutecznymi środkami zapewniającymi wprowadzenie w życie ustalonych przez siebie kierunków działalności. Dlatego też jego aktywność w zakresie gospodarczym nosi przeważnie charakter programowania, tj. ustalania fragmentów kierunku rozwoju i przewidywania środków pośredniego oddziaływania na gospodarkę kraju, traktowaną całościowo. W procesie programowania bierze udział szereg organów państwowych, głównie zaś organa podejmujące rozstrzygnięcia (rząd, parlament), organa przygotowujące projekty programów (ministerstwo finansów, resorty gospodarcze i inne) oraz organa o charakterze konsultatywnym⁶.

Monopol prawny państwa ma gwarantować wskazanym jednostkom prawo wyłączności w prowadzeniu określonej działalności gospodarczej, zaś monopol faktyczny jest wyrazem daleko posuniętej koncentracji kapitału i skupienia określonych gałęzi przemysłu w jednej organizacji gospodarczej.

Istotnym instrumentem polityki interwencjonizmu jest włączenie „dóbr publicznych” do działalności gospodarczej poprzez koncesjonowanie bądź uchylanie ogólnego zakazu wynikającego z obowiązujących przepisów prawnych. Wiąże się to głównie z wykonywaniem zadań gospodarczych, uznanych przez państwo za szczególnie istotne przy zaspokajaniu podstawowych potrzeb społecznych, takich jak np. komunikacja, wodociągi i inne urządzenia komunalne. W obrębie ekonomicznej aktywności państwa spotyka się różne formy organizacyjno-prawne. Obok zakładów o charakterze publiczno-prawnym mogą występować np. tzw. instytucje upoważnionego przedsiębiorstwa, będące osobami fizycznymi lub prawnymi prawa prywatnego⁷, wykonujące zadania realizowane przeważnie przez organa państwowe lub zakłady charakteru publiczno-prawnego. Warto tu wspomnieć, iż spotkać można niekiedy próby niwelowania sprzeczności występujących między zasadą „wolności gospodarczej” i założeniami interwencjonizmu państwowego. Wiążą się one przeważnie z przesłankami nominalistycznymi, zakładającymi rzekomą równość (partnerstwo) stron wchodzących w stosunki gospodarcze (czy też w stosunki pracy) oraz z koncepcją tzw. umowy administracyjnej. Umowa ta jako akt swoisty, złożony, wyrażający się w nadaniu koncesji, ma być z jednej strony aktem władczym administracji przyznającym jednostronnie prawa, a jednocześnie rodzajem umowy cywilno-prawnej, określającej warunki wykonywania tejże koncesji. W praktyce akty te jako instrumenty ingerencji państwa w działalność gospodarczą kapitalizmu nie odgrywają istotniejszej roli.

Znaczna koncentracja własności środków produkcji oraz ogólny rozwój kapitalizmu państwowo-monopolistycznego rodzi potrzebę wprowadzania przez państwo nowych elementów ingerencji, przybierających postać bezpośredniego kierowania działalnością gospodarczą (tzw. dyryżyzmu — od francuskiego „dirigée”, niemieckiego „Dirigismus”). Środkiem bezpośredniej interwencji

⁶ Por. Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*. Warszawa 1968, s. 123.

⁷ Por. E. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, t. I. Tübingen 1953 s. 65 i n.

gospodarczej państwa jest przede wszystkim nacjonalizacja, udział państwa na zasadach prywatno-prawnych w prywatnych organizacjach gospodarczych (tj. w towarzystwach i spółkach akcyjnych) oraz reglamentowanie handlu zagranicznego. Również i te działania mają zapobiegać zaostrzaniu się społecznych konfliktów w kapitalizmie i korygować podział dochodu narodowego. W NRF np., podobnie jak w USA, nacjonalizację niektórych gałęzi przemysłu przeprowadzono w sposób pośredni, drogą zastosowania środków prywatno-prawnych takich np., jak wykup akcji. W istocie swej jednak przedsiębiorstwa te nie utraciły dotychczasowego kapitalistycznego charakteru⁸. Udział interwencyjny państwa w sferze handlu zagranicznego wyraża się w pośrednictwie i stymulowaniu wymiany towarowej, w stosowaniu środków reglamentacji, tj. udzielaniu licencji na eksport oraz środków prawnych takich, jak subwencje, ulgi podatkowe itp. pobudzających wzrost importu.

Wreszcie specyficzną formą interwencjonizmu współczesnego państwa kapitalistycznego, raczej rzadko wprowadzaną w praktyce, jest tworzenie nowych przedsiębiorstw państwowych, co jednakże nie prowadzi wprost do faktycznego uspołecznienia, bowiem czynnikiem decydującym jest tu okoliczność w ręku jakich sił społecznych i politycznych owa znacjonalizowana własność pozostaje.

Do instrumentów pośredniej, niejako „zewnętrznej”, interwencji państwa w kapitalistycznej gospodarce zaliczane są zazwyczaj takie środki, jak: udzielanie subwencji, ustalanie cen podstawowych, zróżnicowanej stopy procentowej i opodatkowania oraz organizowania i finansowanie robót publicznych.

Stosowane przez państwo kapitalistyczne instrumenty regulowania gospodarki — z całym swym systemem wydatków i zamówień państwowych, stymulowaniem inwestycji i różnych tzw. wmontowanych stabilizatorów, nie są jednak w stanie zmienić ujemnych skutków prawidłowości gospodarki kapitalistycznej⁹.

Rozpatrując różne aspekty, formy i kierunki interwencyjnej działalności państwa kapitalistycznego i jego zaangażowania w zarządzaniu gospodarką trudno wyprowadzić wniosek, iż mamy tu do czynienia z zintegrowanym, jednolitym systemem zarządzania planowego (w sensie odnoszącym się do gospodarki socjalistycznej). Są to raczej określone kierunki i formy polityki gospodarczej państwa kapitalistycznego, realizowane przy pomocy środków natury ekonomicznej i organizacyjno-prawnej. Dlatego też również i nasze rozważania na temat wybranych problemów interwencjonizmu państwowego w NRF traktujemy jako jeden z przyczynków do analizy tak właśnie rozumianej polityki gospodarczej państwa kapitalistycznego.

Sygnalizowane tu elementy koncepcji interwencjonistycznych funkcjonują

⁸ G. Ripert, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, wyd. II. Paris 1951, s. 327.

⁹ Por. R. Chafizow, *Krytyka burżuazyjnych teorii gospodarki kierowanej*. Warszawa 1963, ss. 12, 16, 178 i n.

także w różnym zakresie i nasileniu w rzeczywistości polityczno-ustrojowej NRF, i to zarówno w postaci koncepcji głoszonych przez rzeczników określonych sił politycznych, jak i w postaci praktycznych ingerencji państwa w poszczególne dziedziny gospodarki. Analizie działania mechanizmów ekonomicznych gospodarki zachodnioniemieckiej polskie piśmiennictwo naukowe poświęciło w ostatnich latach wiele uwagi¹⁰. Powodem była niewątpliwie potrzeba zbadania przyczyn i uwarunkowań dynamicznego rozwoju gospodarczego NRF, specyficznych cech systemu ekonomicznego tego państwa i instytucjonalnych form jego funkcjonowania, co również jest godne uwagi w obliczu rozwoju stosunków gospodarczych NRF z Polską. Wydaje się, iż upoważnia to także do zainteresowania się niektórymi aspektami prawnymi doktryny i polityki gospodarczej w NRF, a w szczególności problematyką interwencjonizmu państwowego i innymi sprawami zarządzania gospodarką państwa, odgrywającego czołową rolę wśród wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych. Spośród głównych zagadnień prawno-ekonomicznych i politycznych można tu wyróżnić zwłaszcza czynniki i współzależności kształtujące określony system prawny w warunkach ustroju gospodarczego kapitalizmu państwowo-monopolistycznego, funkcję prawa gospodarczego, jako instrumentu polityki gospodarczej, szczególny status wielkiego kapitału, jako problem prawno-ustrojowy, rozwiązywanie środkami prawno-ekonomicznymi problemów z zakresu interwencjonizmu państwowego („programowanie”, ustawodawstwo kartelowe, finansowe, kredytowo-pieniężne i fiskalne oraz tzw. ustawodawstwo stabilizacyjne) oraz szereg innych problemów organizacyjno-prawnych koordynacji i zarządzania gospodarką, w kontekście założeń doktryny kół rządzących NRF i ich praktycznych poczynąń¹¹.

O tym, że szereg procesów ekonomicznych w NRF, podobnie jak i w innych rozwiniętych krajach kapitalistycznych, dokonuje się dziś pod bezpośrednim wpływem państwa, decyduje nie tylko zagrożenie recesją czy względy polityczno-ekonomiczne i militarne, ale także potrzeby stale rozwijającej się kooperacji i współpracy naukowo-technicznej i ekonomicznej w ramach międzynarodowych gremiów i porozumień takich, jak np. Wspólny Rynek. Państwo więc, stosownie do sytuacji i potrzeb, finansuje proces reprodukcji, rozwiązuje problemy zaopatrzenia w surowce i ich rozdział, ustala standaryzację produkcji, reguluje ceny, podział siły roboczej, jej płace oraz rozstrzyga konflikty z tytułu pracy, a w przypadku przygotowań wojennych mobilizuje przemysł i rozszerza wojenny aparat produkcyjny. Interwencjonizm państwowy w Niem-

¹⁰ Por. np. Z. Nowak, *Czynniki rozwoju gospodarczego NRF*. Poznań 1968; M. Tomala, *Ekspansja przemysłu NRF na rynki świata*. Poznań 1963; A. Haber, *Mity ekonomiczne w NRF*. Ossolineum 1963; A. Krawczewski, *Akumulacja kapitału w NRF*. Warszawa 1969.

¹¹ System prawno-organizacyjny i polityczno-ustrojowe aspekty funkcjonowania poszczególnych ogniw gospodarki NRF — omawia wyczerpująco m. in. R. Schlüter, *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschlands*. G. Fischer Verlag 1964, s. 453.

czech ma długoletnie tradycje, związane z nieco odmiennym niż w innych krajach kształtowaniem się tu własności państwowo-kapitalistycznej.

Już w XIX w. pewne dziedziny przemysłu i transportu niemieckiego pozostawały w ręku państwa. W późniejszych okresach w zasięgu różnych form ingerencji realizującego militarystyczne i zaborcze cele państwa imperialistycznego znalazł się w tym kraju zwłaszcza przemysł ciężki i zbrojeniowy. Uwidocznili się to dobitnie głównie w okresie I i II wojny światowej. Polityka interwencji państwa stosowana była w bismarkowskich Niemczech tak szeroko, że ówczesny burżuazyjny ekonomista Rodbertus i czołowy reformista Lassalle określali kapitalizm państwowo-monopolistyczny jako „socjalizm państwowy” (*Staatssozialismus*). Państwo niemieckie ingerowało wówczas w ekonomikę poprzez cła protekcyjne, upaństwowienie kolei żelaznej i monopol tytoniowy.

W okresie I wojny światowej wykształcił się w Niemczech, w sytuacji okrażenia i izolacji ekonomicznej, niemal klasyczny w swych założeniach, model regulowania gospodarki przez państwo, który później zapożyczyły inne państwa uczestniczące w tej wojnie. W Niemczech utworzono wówczas komitet wojenno-przemysłowy (*Kriegsausschuss der deutschen Industrie*) z udziałem przedstawicieli rządu i 24 przedstawicieli banków i monopolii przemysłowych, przymusowe kartele (tzw. stowarzyszenia wojenne) oraz specjalne organa dla regulowania spraw związanych z produkcją rolną. Wprowadzono kartkowy system dystrybucji artykułów konsumpcyjnych oraz ustanowiono ustawowo obowiązek pracy (przymusową alokację siły roboczej). Ów, oparty na przymusie i ścisłej centralizacji wojenno-państwowy wariant kapitalizmu monopolistycznego odtworzył i rozbudował faszyzm niemiecki, w celach przygotowania i prowadzenia wojny.

Po 1945 r. idee interwencjonizmu państwowego, kojarzone z upadkiem totalnego systemu gospodarczego III Rzeszy były w NRF, zwłaszcza przez neoliberalnie nastawioną chadecję, zdecydowanie odrzucane, na rzecz rozwiązań typu erhardowskiej koncepcji „wolnej gospodarki rynkowej”. Dopiero pod wpływem objawów recesji gospodarczej i szeregu innych czynników (także i zewnętrznych), przy aprobacie kół socjaldemokratycznych i wielkiego kapitału zaczęto w latach sześćdziesiątych stosować w NRF półoficjalne, „dyskretne” posunięcia charakteru interwencyjnego. Jednakże konserwatywny charakter CDU/CSU i jej programu ekonomicznego utrudniał stosowanie elastycznej polityki gospodarczej państwa, dopóki partia ta dzierżyła ster rządów w NRF. Ale już w początkowym okresie tzw. wielkiej koalicji z SPD, w 1967 r. okazało się, iż socjaldemokrati, którym powierzono kierowanie gospodarką, są ze swym programem reform najbardziej twórczym elementem tej koalicji. Doceniły to później określone siły polityczno-ekonomiczne NRF, stawiając po wyborach do *Bundestagu* w 1969 r. na SPD i jej program gospodarczy, bowiem konserwatywna polityka chadecji w tej dziedzinie po 15 latach inertnego stosowania założeń „gospodarki rynkowej” poniosła porażkę i stała się już czynnikiem hamującym dalszy rozwój ekonomiczny NRF.

Przejęcie szeregu koncepcji *SPD* sprzyjało po 1966 r. opanowaniu trudnej sytuacji wewnętrznej spowodowanej kryzysem rządowym w NRF i objawami recesji gospodarczej, a wprowadzenie w życie proponowanych przez tę partię metod kierowania gospodarką, stworzyło dogodniejsze warunki kontroli państwa nad życiem gospodarczym. *SPD* przezwyciężyła kryzys gospodarczy i przyczyniła się do pozytywnych przemian, zwłaszcza w polityce podatkowej i finansowej oraz w gospodarce przestrzennej (tzw. plan min. Lebera). Socjaldemokraci wchodząc do koalicji z *CDU/CSU*, poprzez swą politykę gospodarczą, pomogli wyjść z impasu koncernom i monopolom, a jednocześnie umocnili określone zachowawcze siły społeczne i gospodarcze w NRF, które wyraźnie wykorzystują dziś *SPD* jako wygodny parawan i użyteczny instrument działania.

Głównym rzecznikiem koncepcji interwencjonizmu państwowego w NRF jest obecnie prof. K. Schiller, od 1966 r. minister gospodarki, ongiś zwolennik interwencjonizmu gospodarczego w III Rzeszy, współcześnie nawiązujący do antycyklicznych teorii Keynesa i propagujący kapitalistyczne programowanie gospodarki. Te okoliczności sprawiły, iż uwagę naszą skupimy przede wszystkim na współczesnych ekonomicznych koncepcjach *SPD*, zwłaszcza zaś na koncepcjach Schillera.

W prezentowanym szkicu przeanalizujemy wybrane problemy teorii i praktyki interwencjonizmu państwowego w NRF, poddając analizie krytycznej głównie teorie i posunięcia *SPD*, która współrządzi państwem na szczeblu federalnym już od blisko czterech lat i wywiera duży wpływ na jego politykę gospodarczą.¹²

II. Z DOKTRYNALNYCH ZAŁOŻEŃ INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO W NRF

a) koncepcje prawno-ekonomiczne *SPD*

Śród ugrupowań politycznych NRF szczególne zainteresowanie problematyką granic zasięgu ingerencji państwa w ekonomikę kapitalistyczną przejawia niewątpliwie socjaldemokracja. Doktryna socjaldemokratyczna zwraca uwagę na znaczenie funkcji państwa wobec ekonomiki od dawna, tj. od czasów interwencjonizmu lat dwudziestych i trzydziestych, kiedy to — zwłaszcza po kryzysie powszechnym — aktywność państwowa nabrała olbrzymiego znaczenia. Zasadniczą kwestią było jednakże dokonanie wyboru, co z kapitalistycznego systemu wolnorynkowego mogło być przez socjaldemokrację zaakceptowane, a co winno być odrzucone. Koncepcje funkcji państwa w stosunku do ekonomiki, w doktrynie *SPD*, nacechowane są umiarkowanym etatyzmem. Prawno-organizacyjne formy gospodarki traktowane są w *SPD* jako koordynacja elementów gospodarki wolnokonkurencyjnej i pewnych elementów pla-

¹² Analiza innych problemów polityczno-prawnych podejmowanych przez *SPD* por. L. Łukaszuk, *Państwo kapitalistyczne w doktrynie socjaldemokracji (na przykładzie koncepcji SPD)*. Warszawa 1970 (w druku).

nowania, przy generalnym zachowaniu własności prywatnej jako czynnika konstytuującego cały system gospodarczy w państwie kapitalistycznym. Ingerencję państwa w mechanizm tzw. wolnego rynku traktuje SPD jako wyjątek, a nie regułę; w wolnokonkurencyjnym systemie kapitalistycznym państwo bowiem ma być jedynie równoprawnym partnerem, a nie nadrzędnością władczą. Stąd też na państwie ma spoczywać „ciężar dowodu” tj. obowiązek każdorazowego uzasadniania swych interwencyjnych poczynań. Polityka państwa wobec gospodarki ma m. in. opierać się na ramowym, długofalowym planowaniu, które w zasadzie nie powinno naruszać mechanizmu wolnokonkurencyjnej gospodarki.

SPD na pierwszych *Parteitagach* (Hannover 1946, Norymberga 1947) przedstawiła swe poglądy na politykę gospodarczą i planowanie, odrzucając zarówno liberalizm, jak i neoliberalizm, kapitalizm monopolistyczny i państwowo-monopolistyczny (dr. V. Agartz)¹³. Natomiast w niezbyt jasno zarysowanym programie pozytywnym opowiedziano się za upaństwowieniem i gospodarką „centralnie planowaną”, preferując gospodarkę kredytową jako ważny środek publiczny sterowania inwestycjami.

Problematykę interwencjonizmu państwowego podjęto szerzej, zwłaszcza po ogłoszeniu Manifestu Międzynarodówki Socjalistycznej (1951). W myśl jego postanowień państwo ma powstrzymać prywatno-kapitalistycznych właścicieli, aby nie nadużywali swej władzy. Jednocześnie może ono i powinno — pomagać w rozwoju produkcji w ramach planowania ogólnego, aby przyczyniali się do wzrostu dobrobytu ludzi. Rozmiary własności publicznej i formy planowania byłyby warunkowane strukturą poszczególnych krajów. Szerzeg argumentów i niektóre organizacyjne rozwiązania, np. najwyższą radę gospodarczą i budżet narodowy, zapożyczono sięgając m. in. do wzorów angielskich, holenderskich i skandynawskich¹⁴. Znaczący wpływ wywarły niewątpliwie recypowane z USA koncepcje rooseveltońskiego *New Deal* i *Fair Deal*. Przedłożony np. przez prof. K. Schillera na berlińskim *Parteitage* (1954) projekt ustawy dotyczącej polityki zatrudnienia w Niemczech nawiązuje wyraźnie do amerykańskiego *Employment Act* z 1946 r.¹⁵ W oficjalnym komentarzu do Programu Dortmundzkiego SPD przypisuje się kartelom i monopolom planującą i organizatorską rolę w państwie gdyż są one „istotną częścią składową współczesnego ustroju gospodarczego, a nawet potencjalnie mogą być istotnymi elementami porządku i środkami kierowania”¹⁶. Jest to niewątpliwie dalsza kontynuacja prób powiązania kapitalistycznych stosunków

¹³ Por. H. H. Götz, *Weil alle besser, leben wollen... Porträt der deutschen Wirtschaftspolitik*. Düsseldorf-Wien 1963, s. 345 (cyt. dalej H. H. Götz, *Wirtschaftspolitik*).

¹⁴ Wskazuje na to m. in. H. Schmidt, *Das Wirtschaftspolitische Konzept der Sozialdemokratie*. „Gewerkschaftliche Monatshefte” z. 11/1952, s. 658.

¹⁵ *Protokoll der Verhandlungen des SPD Parteitages in Berlin*. Bonn 1954 s. 327.

¹⁶ „Handbuch Sozialdemokratischer Politik” 1953, s. 225.

produkcji z planowaniem państwowym, przy czym ma być ono elementem uzupełniającym i interwencyjnym, z zachowaniem prymatu wolnej konkurencji monopolii¹⁷. Koncepcja ta wskazuje na zapożyczenia sięgające do poglądów J. M. Keynesa, teoretyka kapitalizmu państwowo-monopolistycznego, E. Bernsteina, R. Hilferdinga oraz przedstawicieli socjaldemokratycznej doktryny okresu weimarskiego na temat monopolii i „zorganizowanego kapitalizmu”, jako elementów socjalistycznej gospodarki planowej¹⁸.

Koniunktura gospodarcza w NRF oraz ideologiczne oddziaływanie neoliberalizmu także wywarły wpływ na stanowisko doktryny SPD, głoszącej, że monopole w określonych warunkach mogą odegrać konstruktywną rolę, a wolna konkurencja ma prymat przed planowaniem¹⁹. Postulowane przez przedstawicieli SPD planowanie ma obejmować przede wszystkim inwestycje niezbędne dla zapewnienia pełnego zatrudnienia siły roboczej. Zgodnie z zasadami interwencjonizmu państwowego mają być stosowane odpowiednie kroki gospodarczo-polityczne, o ile powstanie groźba zachwiania równowagi w głównych dziedzinach ekonomiki, w dochodzie narodowym i poziomie konsumpcji²⁰. Instrumentem służącym „planowej polityce gospodarczej” ma być tzw. budżet narodowy (względnie planowy), poprzedzany opracowaną przez rząd doroczną prognozą z przewidywanymi dziedzinami ewentualnej interwencji, w celu usunięcia przez państwo niepożądanych zjawisk ekonomicznych.

Byłby to tzw. budżet orientacyjny, zawierający wskaźniki, powstające przypuszczalnie bez ingerencji gospodarczej i finansowo-politycznej, który z kolei przekształci się w „budżet planowy”, z wskaźnikami uzyskanymi ewentualnie dopiero dzięki oddziaływaniu polityki gospodarczej i finansowej²¹. Ma to rzekomo skłonić pośrednio przedsiębiorców i konsumentów do działania odpowiadającego w ogólnym wyniku gospodarczym celom budżetu narodowego²².

Do szeregu ustaleń Programu Dortmudzkiego nawiązuje Program Godesberski (1959), zawierający pewne nowe elementy, m. in. w kwestii funkcjonalnej współzależności między konkurencją wolnorynkową, a planowaniem. Dotyczą one także, związanej z planowaniem, koordynacji gospodarki kapitalistycznej oraz form i rozmiarów tejże koordynacji, realizowanej głównie przez budżet a także bankową i inwestycyjną politykę państwa.

¹⁷ Aktionsprogramm w wersji z 6 VIII 1954; zob. W. Mommsen, *Deutsche Parteiprogramme*. München 1960, s. 639 (cyt. dalej Mommsen, *Parteiprogramme*).

¹⁸ Por. np. H. Sintzheimer, *W: Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der SPD, abgehalten in Weimar von 10. bis 15. Juni 1919*. Berlin 1919, s. 408 i n.; E. Bernstein, *Der Sozialismus einst und jetzt. Streitsfragen des Sozialismus in Vergangenheit und Gegenwart*. Berlin 1922, s. 39; R. Hilferding *Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik*. Kiel 1927, s. 21 i n.

¹⁹ Por. np. K. Schiller, *Verbraucher und Wettbewerb. Grundsätze und Forderungen zur Verbraucherpolitik*. 1947, s. 12 (cyt. dalej Verbraucher).

²⁰ Tamże, s. 640.

²¹ *Handbuch Sozialdemokratischer Politik*, op. cit., s. 77, 155 (H. Schmidt, *Planwirtschaft*).

²² Tamże, s. 155.

Prezentowane w Programie Godesberskim SPD z 1959 r. poglądy głównych przedstawicieli doktryny zachodnioniemieckiej socjaldemokracji na funkcje państwa można sprowadzić, najogólniej rzecz biorąc, do problematyki zasięgu ingerencji państwa w stosunki własnościowe i mechanizm gospodarczy ustroju kapitalistycznego.

Program Godesberski, mówiąc o zasięgu ingerencji państwa w różne dziedziny życia społecznego, nawiązuje dość często do koncepcji „państwa dobrobytu” (*Wohlfahrtsstaat*) oraz do koncepcji państwa socjalno-prawnego (*sozialer Rechtsstaat*), usankcjonowanej m. in. w art. 20 i 28 Ustawy Zasadniczej NRF z 1949 r.²³ Poglądy SPD na funkcje interwencyjne państwa w ekonomice niewiele odbiegają od neoliberalnych wzorców „wolnej gospodarki rynkowej” i ograniczonego interwencjonizmu państwowego²⁴. Program przewiduje działanie państwa poprzez budżet, podatki, system kredytowy i pieniężny oraz poprzez politykę celną, handlową, politykę cen, politykę rolną oraz politykę socjalną i budownictwo mieszkaniowe. Państwo winno być odpowiedzialne „za przebieg całej działalności gospodarczej”, a w szczególności „za przewidywaną politykę koniunkturalną i winno ograniczyć się do istotnych metod bezpośredniego wpływu na gospodarkę”. Ponadto ma uznawać: „swobodny wybór środków spożycia i wolny wybór miejsca pracy”, jako decydujące podstawy „wolnego współzawodnictwa i wolnej inicjatywy przedsiębiorców”, „autonomię związków pracodawców i pracobiorców przy zawieraniu umów taryfowych”, jako istotny czynnik tzw. wolnościowego porządku; „wolny rynek” i prawo do ochrony prywatnej własności środków produkcji oraz przestrzegać zasady ograniczonego planowania, w myśl zasady: „Współzawodnictwo na tyle, na ile jest to możliwe — planowanie na tyle, na ile jest konieczne”. Z drugiej zaś strony państwo ma realizować zadania „wolnościowej polityki gospodarczej” poprzez: sprawowanie „skutecznej publicznej kontroli inwestycji i sił panujących na rynku” dla uniemożliwienia nadużycia władzy gospodarczej oraz „daleko idącą jawność” i „wgląd opinii publicznej w strukturę władzy gospodarki i w gospodarczy stan przedsiębiorstw po to, aby mobilizować opinię publiczną przeciwko nadużyciom władzy”; rozszerzenie udziału robotników i urzędników w tzw. współzrządzeniu (*Mitbestimmung*) w zakładach produkcyjnych i całej gospodarce. Dopiero po wyczerpaniu tych środków państwo winno ingerować drogą etatyzacji, którą Program określa mianem „własności społecznej”. Postuluje jednak, aby owa „własność społeczna”, w obawie przed zbytnią centralizacją władzy gospodarczej w rękę

²³ *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz Ustawa Zasadnicza z Bonn*. Warszawa 1950, s. 88 i 90. Natomiast cytowane niżej fragmenty *Godesberskiego Programu SPD* zaczerpnięto z F. Sängera, *Grundsatzprogramm der SPD. Kommentar*. Berlin-Hannover 1960, ss. 114-128.

²⁴ Na fakt, iż Program Godesberski stoi wyraźnie na pozycjach interwencjonizmu państwowego zwraca uwagę m. in. B. Kautsky, *Zur Programmatik der Sozialismus in der Gegenwart*. „Die neue Gesellschaft” z. 1/1960, i K. Strachey, *Kapitalismus heute und Morgen*. Düsseldorf 1957.

państwa, była organizowana według podstawowych zasad samorządu i decentralizacji.

Ustalenia Programu Godesberskiego w kwestii interwencyjnej i innych funkcji państwa oraz wyraźna negacja ich klasowego charakteru, wynikają z poglądów głoszonych już od dawna przez przedstawicieli doktryny SPD. Zdaniem ich, współcześnie zatarł się już klasowy charakter władzy państwowej; państwo nie jest narzędziem ucisku, a wykształciło ono nowe funkcje typu państwa dobrobytu (*Wohlfahrtsstaat*)²⁵ i ma być neutralną klasowo instytucją realizującą wartości ogólnospołeczne²⁶.

K. Schiller, minister gospodarki NRF, główny teoretyk i praktyk socjaldemokratycznej polityki gospodarczej, wyróżnia trzy podstawowe elementy społeczno-ekonomicznej problematyki systemu gospodarczego²⁷: mechanizm koordynacji gospodarki rynkowej, politykę zatrudnienia i politykę inwestycyjną wraz z elementami „ekonomiki dobrobytu” (*Wohlfahrtsökonomie*) oraz odpowiednie rozwiązanie ukształtowania adekwatnych prawn organizacyjnych form gospodarki. Koordynacja gospodarki opiera się na założeniach wolnorynkowej gospodarki konkurencyjnej z pewnymi elementami planowania. Mają to być rozwiązania w rodzaju „trzeciej drogi”²⁸, pomyślane jako rzeżyma synteza konkurencji wolnorynkowej z działającą na zasadzie przeciwwagi państwową polityką cen i systematyczną polityką gospodarczą państwa, przybierającą m. in. formę ramowego planowania ustawowego oraz ingerencji poprzez budżet i koordynowanie przez rząd działalności wszystkich resortów gospodarczych. Schiller twierdzi, że jakkolwiek teoretycznie gospodarka konkurencyjna mogłaby egzystować także na bazie publicznej i zdecentralizowanej własności środków produkcji, to faktycznie własność prywatna jest dziś w warunkach społecznych kapitalizmu konstytuującym elementem całego systemu gospodarczego²⁹.

Systematykę socjaldemokratycznej koncepcji tzw. socjalistycznej gospodarki rynkowej³⁰, można by sprowadzić do następujących głównych zasad,

²⁵ P. Sering, *Jenseits der Kapitalismus*, Nürnberg 1946, ss. 77, 79.

²⁶ Por. H. Deist, „Vorwärts” z 10 II 1961.

²⁷ K. Schiller, *Der Ökonom und die Gesellschaft*. Stuttgart 1964, s. 106, (cyt. dalej jako *Ökonom...*).

²⁸ Problematyka koncepcji „trzeciej drogi” w socjaldemokratycznej literaturze przedmiotu określana bywa również mianem „regulowanej gospodarki rynkowej” (*regulierte Marktwirtschaft*—Zorn, Dahrendorf) albo „socjalistycznej gospodarki wolnorynkowej” (*sozialistische Marktwirtschaft* — Kurt Nemitz, Alfred Weber) lub „planowanej gospodarki wolnorynkowej” (*geplante Marktwirtschaft*), czy też „wolnościowej gospodarki planowej” (*freiheitliche Planwirtschaft*).

²⁹ K. Schiller, *Der Ökonom...*, s. 73.

³⁰ K. Nemitz, *Sozialistische Marktwirtschaft, Die wirtschaftsordnungspolitische Konzeption der Deutschen Sozialdemokratie*. Frankfurt 1960 (cyt. dalej *Sozialistische Marktwirtschaft*).

zgodnie z którymi polityka gospodarcza państwa kapitalistycznego winna:

1) popierać mieszany ustrój gospodarczy, z elementami gospodarki prywatnej i publicznej (tzw. zasada pluralizmu społecznego — *Prinzip des sozialen Pluralismus*, sformułowana w 1947 r. przez H. Ritschla, a następnie rozwinięta przez Heimana, H. D. Ortlieba i K. Schillera);

2) dopuszczać elementy planowania typu państwowego, realizowanego głównie poprzez budżet, tzw. prawo kartelowe i politykę cen, ale tylko wtedy, kiedy nie spełnia swej roli wolna konkurencja rynkowa (zasada „minimalnego planowania” — *Prinzip der Minimalplanung* — proponowana przez prof. K. Schillera);

3) wyznawać zasadę „podziału wyrównawczego” (*Prinzip der ausgleichenden Verteilung*, głoszoną głównie przez H. Veita, G. Weissera, E. Arndta, E. Potthoffa, K. Schillera i H. Deista), w celu wprowadzenia bezkonfliktowych korektur w podziale produktu społecznego, m. in. poprzez zaopatrzenie bezrobotnych, ubezpieczenia społeczne i system tzw. akcji ludowych.

Dopiero po wyczerpaniu tych środków, państwo może ewentualnie ingerować drogą etatyzacji własności kapitalistycznej.

Dawne żądanie prawa do pracy i zabezpieczenia socjalnego, zajmujące czołowe miejsce wśród tradycyjnych postulatów programowych niemieckiej socjaldemokracji, uwidacznia się obecnie w postulacie zapewnienia pełnego zatrudnienia. Socjaldemokraci tłumaczą to ogólnymi względami ekonomiczno-politycznymi, prawem do pracy jednostek i ich społecznym obowiązkiem świadczenia na rzecz ogółu poprzez udział, stosownie do możliwości, we współtworzeniu dóbr społecznych³¹. Społeczeństwo zaś, mając na uwadze biologiczne właściwości człowieka i kształtowanie jego osobowości poprzez pracę, zobowiązane jest zapewnić aktywny udział w procesie produkcyjnym, uruchamiając w tym celu — stosownie do potrzeb — odpowiednie „społeczne inwestycje”³². Z problemem tym wiąże się również postulat zabezpieczenia socjalnego, nasuwający potrzebę ścisłej koordynacji polityki gospodarczej, socjalnej i finansowej.

Preferowany przez SPD model ustroju gospodarczego, opierać się ma na stale badanej tzw. więzi planowania z konkurencją rynkową. Wysuwając postulat koordynacji jednostkowych planów gospodarczych z planem ogólnym, wskazuje się na współzależności istniejące między planowaniem, a konkurencją — przy założeniu, że optymalne warunki do planowania leżą w obszarze makroekonomicznym, a dla konkurencji — w mikroekonomicznych stosunkach podmiotów gospodarczych³³.

Rola planowania w tzw. socjalistycznej gospodarce rynkowej polega na pozostawieniu napływowi dóbr i wartości odpowiedniego planu ramowego, przez co ma się osiągać wcześniej dostatecznie precyzyjny obraz kształtowa-

³¹ *Handbuch Sozialdemokratischer Politik*, op. cit., s. 5.

³² Tamże, s. 154.

³³ K. Schiller, *Sozialismus und Wettbewerb*. Hamburg 1955, s. 29.

nia się wielkości przypuszczalnie oczekiwanej fluktuacji wewnątrz budżetu ogólnego³⁴. Wyrównanie między planami jednostkowymi a planem ogólnym ma urzeczywistniać się przy jak najdalej idącym uchylaniu priorytetów rynkowych wewnątrz ram wytyczonych przez politykę gospodarczą.

Charakterystyczną cechą doktryny socjaldemokratycznej w kwestiach polityki gospodarczej państwa jest swoisty renesans neoliberalnych poglądów na temat harmonijnego rozwoju makroorganizmu gospodarki, w których powraca się do myśli Keynesa. Autorzy reprezentujący socjaldemokrację zajmują się głównie problemem osiągnięcia harmonii społecznej i ekonomicznej poprzez odpowiednie ukształtowanie kierownictwa gospodarki³⁵. Głoszą, iż skuteczne poczynania typu interwencyjnego mają polegać na elastycznym aplikowaniu różnych form ingerencji drogą planowania ramowego, realizowanego poprzez budżet państwowy³⁶.

Zasada pluralizmu społecznego, do której na gruncie doktryny SPD nawiązuje zwłaszcza Hans Ritschl³⁷, zakłada istnienie różnorodności organizacyjnych form instytucji społecznych. Zdaniem jego owa wielorakość jako „zasada woli społecznej, wypływa z samej istoty dualizmu społeczeństwa i jednostki”³⁸, a z niej z kolei wynika dualistyczny ustrój gospodarczy, polegający na „niezależnej” egzystencji gospodarki prywatnej i własności społecznej. Polaryzacja wolności i organizacji ma zastąpić równowagę tych dwóch elementów, szczególnie zaś „w takim systemie, wewnątrz którego wzajemnie przeplatają się elementy rynkowe z elementami planowania”³⁹. Z kolei zaś pragmatyczne założenia rozwiązania tego problemu ustrojowego kapitalizmu sprowadzają się do tezy, że elementy wolnokonkurencyjne dadzą się pogodzić z elementami planowania, drogą odpowiedniej polityki gospodarczej państwa⁴⁰. W ślad za czołowym teoretykiem neoliberalizmu w Niemczech, E. Euckenem, wyrażany jest przy tym pogląd, że każdy konkretny ustrój ekonomiczny składa się częściowo z elementów natury wolnorynkowej, częściowo zaś z elementów gospodarki planowej. Często jednak spotkać można pewne kontrowersje wokół tych kwestii. Eucken np. twierdzi, że państwo bierze na siebie kierowanie procesem gospodarczym, aby natychmiast podporządkować się konsumentom⁴¹. Zdaniem K. Schillera natomiast, prezentowany przez Euckena model nie może być zaliczany do „gospodarki rynkowej” (wolnokon-

³⁴ Por. K. Nemitz, *Sozialistische Marktwirtschaft*, s. 72.

³⁵ H. Ritschl, *Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung*. Tübingen 1954, s. 91.

³⁶ *Die Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie*. Bonn 1953, s. 49 (Schiller).

³⁷ Por. np. H. Ritschl, *Theoretische Volkswirtschaftslehre*, I Band, Tübingen 1947, s. 325.

³⁸ Tamże.

³⁹ E. Heimann, *Vernunftglaube und Religion in der modernen Gesellschaft*. Tübingen 1955, s. 246.

⁴⁰ Por. H. D. Ortlieb, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik ohne Dogma*. Hamburg 1954, s. 79.

⁴¹ E. Eucken, *Die Grundfragen der Nationalökonomie*. Bad Godesberg 1947, s. 398.

kurencyjnej), ponieważ w myśl jego założeń wszystkie zyski mają być regulowane centralnie ⁴².

Zawarta w Programie Godesberskim SPD zasada „minimalnego planowania” wprowadzona została do słownictwa prawno-ekonomicznego i spopularyzowana przede wszystkim przez K. Schillera ⁴³. Obejmuje ona trzy podstawowe elementy:

1) Połączona z planem koordynacja, występująca przy zasadniczej dominacji planowania ramowego, w stosunku do koordynacji rynkowej może być wprowadzona dopiero wówczas, kiedy nie da się ustanowić drogą konkurencji równowagi odpowiadającej celom polityki gospodarczej.

2) Jeśli stosowanie koordynacji stanie się konieczne, to można mieć na uwadze tylko taką metodę, która przynosi jak najmniejszą ingerencję w zależności rynkowe.

3) O ile przewiduje się wprowadzenie w życie planowo skoordynowanej ingerencji, to obowiązek dowodu dla konieczności zastosowania takich działań spoczywa jednoznacznie na organie używającym nacisku, a nie na tym, który chciałby zabezpieczyć swoją wolność dysponowania ⁴⁴.

Wszystkie polityczno-gospodarcze poczynania państwa winny być z zasady umiarkowane. Stąd też, państwo, chcąc oddziaływać regulująco na rynek winno uzasadnić to odstępstwo od reguły wolnej konkurencji i udowodnić swą wyjątkową pozycję, popartą odpowiednimi uprawnieniami wobec prywatnych organizatorów rynku. Państwo w tym wolnokonkurencyjnym systemie jest więc tylko równoprawnym partnerem w grze sił na rynku kapitalistycznym. Poglądy te wykazują niewątpliwie wiele podobieństwa z pewnymi elementami teorii przedstawicieli tzw. pluralizmu społecznego (czy państwowego), ukształtowanymi głównie we Francji i Anglii lat dwudziestych, zwłaszcza przez E. Barkesa i L. Duguita, którzy nawiązując do koncepcji tzw. realnej osobowości prawnej stowarzyszeń Otto von Gierke, głosili, że państwo jako rodzaj naczelnej organizacji nie różni się w istocie od działających wewnątrz niego stowarzyszeń. Zwolennicy pluralizmu zwracają się przeto przeciwko przesadnemu traktowaniu zasady suwerenności oraz zwierzchności państwa, postulując zasadniczą równorzędność władzy państwa i władzy autonomicznych grup społecznych wewnątrz tego państwa.

K. Schiller, mówiąc o obszarach działalności państwa kapitalistycznego w zakresie polityki wolnokonkurencyjnej stwierdza m. in., że ze względów strukturalnych nie można wprowadzić konkurencji jako formy rynkowej w całej gospodarce ⁴⁵. Polityka państwa winna przeto opierać się na długo-

⁴² K. Schiller, *Sozialismus und Wettbewerb*, op. cit., s. 16.

⁴³ K. Schiller, *Der Ökonom und die Gesellschaft*. Stuttgart 1964, ss. 28 - 30; zob. także ss. 119 - 136, 144 - 147.

⁴⁴ Por. G. Weisser, *Leitsätze zur Ordnung der Wirtschaft nach der Währungs-sanierung*. „Finanzarchiv”, Band 11/1949. s. 474; W. Eichler, *Gerechtigkeit und Caritas*. „Die neue Gesellschaft”, z. 3/1954.

⁴⁵ K. Schiller, *Der Ökonom...*, ss. 145 - 147.

terminowym planowaniu, jednakże państwo planując ma działać tak, aby nie naruszyć wolnego wyboru środków spożycia poszczególnych konsumentów. Postuluje w związku z tym wydanie ustawy skierowanej przeciwko ograniczeniom konkurencji i tak sformułowanej, aby wynikało z niej wyraźnie, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto chce ograniczać rynek albo go kartelizować.

K. Schiller wysuwa również koncepcję „optymalnego przystosowania środków kierowania gospodarką”⁴⁶ polegającego na kombinowanym zastosowaniu zasady „samoregulacji” (*Selbststeuerung*), drogą współzawodnictwa mikroregulacji ze sterowaniem globalnym w skali makroekonomicznej. Polityka państwa „zorientowanego na konkurencję” ma być, według Schillera, prowadzona permanentnie, jako że z doświadczeń starej szkoły liberalnej wynika, że nie można poprzestać na jednorazowym ustanowieniu pewnych zasad, ponieważ siły wolnorynkowe stale je niweczą. Rozróżnia on dwa rodzaje „konkurencyjnej” polityki państwa: „aktywną”, dzięki której państwo pozytywnie tworzy konkurencję i „reaktywną”, tj. politykę zwalczania, albo hamowania ograniczeń konkurencyjnych. W pierwszym przypadku, państwo w toku swych polityczno-gospodarczych poczynań unika, na ile to jest możliwe, uprzywilejowania szans konkurencyjnych przedsiębiorstw. Dostęp do rynku ma stać dla wszystkich otworem. Także nowe przedsiębiorstwa jeśli chcą wystąpić jako niezależne winny być odpowiednio zachęcane. W końcu, państwo może w tym sensie tworzyć także przedsiębiorstwa publiczne, aby „przeszkadzać” tamtym jeśli np. dopasują się one do „oligopolitycznych stosunków prywatnych konkurentów”.

W drugim przypadku państwo może występować — poprzez specjalne ustawodawstwo — przeciwko ograniczeniom zdolności do konkurencji (tzw. polityka kartelowa). Ważne jest przy tym czy zasada konkurencji (*Wettbewerbsprinzip*) będzie traktowana jako dominanta przeciwko zasadzie wolności kontraktów. W takim przypadku ciężar dowodu, dla konieczności ograniczenia konkurencji, spoczywać ma na ograniczającym (tzw. zasada zezwolenia i zasada zakazu).

Kiedy jednak wolność kontraktu, traktowana jako najwyższe dobro, prowadzi do ograniczenia konkurencji, wówczas ciężar dowodu nałożony jest na państwo, które musi wykazać „nadużycie” władzy gospodarczej i spowodować ograniczenie konkurencji.

K. Schiller wspomina jednocześnie o zasadzie „subsydiarności”, w myśl której państwo, ze względów społeczno-politycznych musi stosować regulację rynkową i koncesyjną, względnie wspierać te warstwy i grupy, które znajdują się w cieniu rozwoju (np. rolnictwo, rzemiosło, produkcja aparatur ochronnych).

Schiller zwraca uwagę, że koncentracja sił gospodarczych, reprezentowanych przez koncerny, o ile nie będzie odpowiednio korygowana polityką kon-

⁴⁶ Tamże, ss. 67 - 70 i n., s. 119 i n., s. 147 i n.

kurencyjną i ustawodawczą państwa, zagrażać może pełnym opanowaniem gospodarki, a następnie powodować oligarchiczną transformację rozciągającą się na cały ustrój społeczny. Koncentracja kapitału musi być więc podporządkowana gospodarczej polityce państwa. Stwierdza on przy tym, że ukształtowanie spółek kapitału nie może być tylko autonomicznym problemem prawnotechnicznym, potraktowanym jedynie z fiskalnego punktu widzenia. Również i problem tzw. prawa do współrządzenia w zakładach przemysłowych (*Mitbestimmungsrecht*) winien być rozpatrywany w tym kontekście. Przypisuje mu się rolę czynnika wnoszącego „elementy demokratyczne do organizacji produkcji”. Często podkreśla się jakoby system konkurencyjny miał oznaczać przeniesienie demokratycznych zasad do gospodarki, ponieważ rozstrzygnięcia rynkowe mogą być „stałym plebiscytem” (*ständiges Plebiszit*), któremu podporządkowaliby się przedsiębiorcy. Zastrzega jednak, że analogia ta da się przeprowadzić tylko wówczas, kiedy mechanizm głosowania istotnie funkcjonuje⁴⁷.

Przedstawiciele socjaldemokratycznej doktryny podkreślają, że między ich stanowiskiem w kwestii konkurencji, a wywodami neoliberalistów istnieją zasadnicze różnice. Schiller dowodzi np., że dla liberalizmu konkurencja jest celem polityki gospodarczej, natomiast dla socjaldemokratów — tylko instrumentem kierowania gospodarką⁴⁸.

Znaną formułę SPD o planowaniu i współzawodnictwie sprowadzić można do następujących ustaleń⁴⁹.

- 1) Zezwalanie na współzawodnictwo i popieranie go wszędzie tam, gdzie — biorąc pod uwagę ustalone przez plan kierunki — można liczyć na rzeczywiste wyrównanie między budżetami poprzez mechanizm konkurencyjny;
- 2) Stałe próby rozszerzenia aktywnych konkurencyjnie obszarów, zwłaszcza poprzez „odkapitalizowanie” rynku;
- 3) Stosowanie planowych działań tylko tam, gdzie nie można liczyć na prawdopodobieństwo wyrównania budżetów poprzez mechanizm konkurencyjny.

Nie bez racji zauważa K. Nemitz⁵⁰, iż tego rodzaju manipulacje, uwidaczniające się w dyskusjach socjaldemokratycznych ekonomistów i socjologów na temat rozmiarów i wzajemnego uzupełniania się elementów konkurencji rynkowej i planowania, nasuwają nieodparcie refleksje, iż są one wyraźnie wyjęte z „ideologicznego opakowania” i w dużym stopniu nacechowane pragmatyzmem.

Niektórzy autorzy reprezentujący SPD wskazują na kompleksowość zagadnień gospodarczych, a zwłaszcza na ich związek z ogólnymi zagadnieniami funkcji i polityki państwa; na potrzebę dostrzegania wywodzących się z wol-

⁴⁷ Tamże, s. 72 i n.

⁴⁸ K. Schiller, *Sozialismus und Wettbewerb...*, s. 12.

⁴⁹ Por. K. Nemitz, *Sozialistische Marktwirtschaft*, s. 109.

⁵⁰ Tamże, s. 107.

nokonkurencyjnych sfer gospodarczych „grup interesów” czy „grup nacisku”, które w warunkach kapitalistycznego ustroju wywierają wpływ zarówno na egzekutywę, jak i na legislatywę. Stąd też, dla zapewnienia „wolności gospodarczej”, proponuje się szereg rozwiązań. Typowym ich przykładem mogą być postulaty sformułowane przez H. Deista⁵¹.

- 1) Wolna konkurencja przedsiębiorstw musi być tam chroniona, gdzie jeszcze spełnia czynnie swe zadania;
- 2) Kartele i panujące na rynku przedsiębiorstwa winny być poddane surowemu nadzorowi, który należy uzupełnić daleko idącą jawnością i związaną z nią publiczną kontrolą;
- 3) Tam, gdzie taka kontrola nie wystarcza, musi być wprowadzony ustrój gospodarki społecznej;
- 4) Państwo musi zabezpieczyć przed wielkimi związkami interesu wolność podejmowania rozstrzygnięć swoim organom, legitymującym się demokratycznymi zasadami. Postuluje on przede wszystkim, przewidziane w Ustawie Zasadniczej, uchwalenie ustawy o partiach i utworzenie takiego organu, który miałby możliwość występowania w trybie prawem przewidzianym do rządu lub parlamentu w ważnych sprawach gospodarczych i społecznych.

Socjaldemokratyczną koncepcję, związaną z częściowym planowaniem określić można jako dopełniający się stosunek między konkurencją, a planowaną koordynacją. Według jej założeń, siły porządkujące, utrzymujące przy życiu organizm gospodarczy, wywodzą się z dwóch kierunków: z sektora rzekomo automatycznie dokonujących się niwelacji (wyrównań) rynkowych drogą konkurencji oraz z sektora dokonywającego tych wyrównań poprzez przedsięwzięcia kierowane. Koordynacyjne funkcje państwa sprawują się przy tym do instytucji planu ramowego, stopniowego wprowadzania elementów planowania do gospodarki, kierowania inwestycjami i kapitałem rynkowym, państwowej polityki cen oraz do polityki pełnego zatrudnienia.

Ramowe planowanie ma obejmować nie poszczególne działania gospodarcze, a szerokie dziedziny, „jako rzeczywisty nadzór i ujęcia statystyczne”. Jednakże, według koncepcji SPD, planowanie ramowe nie oznacza przymusowego oddziaływania na gospodarkę, ale wymóg, aby państwo troszczyło się o jej rozwój, kontrolowało przepływ towarów i pieniędzy, badało kształtowanie się stosunku między inwestycjami a środkami konsumpcyjnymi, dokonywało ogólnego bilansu gospodarki narodowej i wypracowywało budżet na rok następny, w oparciu o który ma działać gospodarka, jeśli chce osiągnąć optymalny poziom rozwoju⁵².

Schiller zwraca uwagę, że wszelkie zmiany w organizmie gospodarki spo-

⁵¹ H. Deist, *Freiheitliche Ordnung*. „Vorwärts” z 3 VIII 1956.

⁵² H. Veit, *Die Sozialdemokratische Alternative in der Wirtschaft*. W: *Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft*, Wyd. SPD, 1958, s. 39.

lecznej, wprowadzone drogą aktywności państwowej, mogą być opanowane przez oddziałujące na każdą gospodarkę kierowaną (*Verkehrswirtschaft*) prawo współzależności cen i ilości towarów⁵³. Prawo to zmusza, aby gospodarka była prowadzona systematycznie, tj. rzeczywiście planowo.

W kwestii etapów planowego oddziaływania państwa na gospodarkę wyróżnić można co najmniej cztery warianty koncepcji SPD reprezentowanych przez E. Heimanna, H. Petera, K. Schillera i H. Deista.

Heimann wskazuje na dwa główne elementy: kontrolę ogólną lub monetarną dla regulacji efektywnego popytu oraz bezpośrednią kontrolę fizyczną⁵⁴. Kontrola ogólna nie koliduje z podziałem środków produkcji, ukształtowanym przez mechanizm cen, natomiast kontrola monetarna jest rodzajem stosowanej od czasów Ricardo zasady tzw. policji rynkowej.

Peter wyróżnia cztery możliwości kontroli: politykę bez ograniczeń typu *laissez faire*; kierowanie pośrednie, kierowanie bezpośrednie oraz gospodarkę przymusową⁵⁵.

Schiller proponuje oddziaływanie na rynek m. in. poprzez kontrolę jakości i standaryzację, politykę odpowiednich rezerw towarowych oraz ustanowienie stałych cen i ilości towarów⁵⁶.

H. Deist publiczną kontrolę kapitalistycznej gospodarki rozpatruje w aspekcie działania określonych sił politycznych: 1) Tam, gdzie w gospodarce wystarczy jedynie nadzór specjalistów, może być on sprawowany przez organa typu zawodowego; 2) tam natomiast, gdzie odgrywają pewną rolę ograniczenia konkurencyjne i istnieje obawa opanowania rynku, powinien być utworzony skuteczny nadzór nad kartelami i monopolami; 3) następnie, poprzez inwestycje, podaż i ukształtowanie cen towarów kontrola uregulowana zostanie ponadzakładowo, w interesie ogółu poprzez — specjalne organa kontrolne; 4) jeśli zaś środki te nie wystarczą „aby zapewnić sprawiedliwy ustroj gospodarczy i społeczny oraz podstawy demokratycznego ustroju państwowego, własność prywatna winna być przejęta w społeczne posiadanie”⁵⁷.

Politykę ekonomiczną państwa w jego praktycznej działalności przedstawia się niekiedy⁵⁸ jako: 1) obniżenie albo zniesienie cła i podatków konsumpcyjnych na dobra, które mogą być wykorzystane w miejsce tych, na które oddziałuje się przy pomocy środków polityki cen; 2) gospodarkę importem; 3) subwencje na cele produkcyjne i konsumpcyjne; 4) nadzór nad monopolami i kartelami; 5) przedsięwzięcia dla ustalenia prawdziwej konku-

⁵³ K. Schiller, *Thesen zur praktischen Gestaltung unserer Wirtschaftspolitik aus sozialistischer Sicht*. W: *Die Wirtschaftsordnung in christlicher und sozialistischer Sicht*. Hamburg 1952, s. 55.

⁵⁴ E. Heimann, *Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme*, jw., s. 57.

⁵⁵ H. Peter, *Wandlungen in der Wirtschaftsauffassung*. „Finanzarchiv”, Band 11/1949, s. 183.

⁵⁶ K. Schiller, *Thesen zur praktischen Gestaltung...* jw., s. 56.

⁵⁷ H. Deist, *Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft*, wyd. SPD, 1958, s. 16 i n.

⁵⁸ „Handbuch Sozialdemokratischer Politik”, ss. 160 - 161.

rencji, w celu obniżenia cen, 6) normatywne ustanawianie metod kalkulacyjnych albo przymusu publikowania założeń kalkulacji; 7) publikowanie cen normalnych; 8) zarządzenia ustalające ceny stałe albo górną granicę cen rynkowych.

Niektórzy autorzy błędnie traktują planowe oddziaływanie państwa na gospodarkę kapitalistyczną, jako niezależne od form własności uważając, że może ono być wprowadzone w każdym systemie produkcji. Negując obiektywne prawidłowości społecznych praw rozwojowych twierdzą, że socjalna organizacja społeczeństwa i jej ewentualne zmiany nie mogą być przedmiotem naukowej analizy, stąd też — ich zdaniem — decyzje polityczne są najczęściej subiektywne i irracjonalne ⁵⁹.

Koncepcje SPD w dziedzinie polityki interwencyjnej państwa sprowadzają się więc głównie do środków kontrolnych o charakterze prawnym (ustawodawstwo dotyczące spółek akcyjnych, kontrola procesu pracy, tzw. państwowe prawo gospodarcze), ekonomicznym (tworzenie systemu przedsiębiorstw służących interesowi publicznemu, nadzór nad monopolami i kartelami, a jednocześnie publiczne popieranie małych i średnich przedsiębiorstw przez politykę kredytową i podatkową, odpowiednia polityka interwencyjna) oraz społeczno-politycznym (kontrola grup interesów, tzw. lobby, działających na obszarze przedparlamentarnym, poprzez przewidzianą prawem ich rejestrację, organizacja demokratycznego systemu współzarządzania gospodarką w skali przedsiębiorstwa i państwa).

b) Koncepcje prawno-ekonomiczne CDU/CSU, ich źródła i stosunek do koncepcji SPD

Nowo utworzona CDU formułując w lutym 1947 r. swój program polityczno-gospodarczy — podyktowany w dużym stopniu względami taktyki propagandowej — postulowała uspołecznienie kopalń węgla i wielkiego przemysłu metalurgicznego oraz planowanie i kierowanie gospodarką przez gremia samorządu gospodarczego, a w szczególności przez izby gospodarcze (*Wirtschaftskammer*). Inspirację dla tego programu stanowiły m. in. niektóre koncepcje zawarte w tzw. społecznych encyklikach papieskich, zwłaszcza w *Rerum novarum* (1891) i *Quadragesimo anno* (1931), która postulowała ustanowienie „organizacji stanowo-zawodowych”. Bo właśnie owe „stany zawodowe” występujące w postaci korporacji, miały w myśl tego programu sprawować szeroko zakrojone funkcje w kierowaniu gospodarką ⁶⁰. W programie tym mówiono jednocześnie o „równouprawnieniu pracy i kapitału” oraz o „organizacji wspólnoty gospodarczej”.

Ale już w *Düsseldorfer Leitsätze CDU* z 19 lipca 1949 r. ogłoszonych tuż przed pierwszymi wyborami do *Bundestagu* i w przedwyborczym Hamburskim Pro-

⁵⁹ Tamże, ss. 63-64 (G. Weisser); G. Weisser, *Politik als System aus normativen Urteilen*. Göttingen 1951, s. 30.

⁶⁰ H. H. Götz, *Wirtschaftspolitik*, s. 15.

gramie CDU z 1953 r. nie mówi się nic o uspołecznieniu oraz o planowaniu czy kierowaniu gospodarką wielokapitalistyczną.

Oficjalną doktryną ekonomiczną chadecji w NRF jest nadal neoliberalna koncepcja „społecznej gospodarki rynkowej” (*sozialer Marktwirtschaft*) sformułowana wstępnie w tzw. Ahleńskim Programie CDU z 1947 r., nawiązująca wyraźnie do założeń współczesnego liberalizmu gospodarczego⁶¹. W Hamburskim Programie CDU z 1953 r. koncepcję tę przedstawiono następująco:

„Przez socjalną gospodarkę rynkową uwolniliśmy produktywne siły narodu od ułomności gospodarki przymusowej, a poprzez sprawne współzawodnictwo (konkurencję) doprowadziliśmy ją do rozwoju (...) Odrzucamy centralnie kierowaną politykę gospodarczą, ponieważ hamuje produktywne siły zamiast je popierać i dlatego, że jest ona niezgodna z wolnościowym porządkiem prawnym. Popieramy planowe oddziaływanie gospodarki środkami sprawiedliwymi wobec rynku”⁶².

Zagadnienie tzw. społecznej gospodarki rynkowej w podobny sposób przedstawia również Hamburski Manifest CDU z 1957 r.⁶³

Doktrynę neoliberalizmu gospodarczego wypracowała w okresie faszyzmu grupa ekonomistów niemieckich skupionych wokół prof. Waltera Euckena (1891-1960) kierując jej ostrze przeciwko hitlerowskiemu totalizmowi państwowemu⁶⁴. Osią jej była tzw. wolność gospodarcza, a środkiem do jej osiągnięcia — usuwanie wszelkich form kontroli i planowania, hamujących wolną konkurencję. Twórcy tej doktryny byli zdecydowanymi przeciwnikami zarówno monopolistycznej, jak i państwowej koncentracji sił gospodarczych, prowadzącej, ich zdaniem, do dyktatury gospodarczej i politycznej. Według teoretyków „neoliberalizmu”, czynnikiem przeciwdziałającym dążności przedsiębiorców do monopolizacji życia gospodarczego ma być „społeczna gospodarka rynkowa” (*soziale Marktwirtschaft*). Istota jej ma polegać głównie na zabezpieczeniu przez państwo warunków konkurencyjnych oraz na niedopuszczeniu, poprzez odpowiednią progresję podatkową, do powstania większych nierówności w podziale dochodu narodowego. Państwo ingeruje jako arbiter w wolną grę sił na rynku, wówczas gdy „wolni partnerzy” nie mogą sami dojść do porozumienia. „Neoliberalowie” uważają przy tym, że interesy przedsiębiorców są równocześnie interesami społeczeństwa.

Zawarta również w Godesberskim Programie SPD idea zapewnienia „dobrobytu dla wszystkich”⁶⁵ w warunkach panowania państwowomonopolistycznego kapitalizmu, poddanego tzw. publicznej kontroli, jest m. in. także w pewnym stopniu odbiciem wpływów neoliberalnej erhardowskiej koncepcji

⁶¹ Por. Z. Nowak, *Zachodnioniemiecka doktryna „społecznej gospodarki rynkowej” a monopole (soziale Marktwirtschaft)*. „Przegląd Zachodni” 1959, ss. 47 - 56.

⁶² W. Mommsen, *Parteiprogramme*, ss. 236, 237.

⁶³ Tamże, s. 597, i n.

⁶⁴ H. Turley, *Neoliberale Monopoltheorie und „Antimonopolismus”*, Akademie-Verlag Berlin 1961, ss. 16 - 22. (Z Euckenem współpracowali wówczas m. in. F. Boehm, L. Miksch, W. Roepke i A. Ruestow).

⁶⁵ F. Sängner, *Grundsatzprogramm...*, op. cit., s. 118 i n.

„wolnej gospodarki rynkowej” (*freie Marktwirtschaft*) akceptowanej przez SPD jeszcze w Dortmundzkim Programie Działania (1952)⁶⁶.

Schiller, dowodzi, że socjaldemokracja w swych koncepcjach ekonomicznych nie różni się zasadniczo od stanowo-korporacyjnych i syndykalistycznych ideologii, ponieważ widzi w parlamentarno-demokratycznym państwie najwyższą instancję polityki gospodarczej⁶⁷. Jednakże, zdaniem jego, socjaldemokratyczne propozycje różnią się od doktryny neoliberalnej, ponieważ socjaldemokracja uznaje ingerencję państwa jedynie w formie ograniczonej, którą można osiągnąć konkretnymi środkami ekonomicznymi koordynacji. Współczesna socjaldemokracja w dziedzinie etycznych celów reform ekonomicznych stoi — jego zdaniem — bliżej chrześcijańskich nauk społecznych, niż neoliberalizm⁶⁸. Świadczą o tym chociażby odpowiednie fragmenty encykliki Piusa XI *Quadragesimo Anno*, Programu SPD z 1959 r. oraz innych dokumentów programowych tej partii, dotyczące klas, własności i interwencyjnych funkcji państwa w gospodarce⁶⁹.

W latach 1955–1960, po uchwaleniu przez *Bundestag* z inicjatywy SPD nowych ustaw o rentach, *CDU/CSU* podjęła kampanię przeciwko preferowanej przez SPD koncepcji typu *Welfare State* (tj. *Wohlfahrtsstaat* i *sozialer Rechtsstaat*)⁷⁰. W kołach chadeckich wylansowano wówczas neoliberalną w swych założeniach doktrynę tzw. zmiany stylu socjalno-politycznego (*sozialpolitischer Stilwandel*), której głównymi autorami i popularyzatorami byli: Th. Blank, W. Clausen, E. Gerstenmaier i W. Röpke⁷¹. Postulowano ograniczenie dalszych socjalnych interwencji państwa, wiążących się głównie z obciążeniem dochodów podatkami. Istotą chadeckiego „nowego stylu” w polityce socjalnej jest ograniczanie wtórnego podziału dochodów⁷², tendencja do ograniczenia świadczeń socjalnych do takich kręgów osób i przypadków, gdzie potrzeby były oczekiwane lub już wystąpiły; jako jej przykład wymienia się zgłaszane w 1960 r. przez *CDU/CSU* projekty ustaw o zabezpieczeniu ofiar wojny i ofiar nieszczęśliwych wypadków. Tendencja ta została przez *CDU* podbudowana tzw. zasadą wspomagania (*Subsidiaritätsprinzip*), którą po raz pierwszy sformułował Pius XI, w encyklice *Quadragesimo Anno* stwierdzając, że istnieje niezmiennie działające prawo filozofii społecznej, iż nie wolno jednostkom odbierać tego, co mogą one same wykonać i przenosić na jakiegokolwiek organizacje społeczne, czy też państwo. „Każda interwencja

⁶⁶ Por. W. Mommsen, *Parteiprogramme*, s. 639 i n.

⁶⁷ K. Schiller, *Der Ökonom*, op. cit., s. 118.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Por. *Der Katholik und die SPD*, wyd. SPD, 1959, ss. 45, 28–35.; Pius XI, *Encyklika „Quadragesimo Anno”* z 15 V 1931 r., wyd. II. „Verbum”, Kielce 1946, s. 110.

⁷⁰ Por. S. L. Wahrhaftig, *Der Weg der Sozialdemokraten. Zum Dortmunder Parteip.* „Frankfurter Hefte”, z. 11/1952, ss. 849–859.

⁷¹ Fragmenty ich wypowiedzi krytycznych przytacza „Jahrbuch der SPD 1958/59” 1960, ss. 460–462.

⁷² „Bundesarbeitsblatt”, z. 2/1960.

w życie społeczne (...) ma charakter pomocniczy: winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub ich wchłaniać"⁷³. Władza państwowa ma podejmować działalność w tych dziedzinach, którymi jednostki czy pomniejsze stowarzyszenia nie interesowały się⁷⁴. Państwo może sprawować kontrolę nad tym instytucjami prywatnymi, które realizując zadania o charakterze ogólnospołecznym (zakłady nauczania i wychowania) oraz prowadzić działalność gospodarczą, pod tym warunkiem jednak, aby nie nastąpiło zniesienie prywatnej własności środków produkcji. Wśród głównych cech zasady subsydiarności wyróżnić można dążenie do zapewnienia wolności działania prywatnego kapitału ograniczanego jedynie w przypadku, kiedy wymagać tego będzie dobro ogólne społeczeństwa kapitalistycznego oraz wolność interwencji państwowej, a nawet jej konieczność, wówczas gdy zajdzie ku temu potrzeba ekonomiczna lub polityczna. *Subsidiaritätsprinzip*, jako oficjalna doktryna polityczno-prawna CDU/CSU w NRF, legła pośrednio u podstaw szeregu postanowień opiekuńczych w rodzaju *Wohlfahrtsstaat* zawartych w Ustawie Zasadniczej NRF (zwłaszcza art. 2, 6, 9, 14, 28)⁷⁵. Doktryna SPD, mimo kontrowersji z CDU na tle tej zasady, nieoficjalnie recypowała niektóre jej elementy, zwłaszcza w kwestii interwencjonizmu. Koncepcja ta jest w istocie formą afirmacji interwencjonizmu państwowego, swoście zamaskowaną, aby uniknąć zarzutu popierania „omnipotencji” państwa kapitalistycznego. Służy bowiem temu państwu w przezwyciężeniu sprzeczności kapitalistycznych stosunków społecznych.

Współczesny niemiecki neoliberalizm charakteryzuje się swoistymi cechami⁷⁶. Występuje z programem tzw. trzeciej drogi, głosząc hasła „społecznej gospodarki rynkowej” (*soziale Marktwirtschaft*), co ma rzekomo zapewnić „radykalne” zmiany społeczno-ekonomiczne w warunkach współczesnego kapitalizmu. Widoczne są w nim wpływy amerykańskie (zwłaszcza u W. Röpkego) oraz filjacje z tzw. Ordoliberalizmem. Neoliberalizm niemiecki wyznawany jest dziś przez przedstawicieli katolickiej nauki społecznej, niektórych socjaldemokratów, zwolenników teorii Keynesa i innych.

Doktryny Keynesa, stały się bowiem z czasem zbieżne zarówno z koncepcjami neoliberalizmu, jak i socjaldemokracji⁷⁷. Przecistawiają się one marksistowskiej koncepcji uspołecznienia środków produkcji, a wysuwają m. in. postulat ingerencji państwa, głównie w sferę obrotu pieniężnego w celu

⁷³ Cyt. według tekstu zamieszczonego w Encyklika „*Quadragesimo Anno*”, Kielce 1946, s. 58.

⁷⁴ A. F. Utz, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip*. Heidelberg 1956 W zbiorze „*Politeia*” t. IX, s. 17.

⁷⁵ Por. T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*. München und Berlin 1957, s. 83.

⁷⁶ Por. H. Turley, *Neoliberale...* op. cit., ss. 26 - 30.

⁷⁷ Por. np. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu*, ss. 74 - 113; S. I. Popow, *Idejnoje bankrotstwo sowremiennogo reformizma*. Moskwa, 1963, s. 467; K. Langendorf, R. Sieber, *Der Keynesianismus und das SPD Grundsatzprogramm „Einheit”* z. 2/1960; K. H. Schwank, *Lord Keynes Theorie — weder revolutionär noch wissenschaftlich*. Berlin 1961, s. 234.

zwiększenia efektywnego popytu i zapobiegania w ten sposób zjawisku czasowego bezrobocia. Postulują m. in. tzw. uspołecznienie inwestycji, drogą uzupełnienia inwestycji prywatnych — publicznymi, finansowanymi przez rząd (budowa dróg, regulacja rzek itp.), inwestycje nieprodukcyjne, w których państwo nie będzie zastępowało kapitalistów i nie konkurowało z nimi. Współczesna doktryna socjaldemokratyczna różni się jednak od Keynesizmu w trzech zasadniczych punktach⁷⁸. Szuka gdzie indziej przyczyn kryzysów w gospodarce i swych koncepcji nie ogranicza do ram specyficznych stosunków brytyjskiej gospodarki z lat trzydziestych. Nie uznaje także celu pełnego zatrudnienia za wyłączny.

Analizując koncepcje CDU/CSU i SPD w zakresie polityki ekonomicznej państwa można więc znaleźć w nich zarówno pewne filiacje, jak i różnice. Praktycznym ich wyrazem były określone platformy i układy polityki tych dwóch ugrupowań, czy to w sytuacji aliansu koalicyjnego, czy też — jak ostatnio — w warunkach pozostawiania CDU/CSU w opozycji.

III. GŁÓWNE ETAPY POLITYKI GOSPODARCZEJ I PRAWNO-USTROJOWE PODSTAWY ZAŁOŻEŃ INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO W NRF

Biorąc pod uwagę określone fakty zarówno politycznego, jak i gospodarczego charakteru w życiu Niemiec zachodnich, wyróżnić można umownie kilka charakterystycznych okresów i faz rozwojowych w doktrynie i ekonomice tego organizmu państwowego: 1) okres przejściowy, tj. okres rządów władz okupacyjnych, przypadający na lata 1945 - 1948; 2) okres dominacji polityki gospodarczej chadecji (1949 - 1966) i 3) okres polityki gospodarczej charakteryzujący się dużymi wpływami doktryny i polityki gospodarczej współzrządzącej NRF od 1967 r. socjaldemokracji⁷⁹.

Okres pierwszy był etapem odbudowy gospodarki oraz ekonomicznej i organizacyjno-prawnej integracji stref zachodnich. Pierwszą jego fazę zapoczątkowuje powołanie alianckiej administracji strefy brytyjskiej i amerykańskiej (1946), drugą — powołanie (1947) dwustrefowej Rady Gospodarczej (*Wirtschaftsrat*), trzecią — przeprowadzenie reformy walutowej i utworzenie administracji połączonych obszarów gospodarczych, obejmujących także strefę francuską. Okres tzw. frankfurckiej polityki gospodarczej, (w czasie działalności *Wirtschaftsrat*), wykazującej już wówczas pewne cechy chadeckiej koncepcji *soziale Marktwirtschaft*, zamyka powstanie (1949) Niemieckiej Republiki Federalnej.

Sytuacja gospodarcza tego okresu oraz splot ogólnych warunków politycznych w Niemczech zachodnich spowodowały, iż dla ułatwienia rozwiązy-

⁷⁸ R. Mosse, *Keynes und Sozialismus*. „Gewerkschaftliche Monatshefte”, z 2/1957, ss. 88 - 89.

⁷⁹ W literaturze niemieckiej, (por. np. H. H. Götz, *Wirtschaftspolitik*, s. 56 i n.) przyjmuje się nieco inną systematykę, podporządkowaną głównie cyklom koniunktury gospodarczej (tj. np. lata 1948 - 1955, 1955 - 1963, itd.).

wania lokalnych gospodarczo-politycznych problemów poszczególnych prowincji, z przedstawicieli zalegalizowanych partii politycznych i innych ugrupowań utworzone zostały przez władze okupacyjne centralne organa krajowe, różnego rodzaju rady „parlamentarne” i inne gremia, pełniące funkcje ciał doradczych wojskowej administracji okupacyjnej. Niewątpliwie były one (*Zentralamt für Wirtschaft* — w strefie brytyjskiej) i (*Länderrat* — w strefie amerykańskiej) instytucjami ułatwiającymi kooperację gospodarczą między obydwoma strefami.

Problem dwustrefowej współpracy gospodarczej i państwowej uregulowany został częściowo poprzez powołanie w lutym 1947 r. Rady Gospodarczej (*Wirtschaftsrat*) dla strefy brytyjskiej i amerykańskiej. Jej członków wybrały pośrednio *Landtagi* tych stref (52 członków, w tym po 20 z *CDU* i *SPD*). Była ona rodzajem miniaturowego, ponadstrefowego parlamentu w Niemczech.

Rada Gospodarcza, aczkolwiek w decyzjach swych bardzo uzależniona od kontroli dwóch mocarstw — w okresie swej dwuletniej działalności rozwiązała wiele problemów gospodarczych przed wymianą waluty w Niemczech zachodnich.

W czasie 40 posiedzeń uchwaliła 171 ustaw. Osiem uchyliły władze okupacyjne, a 18 musiano zmienić stosownie do ich zaleceń. Ustawy podjęte przez Radę dotyczyły zaopatrzenia ludności w środki żywnościowe, ich dystrybucji i pomocy w tym zakresie, racjonalnego wykorzystania środków transportu oraz zapewnienia równowagi rynkowej w sferze obrotu pieniężnego⁸⁰. Od czasu frankfurckiej Rady Gospodarczej datuje się silny rozwój idei liberalnych w łonie *CDU*⁸¹. Uchwalone w tym czasie konstytucje poszczególnych krajów niemieckich recypowały szereg założeń konstytucji weimarskiej; zawierały ujęcia liberalno-burżuazyjne, poręczające główne historyczne gwarancje mieszczańskich deklaracji praw (własność prywatną, wolność umów, prawo dziedziczenia)⁸².

Wprawdzie we wszystkich tych aktach, w różnym stopniu zapowiedziano ewentualne przyszłe uspołecznienie niektórych narzędzi i środków produkcji (w Nadrenii-Palatynacie — art. 51, w Wirtembergii — art. 28, w Hesji — art. 39–42, w Bawarii — art. 158, w Badenii — art. 45), ale miało ono nastąpić za odszkodowaniem i tylko w przypadku gdyby przyszła większość parlamentarna uchwaliła odpowiednie ustawy. Względnie radykalne postanowienia zawarte były jedynie w opracowanej przez socjaldemokratów konstytucji heńskiej, w myśl których upaństwowieniem miało być objętych 145 większych przedsiębiorstw.

W świetle tych konstytucji upaństwowienie niektórych dziedzin prywatnej własności było wprawdzie możliwe w formie zwykłej ustawy, ale pozostało

⁸⁰ H. H. Götz, *Wirtschaftspolitik...*, s. 22.

⁸¹ Tamże, s. 25.

⁸² Por. W. Wegener, *Die neuen deutschen Verfassungen*. Essen 1947; tamże, analiza programów okupacyjnych w kwestii niemieckiej.

tylko deklaracyjnym programem, a nie obowiązkiem ustawodawcy; miało być niejako wyjątkiem od generalnie przyjętej zasady własności prywatnej. Potwierdza to także klauzula o odszkodowaniu. Jedynie SPD, która w latach 1946 - 1947 zdobyła w zachodnich strefach Niemiec i zachodnim Berlinie mocną pozycję polityczną i praktycznie była reprezentowana we wszystkich rządach prowincjonalnych (w pięciu rządach SPD miała swoich premierów oraz po 8 ministrów spraw gospodarczych i spraw wewnętrznych), podjęła działania na rzecz przekształcenia ustroju gospodarczego. Np. w Szlezwiku-Holsztynie, Hesji i Berlinie zachodnim na wniosek SPD uchwalone zostały ustawy nacjonalizacyjne (przegląd tego ustawodawstwa zawarty jest w dziale *Dokumentation* czasopisma „Das Sozialistische Jahrhundert” z 1947 r. — nr 5/6, nr 9/10, nr 11/12).

W latach 1947 - 1953, na które przypada reforma walutowa i pierwszy okres gospodarki rynkowej (*Marktwirtschaft*), następuje w Niemczech zachodnich restauracja i konsolidacja sił wielkiego kapitału w takich rozmiarach, jakie tylko wówczas były możliwe.

W niemieckiej literaturze ekonomicznej okresy rozwoju gospodarki NRF dzielone są przeważnie w zależności od różnych faz koniunktury gospodarczej. Pierwsza faza okresu przypadającego na lata 1948 - 1955, zapoczątkowana stabilizacją waluty w Niemczech (1948), rozpoczęła rozwój koniunktury, zachwiany nieco kryzysem w 1949 r., ale charakteryzujący się postępującym procesem wzrostu, sterowanym polityką gospodarczą i pieniężną. Faza ta trwała od czasu wybuchu konfliktu koreańskiego, który wpłynął na zachwianie bilansu płatniczego (swój punkt szczytowy osiągnęła ona w lutym 1951 r.).

Dalsza faza tzw. koniunktury ilościowej, zapoczątkowuje intensywny rozwój nowego modelu gospodarczego, określanego mianem „społecznej gospodarki rynkowej” (*soziale Marktwirtschaft*). Okres późniejszy (lata 1953 - 1963) zapoczątkowały dwie reformy podatkowe (1953 i 1954) przygotowujące kierunki do nowej koniunktury ekonomicznej, która charakteryzowała się pełnym zatrudnieniem. Następstwa kryzysu sueskiego (1957) wywołały ostre dyskusje wokół zmiany kursu marki niemieckiej, które powtórzyły się również w latach 1961 i 1962. Wystąpiły wówczas między kanclerzem i przemysłem z jednej strony, a kierownictwem banków i ministrami resortów gospodarczych z drugiej strony kontrowersje na temat polityki ekonomicznej.

Po tym okresie wystąpiła faza względnej stabilizacji cen i pełnego zatrudnienia, która nie trwała długo, bowiem w 1959 r. utracono kontrolę nad cenami i płacami, co spowodowało reorientację banku emisyjnego w kierunku polityki bilansu płatniczego.

Następny okres charakteryzuje się przerostami w zatrudnieniu, zahamowaniem wzrostu płac i dynamicznym rozwojem gospodarki publicznej, osiągnięty dzięki wysokim wpływom podatków.

Mędzy rokiem 1960 a 1967 wystąpiło w NRF kilka faz wysokiej koniunktury („przegrzania”) oraz recesji gospodarki. Nie będziemy ich tu omawiać,

a zwrócimy jedynie uwagę na pewne ogólne ich aspekty oraz implikacje.

Już od czasu reformy walutowej (1948) w NRF broniono tezy, iż do sterowania gospodarką rynkową wystarczy polityka walutowa i budżetowa, uwzględniająca elastyczne wahania koniunktury. Chciano bowiem uniknąć wszelkiego planowania w gospodarce, nawet orientacyjnego, chociaż np. polityka dużych koncernów powiązanych z systemem bankowym stanowiła w istocie próbę elastycznego planowania i, podobnie jak zapoczątkowany w latach 1955-1956 wzrost niemieckiego eksportu, była wynikiem dyskretnie stosowanej interwencji władz publicznych. Ów dyskretny interwencjonizm uwidocznił się także w rządowym układzie koalicyjnym, zawartym w dniu 20 października 1961 r. między CDU/CSU i FDP⁸³. Postanawia się w nim „konsekwentnie kontynuować politykę socjalnej gospodarki rynkowej”, a jednocześnie, dla utrzymania siły nabywczej waluty, zakłada się „wzmocnienie koordynacji w zakresie polityki koniunktury, przy czym w razie potrzeby może być warunkowo wprowadzona niezależna komisja interwencyjna” oraz szereg innych posunięć stabilizacyjnych. Dopiero w lipcu 1966 r. rząd Erharda, w obliczu kryzysu gospodarczego, wystąpił z projektem reform o charakterze wyraźnie interwencjonistycznym, który upadł wobec opozycji ze strony kół bankowych obawiających się wyposażenia rządu w zbyt szerokie uprawnienia w zakresie kierowania gospodarką. Jednakże recesja jaka wystąpiła w 1967 r. ułatwiła następnemu rządowi (Kiesingera), m. in. dzięki poparciu SPD, zatwierdzenie tych reform w zmodyfikowanej postaci, w formie ustawy z czerwca 1967 r. o stabilizacji i wzroście gospodarczym⁸⁴. Głównej cele określa art. 1:

„Państwo federalne i kraje powinny brać pod uwagę ogólne konieczności równowagi gospodarczej, dokonując posunięć o charakterze gospodarczym lub finansowym. Posunięcia te winny być pomyślane w taki sposób, aby przyczyniały się równocześnie, w ramach gospodarki rynkowej, do stałości poziomu cen, utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia i równowagi handlu zagranicznego, przy umożliwieniu stałego i regularnego rozwoju gospodarki”.

Zapewnia ona średniofalowe planowanie budżetowe i walutowe (ustalenie budżetu NRF na podstawie 5-letniego planu finansowego, art. 9), mające gwarantować pełne zatrudnienie, bez wprowadzenia usystematyzowanej gospodarki kierowanej. Ustawa przewiduje także możliwość elastycznego reagowania, poprzez planowanie, na budżety krajów oraz gmin. Interesującym *novum* jest utworzenie przy *Deutsches Bundesbanku* tzw. funduszu Stabilizacji Koniunktury (art. 7) oraz Rady Koniunktury dla sektora publicznego (art. 18), obejmującej ministrów federalnych gospodarki i finansów, po jednym przedstawicielu z każdego kraju oraz czterech przedstawicieli gmin i zrzeszeń gminnych, z prawem uczestniczenia przedstawicieli *Bundesbanku*. Rada ma debatować nad posunięciami koniunkturalnymi, koniecznymi dla

⁸³ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (cyt. dalej „FAZ”), z 4 XI 1961.

⁸⁴ Cyt. według *Notes et études documentaires*. „Dokumentation Française” nr 3546 z 17 XII 1968 r.

osiągnięcia celów ustalonych przez ustawę oraz nad możliwościami pokrywania potrzeb finansowych budżetów publicznych. Przyjęte założenia i ramy niniejszego szkicu nie pozwalają na dokonanie obszerniejszej analizy tej ustawy. Warto tu przeto jeszcze raz podkreślić doniosłość polityczną i prawną tego aktu, legalizującego interwencjonizm państwowy w NRF i wprowadzającego oficjalnie elementy planowania do gospodarki kapitalistycznej, wbrew dotychczas lansowanej doktrynie tzw. integralnego liberalizmu ekonomicznego.

W NRF toczą się liczne spory, co do założeń polityczno-prawnych ustroju gospodarczego tego państwa oraz jego uprawnień interwencyjnych w stosunku do gospodarki prywatno-kapitalistycznej⁸⁵. W podstawowych aktach prawnych NRF i niektórych jej krajów występują pewne elementy zasad ustrojowych, w oparciu o które interpretowane są interwencyjne funkcje państwa kapitalistycznego w sferze gospodarczej i społecznej. Dotyczy to zwłaszcza tzw. klauzuli państwa socjalnego (*Sozialstaatsklausel*) i prawnego, zawartej w art. 20, ust. 1 i w art. 28, ust. 1 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. Zbliżone określenia znaleźć można także w konstytucjach niektórych krajów NRF, m. in. w konstytucji Bawarii z 2 grudnia 1946 r. (art. 3), konstytucji Hamburga z 6 czerwca 1952 r. (art. 3, ust. 1), Badenu Wirtembergii z 11 listopada 1953 r. (art. 23, ust. 1).

Jednakże Ustawa Zasadnicza NRF, poza ogólnym określeniem charakteru państwa jako „socjalnego państwa prawnego”, nie stanowi szczegółowo, jaki ma być ustrój gospodarczy NRF, co interpretowano (prof. G. v. Eynern) jako rozwiązanie zamierzone, dające praktyce politycznej dużą swobodę kształtowania tego ustroju; w istocie zaś chodzi tu o rozwiązania neoliberalne, zgodne z zasadami tzw. społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*)⁸⁶. Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 1954 r. dotyczącym pomocy inwestycyjnej wyraził pogląd, że Ustawa Zasadnicza nie opowiada się za jakimś określonym ustrojem gospodarczym a zajmuje pozycję neutralną. Nie jest to jednak, jak wykazuje praktyka, ustrój gospodarczy typu „laissez faire”, a cechują go, zwłaszcza w ostatnich latach, akcenty interwencjonistyczne.

Praktyczne aspekty problematyki interwencjonizmu państwowego w NRF, a zwłaszcza funkcjonowania ustawodawstwa stabilizacyjnego w warunkach rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej wymagałoby odrębnego omówienia. Warto jednakże tu podkreślić, iż SPD, wobec hamującego działania opozycji chadeckiej i sprzeciwów koalicyjnej FDP, nie może w pełni wcielić w czyn tych wszystkich koncepcji jakie głosił — i nadal głosi — czołowy po-

⁸⁵ Por. np. *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz* 2 Auflage, 1961, s. 45; D. Ch. Dicke, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftlenkung in Italien und der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart-Berlin-Köln Mainz 1969, s. 167.

⁸⁶ Por. *Staat und Politik. Das Fischer Lexikon*. Frankfurt am Main 1962, s. 342.

lityk SPD, minister gospodarki K. Schiller i inni przedstawiciele tego nurtu politycznego. Nowe akcenty jakie wniosła ostatnio socjaldemokracja w politykę gospodarczą określa się mianem „oświeconej” gospodarki rynkowej oraz polityki tzw. skoncentrowanej akcji, prowadzonej na gruncie ustawy stabilizacyjnej⁸⁷. Program gospodarczy min. Schillera, zakładający kontrolę wzrostu wydatków administracyjnych, ścisłe nadzorowanie cen i szereg pociągnięć podatkowych, w celu pewnego ochłodzenia „przegrzanej” koniunkturą gospodarki oraz nagromadzenia środków niezbędnych do walki z ewentualną recesją nie znajduje pełnego zrozumienia zarówno u partnerów koalicyjnych, jak i w szeregach SPD. Jednakże faktem jest, iż interwencyjne działania państwa, utrwalone w aktach prawnych jeszcze podczas rządów chadeckich, zyskały już sobie w NRF oficjalne prawo obywatelstwa, stając się istotnym i stałym (mimo zmiany ekip rządzących) elementem polityki gospodarczej. Drogę ku takim rozwiązaniom uitorowały zarówno realia gospodarki kapitalistycznej, niosącej okresowe recesje, jak i pewne przesłanki doktrynalne tkwiące w prawno-ekonomicznych koncepcjach trzech głównych ugrupowań politycznych NRF. W tej dziedzinie nastąpiło znaczne zbliżenie poglądów. K. Schiller bowiem, stoi w istocie na gruncie korygowania „programowania” gospodarki rynkowej. Dotychczasowe normatywne ramy polityki porządkowania gospodarki chce traktować on równorzędnie z procesami „polityki wzrostu”, prowadzonej w ramach tzw. globalnego sterowania. Jednocześnie zaś — jak głosi — chce ów imperatyw powiązać z „posłannictwem Keynesa” i jego postulatami politycznymi⁸⁸.

⁸⁷ Por. „FAZ” nr 277 z 29 XI 1969, s. 17.

⁸⁸ „FAZ” nr 233 z 7 XI 1967, s. 5.