

Martin Dahl

Uczelnia Łazarskiego

Niemiecka droga do demokracji i gospodarki rynkowej jako przykład dla państw Europy Wschodniej

Wprowadzenie

Kłęska narodowosocjalistycznych Niemiec i zakończenie II wojny światowej stanowiły początek długiej drogi budowy nowego państwa niemieckiego. Przez cztery dekady Niemcy podzielone były na dwa państwa o odmiennych systemach politycznych i społeczno-gospodarczych. Wschodnie Niemcy, będące pod okupacją Związku Radzieckiego, rozpoczęły proces budowy socjalistycznego państwa o gospodarce nakazowo-rozdzielczej. W tym samym czasie zachodni alianci pod przywództwem Stanów Zjednoczonych – w zachodniej strefie okupacyjnej – skoncentrowali się na odbudowie demokratycznego systemu politycznego i implementacji gospodarki rynkowej. Nie była to droga łatwa, gdyż pierwsze doświadczenia związane z demokracją w Niemczech zakończyły się niepowodzeniem. Po zniesieniu monarchii konstytucyjnej i uchwaleniu w dniu 11 sierpnia 1919 roku Konstytucji Republiki Weimarskiej¹, demokracja w Niemczech utrzymała się niespełna 14 lat. Po niej nastąpił dwunastoletni okres narodowosocjalistycznej dyktatury. Dopiero proklamowanie Republiki Federalnej Niemiec w 1949 roku zainicjowało drugą próbę budowy demokracji – początkowo w zachodniej części Niemiec, a po upadku muru

¹ *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (dostęp: 26 lipca 2016). Por. także: Ch. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Mohr Siebeck, Tübingen 1997; idem, *Das Demokratieprinzip der Weimarer Reichsverfassung*, „Juristische Ausbildung (Jura)” 1995, s. 226–234; R. Mußgnug, *90 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Zum 11. August 2009*, ZJS, 2009, s. 346–358, http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009_4_201.pdf (dostęp: 26 lipca 2016).

berlińskiego i inkorporacji Niemieckiej Republiki Demokratycznej w 1990 roku, także we wschodniej części kraju².

Doświadczenia niemieckie w budowie demokracji i gospodarki rynkowej wydają się szczególnie cenne dla państw Europy Wschodniej z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze, Niemcom udało się skutecznie zbudować demokratyczne i wolnorynkowe instytucje – po okresie doświadczeń z dyktaturą i gospodarką socjalistyczną, a po drugie, w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, z doświadczeń tych w dużym stopniu skorzystały państwa Europy Środkowej, reformujące swoje systemy polityczne w kierunku liberalnej demokracji. Zwieńczeniem tego procesu stało się ich członkostwo w Unii Europejskiej. W tym kontekście można wyjść z założenia, że także takie państwa jak Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, a także i Rosja mogą skorzystać z tych doświadczeń. Istnieje wiele czynników, które pozwalają wysunąć hipotezę, że niemiecki model demokracji i gospodarki rynkowej w dużym stopniu mógłby stać się cennym źródłem inspiracji dla reform społeczno-gospodarczych i przemian politycznych w państwach Europy Wschodniej. Oczywiście pod warunkiem uwzględnienia specyfiki kulturowej, odmiennych uwarunkowań politycznych i geopolitycznych czy innego okresu historycznego, w jakim znajdują się w chwili obecnej te państwa. Do czynników sprzyjających demokratycznym i wolnorynkowym reformom z pewnością należy zaliczyć bliskość kulturową, podobne doświadczenia historyczne związane z totalitarnym systemem politycznym, opartym na socjalizmie i gospodarce nakazowo-rozdzielczej, a przede wszystkim ponad 25 lat doświadczeń państw środkowoeuropejskich z transformacją systemową – w wielu obszarach zakończoną sukcesem. W opinii Martina Dahla, Beaty Piskorskiej i Pawła Olszewskiego: o ile „region Europy Środkowej udało się, po rozpadzie systemu bipolarnego, »włączyć« do Europy Zachodniej, o tyle państwa Wschodu, ze względu na uwarunkowania geopolityczne, kulturowe, mentalne i przede wszystkim gospodarcze, zwracają się zarówno w kierunku Federacji Rosyjskiej, jak i Unii Europejskiej, tym samym bardzo często realizując dualistyczną politykę, warunkowaną skalą możliwych do osiągnięcia korzyści lub też słabością, szczególnie wobec Rosji i jej polityki regionalnej i globalnej. W większości z nich, transformacja polityczna albo straciła swój impet i tylko częściowo wprowadzono system demokratyczny lub też proces ten został odwrócony i doprowadził do ustanowienia nowych reżimów autorytarnych”³. W państwach tych mamy do czynienia z pewną ambiwalencją. Z jednej strony obywatele i społeczeństwa aspirują do poziomu i standardu życia mieszkańców Europy Zachodniej, z drugiej zaś w chwili obecnej wydają się niegotowe (z różnych powodów) do wprowadzenia zachodnioeuropejskich standardów w zakresie rozwiązań ustrojowych, praw człowieka czy społeczeństwa obywatelskiego. W dużej mierze za sytuację tę odpowiada Rosja, która prowadzi politykę blokowania krajów postkomunistycznych na ich drodze do przyjmowania zachodnich standardów. Działania te uległy nasileniu zwłaszcza od czasów przejścia władzy przez Władimira Putina⁴. Nie zmienia to faktu, że w dalszym ciągu droga, jaką przeszły Niemcy czy pań-

² M. G. Schmidt, *Deutschlands schwieriger Weg zur Demokratie*, www.bpb.de (dostęp: 26 lipca 2016).

³ M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia z demokracją i gospodarką rynkową. Przykład dla Ukrainy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 7.

⁴ T. Michalski, A. Kuczabski, *Uwarunkowania procesu transformacji na Ukrainie*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, nr 17, s. 301.

stwa Europy Środkowej, może stanowić wartościowy i cenny wzór reform politycznych i społeczno-gospodarczych dla państw Europy Wschodniej, choć, jak podkreśla Józef M. Fiszer, „demokracja, jako forma ustrojowa, nie jest celem samym w sobie – jest instrumentem sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania grup i społeczeństw”⁵.

Geneza i charakterystyka demokratycznego systemu politycznego Republiki Federalnej Niemiec

Punktem wyjściowym budowy nowego systemu politycznego i społeczno-ekonomicznego Niemiec była bezwarunkowa kapitulacja podpisana w dniu 7 maja oraz w nocy z 8 na 9 maja 1945 roku. Dotychczasowe narodowosocjalistyczne władze niemieckie przestały istnieć, kraj zaś został podzielony na cztery strefy okupacyjne. Jednym z pierwszych celów władz okupacyjnych stała się budowa nowego systemu instytucjonalnego – początkowo ograniczonego do samorządów oraz nowo powstałych krajów związkowych⁶. Jednak szybko narastające różnice między aliantami zachodnimi a ZSRR doprowadziły do tego, że postanowiono rozpocząć prace nad nową konstytucją dla zachodnich stref okupacyjnych. Ostatecznie weszła ona w życie z dniem 23 maja 1949 roku⁷. W opinii Danuty Janickiej „zachodnioniemiecka praktyka konstytucyjna w ciągu ponad 40 lat istnienia Republiki Federalnej była ściśle związana z dziejami państwa, początkowo znajdującego się jeszcze pod okupacją – potem suwerennego, najpierw odbudowywanego po klęsce wojennej i rządzonego przez charyzmatycznego kanclerza Konrada Adenauera – później zliberalizowanego, otwartego na sąsiadów ze Wschodu i zapewniającego bardzo wysoki standard życia własnym mieszkańcom”⁸.

Decyzja o utworzeniu państwa niemieckiego, składającego się z trzech zachodnich stref okupacyjnych, zapadła na początku 1948 roku na tzw. konferencji londyńskiej⁹. W praktyce oznaczało to zerwanie współpracy pomiędzy czterema mocarstwami okupacyjnymi i przesądziło o podziale Niemiec na ponad cztery dekady.

Ustalenia podjęte na konferencji londyńskiej zapisane zostały w postaci tzw. dokumentów frankfurckich, które zaważyły na utrzymaniu reżimu okupacyjnego w zachodnich strefach, ale otwierały również drogę do uchwalenia nowej Ustawy Zasadniczej. Powstała ona rok później, na podstawie uchwały Rady Parlamentarnej z dnia 8 maja 1949 roku. Za oficjalną datę powstania RFN uznano dzień pierwszego posiedzenia Parlamentu Federal-

⁵ J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 1(44), s. 101.

⁶ M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 185.

⁷ Ibidem, s. 185.

⁸ D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 15.

⁹ Szerzej: G. Wehner, *Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948–1949: Die Londoner Sechsmächtekonferenz*, Rombach, Freiburg im Breisgau 1994. Por. także: B. Blank, *Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948*, Oldenbourg Verlag, München 1995, s. 27–33; R.H. Wells, *The German Problem in 1948*, „The Western Political Quarterly” 1949, t. 2, nr 2, s. 208–216.

nego, czyli dzień 7 września 1949 roku¹⁰. Relacje między zachodnimi aliantami a RFN określał zaś statut okupacyjny z 10 kwietnia 1949 roku¹¹, który obowiązywał do 1955 roku. Na mocy uchwalonego dokumentu władze alianckie mogły interweniować, jeżeli wymagałyby tego względy bezpieczeństwa lub w sytuacji zagrożenia demokratycznego porządku¹².

Na zapis gwarantujący władzom okupacyjnym możliwość reakcji w obliczu zagrożenia demokracji należy zwrócić szczególną uwagę. Doświadczenia historyczne, ale także współczesne, jednoznacznie pokazują, że głębokie i daleko idące zmiany polityczne, społeczne czy ekonomiczne zawsze powodują niechęć, sprzeciw, a nawet opór społeczeństw, których dotyczą. W sytuacji dużego i narastającego konfliktu społecznego może stanowić to zagrożenie dla ładu demokratycznego w danym państwie. Przykładem oporu wobec zmian mogą być reformy społeczno-ekonomiczne przeprowadzone w Niemczech Zachodnich w 1948 roku, reformy gospodarcze wprowadzone w latach osiemdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii, transformacja systemów politycznych i społeczno-ekonomicznych w państwach byłego bloku wschodniego, współczesne próby reformowania licznych państw Ameryki Południowej czy państw członkowskich Unii Europejskiej¹³. Jedynie nieliczne społeczeństwa mają wystarczające zdolności i siłę do samodzielnego wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych oraz ustrojowych. Oznacza to, że często bez uzyskania niezbędnego wsparcia, ale także postawienia koniecznych do spełnienia warunków przez podmioty zewnętrzne zmiana jest trudna do osiągnięcia – zwłaszcza w sytuacji, gdy oznaczać ma wprowadzenie demokracji. W sytuacji niepewności czy zagrożenia wiele społeczeństw skłania się ku autorytarnym rozwiązaniom. Doraźnie daje to większe poczucie bezpieczeństwa i przewidywalności, lecz równocześnie oznacza ograniczenie wolności – fundamentalnej dla demokracji.

W Niemczech Zachodnich gwarantem implementacji demokratycznego systemu politycznego i gospodarki rynkowej byli zachodni alianci, zaś w Europie Środkowej międzynarodowe instytucje i organizacje. Także reformy społeczno-gospodarcze, jakim poddawane są w XXI wieku państwa borykające się z licznymi problemami wewnętrznymi, obwarowane są wieloma warunkami koniecznymi do spełnienia. Te zaś na ogół narzucane są w dużym stopniu przez podmioty zewnętrzne. Skutkiem ubocznym ładu demokratycznego jest to, że wprowadzanie radykalnych zmian nie zawsze jest łatwe – nawet jeśli zmiany te są niezbędne i konieczne. Branie pod uwagę głosu społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wymaga od obywateli dużej świadomości procesów zachodzących w otoczeniu, aktywności obywatelskiej, a przede wszystkim umiejętności brania odpowiedzialności za swoje czyny i decyzje. W naturze człowieka natomiast leży lęk i opór przed zmianami, co potwierdzają liczne badania prowadzone głównie przez psychologów społecznych¹⁴. Oznacza to, że punktem wyjścia przy wprowadzaniu liberal-

¹⁰ D. Janicka, *Ustawa zasadnicza...*, s. 37–38.

¹¹ *Besatzungsstatut zur Abgrenzung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der zukünftigen deutschen Regierung und der Alliierten Kontrollbehörde*, 10. Mai 1949, „Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland”, 23 września 1949.

¹² D. Janicka, *Ustawa zasadnicza ...*, s. 37–38.

¹³ M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia...*, s. 46.

¹⁴ M. Centkowska, *Podstawy teoretyczne oporu wobec zmian w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzania” 2015, z. 77, s. 10–16. Por. także: G. Watson,

nej demokracji w danym państwie powinna być szczegółowa i wieloaspektowa analiza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych niezbędnych do skutecznej demokratyzacji i reformowania danego państwa. Bez tego wszelkie próby reform obarczone są dużym ryzykiem niepowodzenia.

System polityczny Republiki Federalnej Niemiec jest określony w konstytucji z dnia 23 maja 1949 roku¹⁵. Kluczową rolę w niemieckiej demokracji parlamentarnej odgrywa Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*) składające się z niższej izby parlamentu (Bundestagu), wybieranego w bezpośrednich wyborach oraz z wyższej izby parlamentu Bundesratu, w skład którego wchodzi przedstawiciele krajów związkowych. Parlament wybiera prezydenta kraju oraz kanclerza, który otrzymuje misję tworzenia rządu. Konstytucja RFN nie przewiduje wotum nieufności w stosunku do kanclerza (art. 67), choć w praktyce kanclerz może wystąpić do parlamentu o wotum zaufania. Możliwość przedterminowego rozwiązania Bundestagu została określona w art. 80 Ustawy Zasadniczej. Analizując zapisy konstytucji dotyczące organizacji niemieckiego systemu politycznego, możemy stwierdzić, że są to zaadaptowane do niemieckich realiów rozwiązania anglosaskie. Ich celem jest wymuszenie ścisłej współpracy pomiędzy rządem a większością parlamentarną przy zagwarantowaniu opozycji funkcji kontrolnej w zakresie stanowienia prawa¹⁶.

Konstytucja RFN formułuje także zasady funkcjonowania partii politycznych. Ich działalność musi być zgodna z Ustawą Zasadniczą (art. 21). Ograniczono również sprawowanie demokracji bezpośredniej (art. 29), co w znaczącym stopniu eliminuje możliwość przeprowadzania referendum na poziomie federalnym. Natomiast proces decyzyjny w Niemczech jest precyzyjnie określony przez federacyjną strukturę kraju. Rada Związkowa (*Bundesrat*) jest włączona zarówno w proces stanowienia prawa, jak i zarządzanie federacją. Ważnym elementem niemieckiego systemu demokratycznego jest to, że tworząc Ustawę Zasadniczą, wzięto pod uwagę możliwość integracji Europy. W tekście konstytucji znalazły się przepisy umożliwiające podpisywanie umów z innymi państwami oraz członkostwo RFN w organizacjach międzynarodowych. Zapisy te od samego początku dały możliwość otwarcia krajowego porządku prawnego na normy prawa międzynarodowego¹⁷. Szczególną rolę w niemieckim systemie politycznym odgrywa Federalny Trybunał Konstytucyjny. Od momentu powołania w 1951 roku jego głównym zadaniem jest ochrona niemieckiej demokracji i państwa prawa¹⁸. Instytucja ta stoi także na straży

Resistance to Change, „The American Behavioral Scientist”, maj 1971, s. 745–766; W.H. Bovey, A. Hede, *Resistance to Organisational Change: the Role of Defence Mechanisms*, „Journal of Managerial Psychology” 2001, t. 16, s. 534–548; S. Oreg, *Resistance to Change: Developing an Individual Difference Measure*, „Journal of Applied Psychology” 2003, nr 88.

¹⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005.

¹⁶ M.-L. Recker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag C.H. Beck, München 2002, s. 22.

¹⁷ K. Myszka, *Niemiecka ustawa zasadnicza i orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec integracji europejskiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, t. XIV, s. 244.

¹⁸ *Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland*, www.hss.de (dostęp: 26 lipca 2016).

ochrony konstytucji, strzegąc zgodności stanowionego w Niemczech prawa z Ustawą Zasadniczą¹⁹.

W opinii Pawła Sarneckiego „treści Ustawy Zasadniczej odegrały ogromną rolę przede wszystkim w stopniowym utrwaleniu w społeczeństwie niemieckim — którego ogromna część identyfikowała się przecież w przeszłości z nazistowską ideologią — idei demokracji, praworządności, wolnościowego statusu jednostki opartego częściowo również na ponadpozytywnych fundamentach”²⁰. Zdaniem tego autora, „twórcy Ustawy Zasadniczej kierowali się przy tym ideą »demokracji zdolnej do obrony«, wmontowując w jej ramy takie instytucje jak możliwość delegalizacji partii politycznych, możliwość orzeczenia utraty praw przez jednostki stosujące praktykę ich nadużywania dla celów zwalczania demokratycznych zasad ustrojowych czy powszechne prawo do oporu przeciwko »każdemu, usiłującemu obalić konstytucyjny porządek« Jednocześnie wprowadzono w niej przemyślane rozwiązania ustrojowe mające zapewnić pełną sterowność władzy państwowej w każdych warunkach, umiejętnie zapobiegające niebezpieczeństwom kryzysów konstytucyjnych”²¹.

Wprowadzone w konstytucji RFN mechanizmy, chroniące demokratyczny porządek, wynikały z doświadczeń wyniesionych jeszcze podczas istnienia Republiki Weimarskiej. Ich celem było uniemożliwienie ewentualnej odbudowy reżimu autorytarnego. Przyjęte rozwiązania okazały się niezwykle skuteczne i mocno ugruntowały niemiecką demokrację. Doprowadziły również do ukształtowania się w RFN swoistego „patriotyzmu konstytucyjnego”, który zastąpił narodową dumę i przywiązanie do własnej narodowej historii²² – zwłaszcza tej nowożytnej. Stanowiły również cenne źródło inspiracji dla wielu innych państw, w tym także Polski. Wiele rozwiązań ustrojowych przyjętych w niemieckiej konstytucji odnajdziemy również w innych państwach – szczególnie tych wychodzących z dyktatury czy systemów autorytarnych. Rozwiązania niemieckie stały się przedmiotem analiz i badań naukowców zarówno z dziedziny prawa, jak i politologii, pochodzących z wielu krajów²³. Dorobek naukowy w tym zakresie jest imponujący i w dużym stopniu może posłużyć przy próbach reformowania systemów politycznych państw Europy Wschodniej.

Implementacja rynkowego systemu ekonomicznego w RFN

Za datę narodzin nowego rynkowego ładu społeczno-ekonomicznego w Niemczech Zachodnich należy uznać dzień 21 czerwca 1948 roku, w którym ówczesny dyrektor Departamentu Ekonomicznego Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego – Ludwig Erhard ogłosił decyzję o wprowadzeniu w życie reformy gospodarczo-walutowej. W literaturze data ta uznawana jest również za dzień narodzin Społecznej Gospodarki Rynkowej

¹⁹ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951–2009)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6(95), s. 107–124.

²⁰ P. Sarnecki, *W sześćdziesięciolecie Ustawy Zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6(95), s. 12–13.

²¹ Ibidem, s. 13.

²² Ibidem, s. 12.

²³ Ibidem, s. 13.

w RFN²⁴. Istota wprowadzonej reformy sprowadzała się po pierwsze, do zastąpienia obowiązującego pieniądza nową walutą – marką niemiecką oraz po drugie, do uwolnienia cen połączonego ze zniesieniem obowiązującego wówczas w Niemczech systemu reglamentacji dóbr. Tym sposobem znacząco ograniczono państwową ingerencję w proces gospodarowania i zminimalizowano ryzyko koncentracji władzy ekonomicznej zarówno w rękach państwowych, jak i prywatnych podmiotów gospodarczych. Intencje dokonanych zmian trafnie określił Witold Orłowski, którego zdaniem „smutne historyczne doświadczenia Niemiec (w porównaniu z brytyjskimi czy amerykańskimi) kazały jednak, z jednej strony, szukać silnych zabezpieczeń przed nadmierną ingerencją państwa, czy to w formie ograniczenia swobody wyboru, czy ingerencji w kształtowanie się cen – a z drugiej, nałożyć na państwo obowiązek tworzenia spójnego ładu gospodarczego. Przyjmując, że podstawą gospodarowania musi być prywatna własność i konkurencja producentów, ordoliberalowie szczególnie podkreślali niebezpieczeństwo, jakim dla rynku jest monopolizacja”²⁵.

Bezpośrednim skutkiem reformy gospodarczo-walutowej była niemalże natychmiastowa likwidacja czarnego rynku w Niemczech Zachodnich oraz odtworzenie zaledwie w ciągu kilku dni rynku opartego na sprawnie działającym mechanizmie cenowym²⁶. Zlikwidowano również obowiązującą powszechnie w powojennych latach wymianę barterową. Produkcja i konsumpcja zaczęły szybko rosnąć, a pieniądź nabył realnej siły nabywczej, pozostając przy tym stabilnym. Po krótkotrwałym i przejściowym wzroście bezrobocia, szybko zaczęło przybywać nowych miejsc pracy, aż do osiągnięcia w 1959 roku stanu pełnego zatrudnienia w gospodarce.

Zastanawiając się nad najważniejszymi czynnikami sukcesu ekonomicznego RFN w pierwszych latach jej istnienia, należy zauważyć, że badacze tej problematyki do dnia dzisiejszego toczą dyskusję na ten temat. Osią sporu nie są jednak podjęte działania, lecz waga każdego czynnika z osobna. Jedni skłaniają się bardziej ku tezie, że decydującym elementem warunkującym źródła tzw. cudu gospodarczego RFN było daleko idące uwzględnienie w polityce społeczno-gospodarczej zasad ładu gospodarczego zdefiniowanych przez Waltera Euckena, drudzy zwracają większą uwagę na spójność ówczesnej polityki społecznej z polityką gospodarczą, a pozostali są skłonni uznać pomoc udzieloną przez Amerykanów w ramach Planu Marshalla jako decydujący element sprzyjający podjętym reformom, a zarazem warunkujący niezbędne zmiany.

Próbując dokonać syntezy tych poglądów, możemy stwierdzić, że z pewnością bardzo ważną rolę odegrały zmiany instytucjonalne, stanowiące niezbędny fundament do budowy gospodarki rynkowej, a poprzez to tworzące dogodne warunki do rozwoju gospodarczego. Dzięki odpowiednim ramom instytucjonalnym udało się ograniczyć nadmierną monopolizację niemieckiej gospodarki, zapewnić wysoki stopień wolności osobistej i gospodarczej, stworzyć stabilne warunki rozwoju i funkcjonowania przedsiębiorstw, trwale ustabilizować pieniądź i finanse publiczne. Przede wszystkim jednak w gospodarce zmieniono rolę państwa, które przestało ręcznie sterować gospodarką, a skupiło się na tworzeniu i zabezpieczeniu ram funkcjonowania wolnorynkowego ładu ekonomicznego opartego na konku-

²⁴ M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia...*, s. 55.

²⁵ W. Orłowski, *Czy Polska dogoni Niemcy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 85.

²⁶ M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia...*, s. 56–57.

rencji²⁷. Niezwykle istotne okazało się również konsekwentne przestrzeganie w polityce gospodarczej zasad zdefiniowanych przez Euckena, tj. uznanie własności prywatnej jako podstawy funkcjonowania gospodarki rynkowej, zapewnienie stabilnego i wymiennalnego pieniądza, zagwarantowanie swobodnego kształtowania się cen, zagwarantowanie otwartości rynków i wolności zawierania umów oraz osiedlania się, ponoszenia przez właścicieli przedsiębiorstw pełnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania oraz uznanie stabilności jako podstawowego wymogu polityki gospodarczej²⁸.

Realizowany konsekwentnie od 1948 roku w RFN model Społecznej Gospodarki Rynkowej umożliwił przeobrażenia tego kraju w kierunku rozwiniętego, nowoczesnego, innowacyjnego, a przede wszystkim zamożnego państwa. Mieszkańcy Niemiec z jednej strony mogą się cieszyć dużą wolnością, z drugiej zaś bezpieczeństwem socjalnym na bardzo wysokim poziomie. W tym kontekście nie dziwi fakt, że niemieckie doświadczenia w zakresie budowy wolnorynkowego ładu gospodarczego oraz niemiecki model kapitalizmu są przedmiotem analiz wielu analityków i badaczy, będąc wartym do naśladowania wzorem reform społeczno-ekonomicznych. W opinii Justyny Bokajło „społeczna gospodarka rynkowa – mogłaby stanowić [...] odpowiedź na zaburzone relacje między społeczeństwem a gospodarką rynkową, ponieważ właśnie do tych sfer bezpośrednio się odwołuje. Wiarygodności zaś nadają jej korzenie ideowo-doktrynalne i pozytywne konsekwencje jej implementacji w Republice Federalnej Niemiec, co przekłada się na równie pozytywne skojarzenia z gospodarczym dobrobytem, tj.: silna waluta D-Mark, cud gospodarczy, porządek, rzetelność, RFN – dynamicznie pędząca »lokomotywa Europy«, czy wreszcie – w kontekście obecnego kryzysu – Niemcy, jako najzamożniejszy kraj i płatnik netto w UE”²⁹. Oznacza to, że nie tylko doświadczenia niemieckie w reformowaniu systemu społeczno-ekonomicznego, zdobyte bezpośrednio po wojnie, mogą być użyteczne. Bieżąca niemiecka polityka społeczno-gospodarcza także dostarcza wielu źródeł inspiracji do reformowania gospodarek poszczególnych państw. Potrzeba jednak woli i determinacji rządzących w innych krajach, aby móc skorzystać z nie zawsze łatwej drogi niemieckich reform.

Na początku XXI wieku Niemcy – już jako zjednoczone państwo – przeszły wiele strukturalnych reform rynku pracy, stając się liderem wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. W latach 1990–2005 realny PKB Niemiec wzrósł o 20% w porównaniu z 30% we Francji, 34% w Austrii, 39% w Szwecji, 42% w Holandii, 48% w Wielkiej Brytanii i aż 60% w USA³⁰. W analogicznym okresie Niemcy posiadali bardzo wysokie bezrobocie, które w 2005 roku sięgnęło rekordowego poziomu 13%³¹ (jedno z najwyższych w Europie). Szczególnym wyzwaniem dla państwa byli zwłaszcza długotrwale bezrobotni,

²⁷ W. Orłowski, *Czy Polska...*, s. 89.

²⁸ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, s. 254–290. Por. także: M. Dahl, *Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015, nr 2(49), s. 66–67.

²⁹ 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?*, PTE, Warszawa 2014, s. 298.

³⁰ I. Morawski, *Źródła sukcesu gospodarki Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 7 stycznia 2011.

³¹ www.destatis.de (dostęp: 28 lipca 2016).

którzy stanowili ponad połowę wszystkich osób bez pracy. Przyczyną takiego stanu rzeczy były rosnące problemy związane ze zjednoczeniem Niemiec, a zwłaszcza rozbudowane państwo socjalne. Po 1990 roku jednym z celów polityki społeczno-gospodarczej rządu było szybkie wyrównanie poziomu płac w nisko produktywnej wschodniej części kraju. Doprowadziło to do spadku konkurencyjności niemieckiej gospodarki i wzrostu bezrobocia. Niemców zaczęto nazywać „chorym człowiekiem Europy”, skrzepowanym nieelastycznym rynkiem pracy, rozbudowanym państwem opiekuńczym i rosnącymi kosztami prowadzenia działalności gospodarczej³².

W tej sytuacji, jak słusznie zauważa cytowany już Orłowski, „ponownie, tak jak pół wieku wcześniej, Niemcy potrafili znaleźć wyjście z trudnej sytuacji”³³. Utworzony w 1998 roku przez kanclerza Gerharda Schrödera rząd zainicjował w latach 2003–2005 pakiet reform strukturalnych o nazwie „Agenda 2010”³⁴. Wprowadzono m.in. nowe metody aktywizacji bezrobotnych, znacząco ograniczono zasiłki socjalne, co stanowiło dodatkowy bodziec zachęcający pozostających bez pracy do podjęcia starań powrotu na rynek pracy, podniesiono wiek emerytalny oraz wstrzymano wzrost płac. Podjęte działania doprowadziły w latach 2005–2010 do wzrostu aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55–64 lata o 15% i zmniejszenia liczby osób długoterminowo pobierających zasiłki o aż 20%³⁵. Podczas gdy w pierwszej dekadzie XXI wieku w państwach strefy euro jednostkowe koszty pracy wzrosły średnio o 14% (w Hiszpanii nawet o 30%, a w Grecji o 35%), to w Niemczech tylko o 7%³⁶. Ponadto rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód pozwoliło Niemcom przenieść część swojej produkcji do państw o niższych kosztach. Ograniczyło to presję płacową pracowników w Niemczech, przyczyniając się do wzrostu ekspansji eksportowej RFN.

Reformy wdrożone przez kanclerza Schrödera kosztowały jego rząd utratę władzy, jednak odbudowały potęgę ekonomiczną Niemiec. Szczególnie uwidoczniły to lata kryzysu finansowego i ekonomicznego, z którymi globalna gospodarka mierzy się od 2008 roku. W tym okresie Niemcy stały się najlepiej rozwijającym się państwem strefy euro, z bezrobociem poniżej 6% (stan na lipiec 2016), najniższym odsetkiem osób bezrobotnych wśród młodzieży oraz ze zbilansowanym od 2015 roku budżetem. Takie wyniki w wielu państwach budzą zazdrość, ale często również podziw. Niemieckie rozwiązania mogą też stanowić atrakcyjny wzór do naśladowania, pod warunkiem zaadaptowania ich do realiów danego państwa. Dotyczy to nie tylko innych państw członkowskich Unii Europejskiej, ale także analizowanych w niniejszym opracowaniu krajów Europy Wschodniej.

³² H.W. Sinn, *The Sick Man of Europe: Diagnosis and Therapy of a Kathedersozialist*, Ifo Institute for Economic Research Ludwig Maximilian University in Munich, 2003, <https://www.cesifo-group.de/.../Sinn-DeutscheRede-2003-EN.pdf> (dostęp: 28 lipca 2016).

³³ W. Orłowski, *Czy Polska...*, s. 94.

³⁴ Szerzej nt. reform Schrödera u: J. Bokajło, *Niemieckie „państwo cudów”. Reformy Hartza jako remedium na kryzys gospodarczy*, „WIEŻ – Czas kryzysu, czas pytań” 2012, nr 11–12(649), s. 41–51.

³⁵ I. Morawski, *Źródła sukcesu...*

³⁶ *Ibidem*.

Perspektywy wykorzystania niemieckich doświadczeń ustrojowych w państwach Europy Wschodniej – wnioski

Rola i znaczenie Niemiec na arenie międzynarodowej uległy daleko idącemu przeobrażeniu w ciągu ostatnich dwóch dekad. Zjednoczenie dwóch państw niemieckich, przy jednoczesnym wycofaniu się Związku Sowieckiego z Europy Środkowej, przesunęło Niemcy do środka Europy i umożliwiło rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. Niemcy w Europie wyznaczają przede wszystkim kierunki rozwoju Unii Europejskiej na płaszczyźnie ekonomicznej, jednak w coraz większym stopniu to niemiecki model liberalnej demokracji staje się punktem odniesienia dla zwolenników tego systemu. W obliczu rosnącego poparcia dla ugrupowań populistycznych i autorytarnych w Europie oraz na świecie coraz częściej wskazuje się Niemcy jako państwo będące ostoją i przykładem liberalnej demokracji, która wbrew powszechnym w latach dziewięćdziesiątych XX wieku opiniom wcale nie rozprzestrzenia się na kolejne państwa³⁷, lecz w coraz większym stopniu wydaje się być zagrożona. Ryzyko to dostrzegli już ordoliberalowie, którzy w masowej demokracji obawiali się irracjonalnych, a nawet totalitarnych tendencji. Dlatego uważali za uzasadnione i rozsądne działania państwa mające na celu ograniczenie różnic społecznych oraz sprawiedliwy podział dochodu. Ich zdaniem miało to służyć obronie wolności – fundamentalnej dla demokratycznego i rynkowego ustroju państwowego³⁸. Analogiczną funkcję pełni również decentralizacja władzy – zarówno państwowej, jak i prywatnej.

Także model społeczno-ekonomiczny RFN stanowi punkt odniesienia dla wielu państw stojących w obliczu reform własnych systemów ekonomicznych. Cechą charakterystyczną niemieckiego modelu ekonomicznego jest jego wysoka produktywność i wydajność przy jednoczesnym niskim bezrobociu i stabilnych cenach³⁹. Również liczne rozwiązania z zakresu polityki społecznej czy polityki rynku pracy wydają się interesującym punktem odniesienia dla kreatorów polityki społeczno-gospodarczej w innych państwach.

Przechodząc zatem do próby określenia użyteczności doświadczeń niemieckich w zakresie budowy demokratycznego systemu politycznego z gospodarką rynkową, należy zwrócić szczególną uwagę na specyficzne uwarunkowania polityczne i gospodarcze, a także społeczno-kulturowe danego państwa. Na świecie nie znajdziemy dwóch państw o identycznych rozwiązaniach ustrojowych. Także w obrębie funkcjonującej w większości państw gospodarki rynkowej możemy mówić o różnych odmianach kapitalizmu, w których niemiecki kapitalizm oparty na ordoliberalizmie jest tylko jednym z wielu możliwych wariantów. Władze państwa niemieckiego, współpracujące z organizacjami międzynarodowymi i pomagające wielu krajom w reformowaniu ich gospodarek, często wywierają presję na realizację reform ściśle według niemieckich wzorców i rekomendacji, co niejednokrotnie prowadzi to niepotrzebnych napięć i konfliktów – nawet jeśli

³⁷ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy> (dostęp: 10 stycznia 2017).

³⁸ H. Willgerodt, A. Peacock, *German Liberalism and Economic Revival*, w: A.T. Peacock, H. Willgerodt (red.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Palgrave Macmillan, New York 1989, s. 6.

³⁹ M.A. Cichocki, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie” 2012, nr 2(54), s. 2.

w perspektywie długookresowej zalecania te mogłyby okazać się skuteczne. Co prawda w chwili obecnej dotyczy to głównie wybranych państw Unii Europejskiej, jednak zakładając, że Niemcy zwiększyłyby swoje zaangażowanie w proces reformowania państw Europy Wschodniej, należy się spodziewać podobnego stanowiska. W postawie tej zawarty jest swoisty paradoks, ponieważ jednym z fundamentalnych założeń Społecznej Gospodarki Rynkowej jest przejmowanie własnej odpowiedzialności za podejmowane działania. Zbytne ingerowanie w decyzje podejmowane przez inne kraje stanowi sprzeczność samą w sobie, choć zauważyć należy, że interwencja z zewnątrz często jest czynnikiem decydującym o powodzeniu reform – zwłaszcza w początkowej fazie, kiedy budowane są nowe instytucje, a pojawiające się trudności w sferze społecznej i gospodarczej zniechęcają społeczeństwa do konsekwentnej realizacji ścieżki reform. Tak było w Niemczech Zachodnich, gdzie ostoją przemian byli Amerykanie, czy w Europie Środkowej, gdzie rolę tę pełniły organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy czy Unia Europejska.

W tym kontekście szczególnie istotne jest stworzenie atrakcyjnej i możliwej do osiągnięcia perspektywy integracji z blokiem państw o podobnych rozwiązaniach systemowych. Zauważyli to już 2006 roku Józef M. Fiszer, Agnieszka Orzelska-Stączek, Jerzy Stańczyk, Adam Burakowski i Krzysztof Strachota, słusznie twierdząc, że „w wielu krajach europejskich, takich jak np. Ukraina bądź Serbia, przewaga sił demokratycznych wydawała się chwiejna. Czynnikiem umacniającym stabilność były starania o dołączenie do struktur euroatlantyckich, ale podczas gdy Bałkany Zachodnie miały realną perspektywę członkostwa w UE, to dla Mołdawii, Ukrainy i Białorusi droga do UE nie została jeszcze określona”⁴⁰. Po dziesięciu latach z całą pewnością możemy stwierdzić, że w obecnej sytuacji geopolitycznej na Wschodzie Europy oraz w obliczu licznych problemów, z jakimi boryka się Unia Europejska, perspektywa integracji państw Europy Wschodniej ze strukturami euroatlantyckimi wydaje się jeszcze mniej prawdopodobna. W praktyce oznacza to, że możliwość demokratyzacji tych państw i przyjęcia przez nie zachodnioeuropejskich standardów będzie trudna do realizacji. Należy się nawet spodziewać, że ze względu na liczne problemy tych państw (bezrobocie, korupcja, zła sytuacja ekonomiczna czy niestabilna sytuacja polityczna), będą one raczej dryfować w kierunku reżimów autorytarnych aniżeli demokratycznych, a brak rzeczywistej perspektywy integracji będzie umacniał tę tendencję. Potwierdza to przykład m.in. Ukrainy, ale także Turcji, która mimo podjętych starań zbliżenia jej do Unii Europejskiej, w obliczu barku perspektyw na członkostwo, stopniowo ewoluowała w stronę coraz silniejszego autorytaryzmu.

Nie zmienia to faktu, że doświadczenia niemieckie w zakresie implementacji liberalnej demokracji opartej na gospodarce rynkowej z pewnością mogą stanowić cenne źródło inspiracji dla innych państw, w tym wschodnioeuropejskich. Szczególnie użyteczne w zakresie rozwiązań systemowych wydają się być dwie następujące kwestie.

Pierwszą z nich jest szczególna rola Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w niemieckim systemie politycznym jako gwaranta ochrony demokratycznego państwa prawa.

⁴⁰ J.M. Fiszer, A. Orzelska, J. Stańczyk, A. Burakowski, K. Strachota, *Sytuacja polityczna oraz reformy demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej*, <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2011/07/Rozdzia%C5%82-II-Sytuacja-polityczna-oraz-reformy-demokratyczne-w-Europie-%C5%9Arodkowej-i-Wschodniej.pdf> (dostęp: 29 lipca 2016).

Doświadczenia państw przechodzących proces transformacji systemowej pokazują, że demokracja nie jest systemem danym raz na zawsze. Mniejsze bądź większe zapędy do autorytaryzmu pojawiają się w różnych państwach, dlatego tak istotne są odpowiednie mechanizmy zabezpieczające demokrację. W Niemczech rolę tę pełni Sąd Konstytucyjny, ale także zapis w konstytucji umożliwiający delegalizację ugrupowań otwierających demokratyczne państwo prawa. Szczególnie ważne w tym kontekście jest zachowanie zasady trójpodziału władzy, a także zapewnienie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. W państwach postkomunistycznych była ona, i nadal często jest, iluzoryczna.

Drugą istotną kwestią, ceną z perspektywy podjęcia potencjalnych reform, są niemieckie doświadczenia ze Społeczną Gospodarką Rynkową – zwłaszcza te, zdobyte w powojennych latach, gdy w Niemczech Zachodnich postanowiono zastąpić centralne sterowanie gospodarką rynkową. Czynnikiem decydującym o sukcesie tego przedsięwzięcia okazała się wrażliwość na kwestie społeczne i na ludzi będących w trudnej sytuacji ekonomicznej. Niestety negatywnych wniosków potwierdzających tę zależność dostarcza przykład państw Europy Środkowej, w których przemiany systemowe w latach dziewięćdziesiątych XX wieku skoncentrowane były na aspektach ekonomicznych, przy jednoczesnym zmarginalizowaniu aspektów społecznych. Błędem tego należy unikać przy próbach reformowania innych państw. Brak należytego uwzględnienia kwestii społecznych umacnia postawy odrzucające wolny rynek i kwestionujące demokratyczny porządek. W tym zakresie prowadzona w RFN w latach 1948–1967 polityka gospodarcza, spójna z polityką społeczną, jest godna naśladowania.

Na zakończenie należy dodać, że doświadczenia Niemiec czy państw Europy Środkowej mogą stanowić jedynie punkt odniesienia, gdyż każdy proces przemian ustrojowych jest niepowtarzalny. Każdorazowo należy go dopasować do specyfiki danego kraju. Dla państw Europy Wschodniej dodatkową trudność stanowi bezpośrednie sąsiedztwo z Federacją Rosyjską, która hamuje demokratyczne przeobrażenia w tej części kontynentu. Zdaniem Tomasza Michalskiego i Aleksandra Kuczabskiego, „aktualne rosyjskie elity polityczne Rosji, reprezentowane przez W. Putina i jego otoczenie, wywodzą się ze starych sowieckich elit. Zrezygnowali oni z postulatów komunistycznych, zachowując jednak proimperialistyczną wizję Rosji jako światowego mocarstwa. Przejmując założenia pochodzące z czasów ZSRR o strefach wpływu – Federacja Rosyjska stara się odbudować swoją dominację chociażby na obszarach tzw. bliskiej zagranicy”⁴¹. Oznacza to, że w istniejącej sytuacji geopolitycznej demokratyczne przemiany w Europie Wschodniej w zasadzie nie będą możliwe bez zmian w samej Rosji. Jeżeli w Rosji dojdzie do demokratyzacji życia politycznego, a państwo to przestanie destrukcyjnie oddziaływać na swoich sąsiadów, wtedy ponownie pojawi się możliwość zreformowania państw Europy Wschodniej, a tym samym skorzystania z niemieckich wzorców i doświadczeń w tym zakresie.

⁴¹ T. Michalski, A. Kuczabski, *Uwarunkowania procesu ...*, s. 305.

Abstract

Martin Dahl, *The German Road to Democracy and the Market Economy as an Example for Eastern European Countries*

The German experience with democracy and the market economy can be particularly valuable for other European countries for at least two reasons. Firstly, after World War II, the Germans effectively and permanently managed to enter the democratic political system based on the market economy. Initially, the economy was implemented only in the western part of the country and since 1990 all over the country. Secondly, after the collapse of the former Soviet bloc, Central European countries greatly benefited from German political solutions. This means that in favourable conditions, these experiences can be a valuable source of inspiration for other countries, especially those in Eastern Europe.

This study is a result of research conducted in 2016 as part of the project ‘Germany and Russia in a multipolar international order. Strategic vision and potential alliances’ with the support of the Foundation for Polish-German Cooperation. It consists of four parts. Part I is an introduction to the issues analysed. Part II shows the genesis and characteristics of the democratic political system of Germany. Part III contains an analysis of the German experience with the implementation of the market economy. In Part IV, the author presents his conclusions of how and to what extent Eastern European countries can use the German experience in reforming their political systems and what conditions they would have to meet.

Keywords: Germany’s political system, democracy, market economy, systemic transformations in Eastern Europe