

**Katarzyna Kamińska**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

---

## **SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA JAKO MODEL ŁADU GOSPODARCZEGO UNII EUROPEJSKIEJ**

---

**Streszczenie:** Treść artykułu koncentruje się wokół pojęcia społecznej gospodarki rynkowej i jej znaczenia jako wzorca dla kształtowania się ładu gospodarczego Unii Europejskiej. Opracowanie obejmuje trzy zasadnicze zagadnienia: problematykę związaną z definicją społecznej gospodarki rynkowej, omówienie jej ordoliberalnych korzeni i implementację tej koncepcji w Unii Europejskiej. Celem podjętej w artykule analizy jest określenie wpływu teoretycznych podstaw modelu społecznej gospodarki rynkowej na kształtowanie się Unii Europejskiej i jej wybranych instytucji. Artykuł, bazując na doświadczeniach Republiki Federalnej Niemiec, pokazuje główne problemy związane z definicją oraz realizacją tej koncepcji w praktyce. Konfrontująca natura tego modelu i wymagania, jakie stawia społeczeństwu i politykom, powodują napięcia i konieczność rezygnacji z bardziej radykalnych posunięć. Natomiast jego sukces wynika najprawdopodobniej ze skuteczności funkcjonującego prawodawstwa i niemieckich instytucji, charakteryzujących się niezależnością polityczną. Wnioski, jakie wypływają z przeprowadzonej analizy, pozwalają stwierdzić, że ordoliberalne korzenie tego modelu od samego początku istnienia UE wywierają wpływ na jej kształt instytucjonalno-prawny, a Traktat Lizboński związek ten jedynie pogłębił. Wpisanie modelu społecznej gospodarki rynkowej do Traktatu Lizbońskiego wiąże się jednak z koniecznością określenia, na ile należy naśladować wzór niemiecki, a na ile poszukiwać nowych rozwiązań. Niezbędna w tym celu jest właściwa percepcja tego modelu, która wiąże się z potrzebą szerszego upowszechnienia teorii ordoliberalnej.

**Słowa kluczowe:** społeczna gospodarka rynkowa, ordoliberalizm, ład gospodarczy.

### **1. Wstęp**

Treść artykułu koncentruje się wokół pojęcia społecznej gospodarki rynkowej i jej znaczenia jako wzorca dla kształtowania się ładu gospodarczego Unii Europejskiej. Opracowanie obejmuje trzy zasadnicze zagadnienia – problematykę związaną z definicją społecznej gospodarki rynkowej, omówienie jej ordoliberalnych korzeni i implementację tej koncepcji w Unii Europejskiej. Celem podjętej analizy jest określenie wpływu teoretycznych podstaw tego modelu na kształtowanie się Unii Europejskiej i jej wybranych instytucji.

## 2. Problemy z definicją społecznej gospodarki rynkowej w naukach ekonomicznych i prawniczych

Społeczna gospodarka rynkowa<sup>1</sup> to obecnie oficjalnie dominujący model ładu gospodarczego w Unii Europejskiej. Artykuł 3 (3) Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stwierdza bowiem, że „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”<sup>2</sup>.

Konieczność wspólnego kształtowania polityki gospodarczej przez państwa członkowskie UE wymaga prowadzenia jej zgodnie z zasadami wybranego modelu. Szczególny problem już na wstępie stanowi jednak samo pojęcie społecznej gospodarki rynkowej. Dzieje się tak za sprawą terminu „społeczna”, któremu przypisuje się wiele znaczeń<sup>3</sup>. Funkcjonuje on nade wszystko jako chwytliwe hasło polityczne. W RFN, gdzie narodził się ten model, niezmiennie od 1949 r. społeczną gospodarką rynkową nazywa się niemal każdy program polityki gospodarczej<sup>4</sup>. Przyczyna tej sytuacji może leżeć w kształcie niemieckiego prawodawstwa. Artykuł 20 ustawy zasadniczej RFN zawiera zapis określający Niemcy jako państwo socjalne, a art. 22 uściśla – „socjalne państwo prawa”<sup>5</sup>. Interpretację pojęcia „socjalny” pozostawiono jednak decyzji polityków, co pozwoliło oficjalnie nadawać mu różne znaczenia. Noblista w dziedzinie ekonomii i jednocześnie ceniony filozof F.A. von Hayek zauważył zresztą słusznie, że pojęcie społecznej gospodarki rynkowej może mieścić w sobie wiele treści, nawet sprzecznych z samą jej istotą i jest jak słowo kauczukowe (*Kautschukwort*) [Hayek 1957, s. 72 i n.].

Zanim koncepcja ta uzyskała swoją uprzywilejowaną pozycję w TUE, niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej, jak Polska czy była NRD, w oficjalnych dokumentach wskazały ją jako model ładu gospodarczego swojego kraju<sup>6</sup>. Artykuł

<sup>1</sup> W literaturze polskiej na określenie społecznej gospodarki rynkowej można stosować skrót SGR.

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. Unii Europejskiej, C 310, t. 47, 16 grudnia 2004.

<sup>3</sup> Niektórzy autorzy uważają, że na społeczną gospodarkę rynkową składa się wiele elementów, wśród których wyróżniają nurt państwa opiekuńczego pełniącego funkcję strażnika opieki społecznej i swobodnych negocjacji partnerów społecznych. Ponadto wymienia się nurt socjaldemokratyczny, mający swoje korzenie w Republice Weimarskiej, który jest źródłem udziału pracowników w życiu przedsiębiorstwa i instytucji. Ważnym elementem jest także ustawa zasadnicza z 1949 r. akcentująca kontrolę pieniądza jako autonomicznego filaru stabilności oraz zasada równych warunków konkurencji, por. [Albert 1994, s. 136].

<sup>4</sup> Zob. [Klump 2001, s. 17].

<sup>5</sup> Tekst ustawy znajduje się na stronie: <http://www.de-iure-pl.org/gesetze/book2pdf.php?ID=1&sprache=PL&gesetz=DE&kategorie=1> (stan na dzień 08.06.2013).

<sup>6</sup> W przypadku Polski był to zapis w ustawie zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku Niemiec Wschodnich był to traktat zjednoczeniowy – *Vertrag über die Schaffung einer Währungs-Wirtschafts und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokrati-*

20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza w tym kontekście, że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>7</sup>. Niestety, pomimo upływu lat, wciąż można wskazywać w Polsce na braki i nieprawidłowości w odniesieniu do rozumienia tej koncepcji. Przyczyniają się one do zaniedbań w zakresie kształtowania ustroju gospodarczego.

Społeczna gospodarka rynkowa w aspekcie historycznym jest związana z niemieckim powojennym cudem gospodarczym i osobą L. Erharda – pierwszego powojennego ministra gospodarki. Mimo wielu prób syntezy, nie jest to dotychczas precyzyjnie określony system teoretyczny, ale zbiór pewnych idei społeczno-politycznych dla wolnego i sprawiedliwego pod względem socjalnym społeczeństwa oraz pewne ogólne zasady polityki gospodarczej<sup>8</sup>. W literaturze przedmiotu pierwszą definicję społecznej gospodarki rynkowej przypisuje się A. Müllerowi-Armackowi – bliskiemu współpracownikowi Erharda<sup>9</sup>, w świetle której „sens społecznej gospodarki rynkowej polega na połączeniu zasady wolności na rynku z zasadą równości społecznej” [Müller-Armack 1956, s. 390].

W 1949 r. prawicowa partia CDU upowszechniła koncepcję społecznej gospodarki rynkowej według jego interpretacji, zamieszczając jej elementy w swoim programie polityczno-gospodarczym nazywanym Tezami Düsseldorfskimi<sup>10</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że po 1967 r. w RFN, wskutek wprowadzenia elementów polityki keynesowskiej do polityki gospodarczej, nastąpiła zasadnicza zmiana w rozumieniu tej koncepcji. Zaczęto coraz częściej traktować ją jako kolektywistyczną i bliską państwu dobrobytu, co *de facto* jawnie zaprzeczało jej istocie<sup>11</sup>.

Problem braku jednoznacznej definicji społecznej gospodarki rynkowej występuje także na gruncie nauk prawnych. Społeczna gospodarka rynkowa jest tam

---

*schon Republik*, Bonn, 18 maja 1990. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne wraz z fundacją Ludwiga Erharda z Bonn od ponad 20 lat organizuje corocznie w RFN dla polskich ekonomistów i prawników seminaria naukowe dotyczące ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej. W 2005 r. ukazało się pierwsze polskie tłumaczenie słynnego dzieła W. Euckena pt. *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005, a w 2012 r. ukazała się, dzięki staraniom PTE i przy wsparciu fundacji Ludwiga Erharda, praca L. Erharda – *Dobrobyt dla wszystkich*.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> Pewnego uporządkowania w tym zakresie dokonał P. Pysz, por. [Pysz 2008].

<sup>9</sup> Ekonomista ten pojęcia *Soziale Marktwirtschaft* użył w 1947 r. w tytule drugiego rozdziału swojej pracy pt. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Książka została wydana w wydawnictwie Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik w Hamburgu w 1947 roku.

<sup>10</sup> Określono w nim warunki urzeczywistnienia społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy polityki gospodarczej chadeków, por. *Düsseldorfer Leitsätze vom 15. Juli 1949*, tekst tego programu dostępny na stronie fundacji Konrada Adenauera, <http://www.kas.de/wf/de/33.814/> (stan na dzień 15.03.2011).

<sup>11</sup> Por. [Schüller 2005, s. 61-75].

uważana za pojęcie niedookreślone – klauzula generalna, „zasada zasad” lub też metaklauzula. Nie doprecyzowano go w przepisach prawa, a jego zawartość intelektualna traktowana jest w sposób dyskusyjny<sup>12</sup>.

Znawcy prawa konstytucyjnego zauważają, że definicja polskiego ustroju gospodarczego z art. 20 Konstytucji RP, wskazująca gospodarkę rynkową jako jego podstawę, nawiązuje z jednej strony do dorobku ordoliberalizmu (szczególnie we fragmencie dotyczącym wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, a więc podstaw wolnej konkurencji). Z drugiej strony nawiązuje ona do polskich doświadczeń – (we fragmencie dotyczącym solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych), wzywając i zobowiązując do budowy rodzimej odmiany społecznej gospodarki rynkowej, dostosowanej do realiów naszego kraju<sup>13</sup>.

Na poziomie Parlamentu Europejskiego również podkreśla się potrzebę znalezienia europejskiej wizji społecznej gospodarki rynkowej. Krytycznie ocenia się wystąpienia niemieckich eurodeputowanych, którzy pojęcie społecznej gospodarki rynkowej zazwyczaj ograniczają do bardzo specyficznych warunków niemieckich [Wogau]. Wspomniany problem związany z definicją społecznej gospodarki rynkowej, jaki występuje na gruncie nauk ekonomicznych i prawnych, powoduje, że jej realizacja w praktyce może być utrudniona i rodzić wiele niejasności, szczególnie dotyczących interpretacji niektórych przepisów związanych ze sferą socjalną. W związku z tym należy brać pod uwagę niebezpieczeństwo wykorzystywania jej do celów politycznych.

### 3. Ordoliberalne korzenie społecznej gospodarki rynkowej

Powstanie i rozwój społecznej gospodarki rynkowej w Republice Federalnej Niemiec nie byłby możliwe, gdyby nie dorobek ordoliberalnej szkoły ekonomiczno-prawniczej. Głównym przedmiotem zainteresowania tego nurtu był problem optymalnego rozmiaru władzy ekonomicznej w państwie. Czołowy przedstawiciel ordoliberalizmu W. Eucken opracował koncepcję wolnokonkurencyjnego ładu gospodarczego, którego urzeczywistnienie zapewniałoby indywidualną wolność wszystkim podmiotom gospodarczym poprzez swobodę konkurencji na rynkach, a to ostatecznie prowadziłoby do efektywności w sensie ekonomicznym. Uczestnicy gry rynkowej nie powinni mieć żadnego wpływu na reguły rządzące rynkiem, a ustalony porządek gospodarczy nie powinien zagrażać demokracji i istniejącemu prawu<sup>14</sup>. Punktem odniesienia dla myśli ordoliberalnej jest w tym zakresie model konkurencji doskonałej, pełnej, której istnienie i funkcjonowanie powinno być chronione prawem przez instytucję państwa silnego, niezależnego i dbającego jednoznacznie o ład

<sup>12</sup> Por. [Molski 2011, s. 154; Garlicki 2005, s. 7 i 16].

<sup>13</sup> Por. [Przybyciński 2009, s. 8-9, 223; Mazuryk 2008, nr 2, s. 42- 43].

<sup>14</sup> Na ten temat piszą także: [Kaczmarek 2004; Böhm 1960, s. 62].

wolnokonkurencyjny<sup>15</sup>. Ład Euckenowski nie jest ładem naturalnym, musi podlegać ochronie, gdyż jest zagrożony ze strony różnych grup interesów<sup>16</sup>.

Dla ordoliberalów konkurencja jest procesem, w którym przedsiębiorcy uczestniczą w gospodarowaniu bez żadnych ograniczeń ani ze strony władzy państwowej, ani prywatnej. Celem polityki konkurencji jest ochrona indywidualnej wolności gospodarowania jako wartości samej w sobie. Prawo konkurencji broni tej wolności, co w konsekwencji prowadzi do efektywności gospodarczej. Konkurencja podlega ochronie nie dlatego, że jest to najbardziej efektywny model stosunków gospodarczych, ale dlatego, że model ten jest najbardziej kompatybilny z wolnością [Andriychuk 2009, s. 16]. Ujęcie ordoliberalne różni się w rozumieniu konkurencji od ujęcia szkoły neoklasyczej. Wolność jest dobrem samym w sobie, czego przykładem na gruncie polityki konkurencji jest chociażby ochrona konkurentów przed dominantami rynkowymi czy też ochrona małych i średnich przedsiębiorców, niezależnie od tego, jakie będą skutki prowadzenia takiej polityki dla efektywności ekonomicznej.

Na straży zasad ładu wolnokonkurencyjnego, a w szczególności zasad prawnych stoi tutaj państwo i powołane do tego specjalne instytucje – niezależny bank centralny oraz urząd kartelowy. Instytucja urzędu kartelowego była oryginalną i nowatorską ideą, gdyż w tamtym okresie w żadnym kraju nie funkcjonowała tego typu instytucja<sup>17</sup>. Niemiecka koncepcja rynku uporządkowanego za pomocą instytucji *Ordnungspolitik* jest oceniana w literaturze jako prekursor Buchananowskiej ekonomii konstytucyjnej<sup>18</sup>. To przesłanie instytucjonalne opierało się na respektowaniu niezależności konkurencji, indywidualnej wolności przy znaczącej roli prawa, a także ochronie tej równowagi przeciw dyskrejonalnym wpływom o charakterze politycznym.

Pewne elementy euckenowskiego ładu wolnokonkurencyjnego w zakresie stabilizacji walutowej czy wolnej konkurencji zostały urzeczywistnione w czasie, gdy L. Erhard był ministrem gospodarki (1948-1963), a później drugim, po Konradzie Adenauerze, kanclerzem Niemiec (1963-1966).

Spółeczna gospodarka rynkowa w interpretacji Erharda wywodzi się z połączenia podstawowych elementów wolnej gospodarki przedsiębiorstw z wolną kon-

---

<sup>15</sup> Warunkiem urzeczywistnienia ładu wolnokonkurencyjnego była realizacja przez państwo w polityce gospodarczej siedmiu zasad konstytuujących i czterech regulujących. W skład zasad konstytuujących wchodziły: sprawny system cen konkurencji doskonałej, stabilizacja walutowa, zagwarantowanie dla wszystkich otwartości rynków, istnienie własności prywatnej, swoboda zawierania umów, materialna odpowiedzialność za skutki swoich działań i stabilna polityka gospodarcza. Natomiast zasady regulujące akcentowały konieczność kontroli i nadzoru monopoli przez państwo, prowadzenie polityki dochodowej, racjonalnego rachunku ekonomicznego i zapobieganie anormalnym zachowaniom podaży, por. [Eucken 2004, s. 254-303].

<sup>16</sup> Istnieje związek pomiędzy metodologią stosowaną przez M. Webera a koncepcją Euckena. Eucken zapożyczył od Webera myślenie w kategoriach ładu i w oparciu o nią sformułował własną teorię o współzależności ładów.

<sup>17</sup> Por. [Gerber 1994, s. 66]. Instytucja ta stała się m.in. prototypem dla polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

<sup>18</sup> Por. [Furubotn, Richter 1976, s. 36].

kurencją i swobodnym kształtowaniem się cen na rynkach oraz wolnym i odpowiedzialnym kształtowaniem życia obywateli i respektowania zasad ładu gospodarczego<sup>19</sup>. W książce *Dobrobyt dla wszystkich* wskazywał, że wolna konkurencja jest również środkiem do osiągnięcia i zapewnienia dobrobytu każdemu obywatelowi [Erhard 2012, s. 18-19].

Niemiecka koncepcja społecznej gospodarki rynkowej przyjmuje, że wolny rynek, oparty na mechanizmie wolnej konkurencji, może zostać wykorzystany do osiągnięcia celów społecznych. Jednym z tych celów jest społeczna sprawiedliwość, rozumiana jako równość szans gwarantowana poprzez reguły funkcjonowania konkurencji oraz zasady dające możliwość uczestnictwa w konkurencji każdemu. Drugi cel to dobrobyt dla wszystkich, a więc taki wzrost gospodarczy, który nie będzie prowadził do coraz głębszego rozwarstwienia dochodów. Zasadniczym filarem społecznej gospodarki rynkowej jest zatem funkcjonowanie wolnej konkurencji.

Aktem prawnym mającym chronić wolną konkurencję była opracowana przez ordoliberalnych prawników ustawa *Gesetz gegen Wettbewerbschrankungen* (GWB) z 1957 roku. Zawierała ona ogólny zakaz tworzenia karteli, wraz z precyzyjnie określonymi wyjątkami (§§2 – 8 GWB), a także wyłączała spod niego w całości lub częściowo pewne sektory gospodarki (§§99 – 103a GWB)<sup>20</sup>. Pojawienie się tej listy wyjątków było wynikiem kompromisu między rządem a niemieckim przemysłem – obawiano się, że zakaz kartelowy pogorszy konkurencyjność niemieckich przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych. Wpływy przemysłowych grup interesów doprowadziły jednak do tego, że nie zrealizowano podstawowej linii polityki ładu wolnokonkurencyjnego<sup>21</sup>.

W latach 50. XX wieku ustawa ta była postrzegana jako pierwszy nowoczesny, najbardziej zaawansowany intelektualnie tego typu akt prawny w powojennej Europie. Konieczność harmonizacji prawa niemieckiego z antymonopolowym prawem Unii Europejskiej spowodowała usunięcie z ustawy z dniem 1.06.2005 r. §§ 4 – 8, co w praktyce zmniejszyło liczbę typów karteli niepodlegających zakazowi. W 2007 r. uchylono wyjątek dla instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych, przemysłu sportowego i zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. W chwili obecnej istnieje możliwość tworzenia karteli w sektorze rolnictwa i na rynku prasowym<sup>22</sup>.

Na mocy wspomnianej ustawy w 1958 r. powołano do istnienia organy nadzorujące wykonanie ustawy – Federalny Urząd ds. Karteli (*Bundeskartellamt*), a ponadto

<sup>19</sup> Por. [Erhard 1988, s. 461].

<sup>20</sup> Stan na rok 1998.

<sup>21</sup> W późniejszych okresach ośmiokrotnie ją nowelizowano (po raz pierwszy w 1973 r., a ostatni w 2012 r.), harmonizując ją z prawem unijnym. Zmieniono również sposób definiowania konkurencji. Konkurencja funkcjonalna – polityka konkurencji nie eliminuje wszystkich podmiotów ekonomicznej siły, ale je kontroluje i zabrania koncentracji tym, które grożą byciem monopolistą. Polityka tak rozumianej konkurencji pozwala na tworzenie pozycji siły gospodarczej, ale podmioty te nie stają się monopolistami.

<sup>22</sup> Informacje pochodzą ze strony Bundeskartellamt, [http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/bundeskartellamt/Bundeskartellamt\\_3.php](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/bundeskartellamt/Bundeskartellamt_3.php). (stan na dzień 16.04.2013).

krajowe urzędy ds. Karteli (*Landeskartellämte*). Powołano specjalną Komisję Monopolową, której zadaniem jest tworzenie raportów dla rządu o stanie koncentracji niemieckich przedsiębiorstw.

Urząd Kartelowy charakteryzuje się niezależnością polityczną w zakresie podejmowania decyzji i działań, a do jego zadań należą<sup>23</sup>:

a) walka z kartelami – szczególnie takimi, które powodują poważne zaburzenia konkurencji poprzez zmony cenowe, ilościowe czy zmony dotyczące udziału w rynku, o ile zmiany te wpływają na wzrost cen i są przerzucane na konsumentów. Urząd może nakładać kary pieniężne na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, które biorą udział w takich nielegalnych kartelach. W przypadku osób jest to kwota maks. 1 mln euro, a firmy – do 10% obrotów za ubiegły rok;

b) kontrola fuzji (od 1973 roku);

c) nadzór nad nadużyciami przedsiębiorstw dominujących na rynku;

d) kontrola zamówień publicznych (od 1999 roku).

Działalność tej instytucji jest oceniana niezwykle wysoko i jest ona w RFN darzona dużym szacunkiem. Zachowuje ona swoją polityczną niezależność, z wyjątkiem ustawowo dozwolonych wyjątków, w tym tzw. pozwolenie ministra finansów na przeprowadzenie fuzji. Instrument ten użyto jednak do tej pory jedynie 21 razy<sup>24</sup>.

Drugim elementem ładu społecznej gospodarki rynkowej była stabilizacja poziomu cen. W tym celu w 1957 r. powołano mocą ustawy Deutsche Bundesbank (*Gesetz über die Deutsche Bundesbank*)<sup>25</sup>. W §3 jest zapis zobowiązujący Bundesbank (DBB) do pełnienia tych zadań. Aby uchronić politykę pieniężną od wpływów i nacisków politycznych, §12 ustawy stwierdza, że dyrektywy rządu nie są dla niego wiążące. Chociaż członkowie rządu mogli uczestniczyć w posiedzeniach rady Bundesbanku, nie mieli jednak prawa głosu. Ponadto rząd mógł oczekiwać, że DBB będzie popierać jego politykę tylko wtedy, gdy będzie ona realizować cel stabilizacji monetarnej<sup>26</sup>.

Ze społeczną gospodarką rynkową wiąże się ponadto zasada subsydiarności i solidarności oraz cały katalog wolności gwarantowanych przez ustawę zasadniczą RFN, które są zbieżne z duchem społecznej gospodarki rynkowej<sup>27</sup>.

Prowadzenie polityki społecznej gospodarki rynkowej po zakończeniu II wojny światowej okazało się w Niemczech niezwykle trudne – szczególnie ze względu na

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Por. [Behrends 2011, s. 8-9]. Najwyższe kary za zmony kartelowe BKartA nałożył w 2003 r. – 717 mln euro, w roku 2010 – 266,7 mln euro. Najwięcej fuzji zanotowano w 2007 r. – 2 242, w 2010 r. – 987, z czego zakaz fuzji obejmował w tym okresie 4 podmioty.

<sup>25</sup> Ustawa dostępna jest na stronie: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbankg/gesamt.pdf>. (stan na dzień 16.06.2011). W treści ustawy zamieszczonej pod tym adresem brakuje §15 i §17.

<sup>26</sup> W okresie, gdy w RFN uwidoczniły się w sposób szczególnie wpływ ekonomii keynesowskiej 1967-1974, utrzymywanie niskiego poziomu inflacji stało się jednym z celów realizowanego w polityce „magicznego czworokąta” – miało to wpływ na DBB i politykę przez niego prowadzoną. Po roku 1974 kierunek tej polityki zmienił się na kurs monetarystyczny.

<sup>27</sup> Szerzej na temat zasady subsydiarności por. [Grabowska 2009, s. 467-478].

opór różnych grup interesów, które czuły się zagrożone obranym kierunkiem reform. Wraz z uchwaleniem przez Bundestag w dniu 8 czerwca 1967 r. Ustawy o wspieraniu stabilizacji i wzrostu gospodarczego (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*) nastąpiła pierwsza istotna zmiana kształtu niemieckiej polityki gospodarczej. Teoretyczną jej bazą stało się połączenie imperatywu freiburskiego z przesłaniem keynesowskim. Połączenie to w rzeczywistości osłabiło wpływ ordoliberalizmu na kształtowanie się modelu gospodarczego w RFN i otworzyło szeroko drzwi do wprowadzania kolejnych zmian. Współcześnie model ten kształtowany jest w oparciu o pewną kombinację elementów polityki podażowej i keynesowskiej.

#### 4. Społeczna gospodarka rynkowa w Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu znajduje się wiele potwierdzeń tezy, że idee ordoliberalne wywarły wpływ na proces jednoczenia się Europy. Wybitny znawca prawa europejskiego prof. E.J. Mestmäcker stwierdził, że bez ładu wolnokonkurencyjnego W. Euckena nie byłoby Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 roku. Bardzo znaczący udział w powstaniu tego traktatu miał także A. Müller-Armack<sup>28</sup>.

Ordoliberalizm wywarł wpływ nie tylko na unijne prawo konkurencji, ale również na ideę wspólnego rynku i cały szereg instytucji UE [Gerber 2001, s. 263]. Jednym z duchowych ojców UE był pierwszy kanclerz Niemiec K. Adenauer. Inni niemieccy reprezentanci zaangażowani w budowę Wspólnot Europejskich byli blisko związani ze środowiskiem ordoliberalnym, jak chociażby prawnik W. Hallstein, pierwszy prezydent Komisji Europejskiej. Większość jego poglądów na temat roli prawa w kształtowaniu przyszłych instytucji Europy było odbiciem idei pochodzących z tego nurtu [Gerber 2001, s. 263-265].

W Traktacie Rzymskim nie występowało pojęcie społecznej gospodarki rynkowej. Pomimo tego podstawy tej koncepcji, takie jak: wolna konkurencja i zasada solidarności, od samego początku pojawiały się w polityce europejskiej. W 1993 r. powstała „Inicjatywa brukselska” – zrzeszająca profesorów, biznesmenów, polityków, których celem było opracowanie odpowiedniej polityki makroekonomicznej. Podstawowe idee dotyczące społecznej gospodarki rynkowej zostały przez tę grupę opracowane w październiku 2000 r. pod nazwą „Deklaracja praska”. O wprowadzenie pojęcia społecznej gospodarki rynkowej do TUE zabiegali także biskupi polscy i niemieccy [Wogau]. Podczas obrad Parlamentu Europejskiego w 2001 r. przedstawiono raport, który wspierał SGR jako wytyczną dla polityki gospodarczej UE. Przyjęto go większością głosów, a zasady SGR zdefiniowano jako wolność i demo-

---

<sup>28</sup> W latach 1960-1963 był przewodniczącym komisji ds. koniunktury Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W latach 1958-1977 pełnił on jeszcze funkcję członka rady administracyjnej Europejskiego Banku Inwestycyjnego, por. [Goldschmidt 2012, s. 15-16].

krację, konkurencję, stabilizację walutową, subsydiarność, własność prywatną i solidarność. Podkreślano, że jeżeli rynek funkcjonuje w określonych regulach, to tworzą się odpowiednie podstawy do realizacji polityki społecznej. Dobre, rozsądne reguły polityki ładu tworzą podstawy do prowadzenia polityki społecznej [Wogau 1999].

Niemieckie prawo antykartelowe wywarło duży wpływ na powstanie ustawodawstwa Unii Europejskiej chroniącej wolną konkurencję. Zasadnicze założenia tego prawa legły u podstaw unijnego zakazu nadużycia pozycji dominującej – art. 81 i art. 82 Traktatu Rzymskiego<sup>29</sup>. Ordoliberalne podstawy prawne oddziaływały nie tylko na treść zakazu, ale nade wszystko na kształtujące prawo orzecznictwo sądów unijnych oraz praktykę decyzyjną Komisji Europejskiej. Znalazło to wyraz w poszczególnych regulach (instytucjach) prawnych, które dotyczyły stosowania art. 102 TFUE. Wiele z tych reguł nadal obowiązuje<sup>30</sup>.

Treść art. 102 TFUE postrzega się jako odzwierciedlenie ordoliberalnego postulatów, zgodnie z którym prawo konkurencji powinno służyć ochronie procesu konkurowania przed zakłóceniami nie tylko ze strony państwa, ale także ze strony samych przedsiębiorstw, co czyni go istotnym mechanizmem chroniącym wolność gospodarczą [Kohutek 2012, s. 65-66]. Szczególnie w orzecznictwie unijnym wolność gospodarcza i wolność konkurowania są rozumiane w sensie ordoliberalnym<sup>31</sup>. Kładzie ono nacisk na zapobieganie, zwalczanie powstawania lub kumulowanie prywatnej władzy rynkowej, która może stanowić potencjalne zagrożenie dla tych wartości [Kohutek 2012, s. 75]. Beneficjentami tak pojmowanych wolności są zarówno klienci dominanta, jak i jego konkurenci. Zakazywanie praktyki dominantów traktowano jako ograniczenia klientom wyboru w postaci swobodnego dostępu do rynku zaopatrzenia lub jako ograniczenia konkurentom dostępu do klientów, co można interpretować jako naruszenie ordoliberalnej wolności konkurowania. Niezwykle znaczenie, jakie przypisywano ochronie tych wartości, uwidoczniło się już w pierwszym raporcie Komisji, który dotyczył polityki konkurencji. Konkurencja została tam uznana za najlepszy stymulator działalności gospodarczej, gwarantujący wszystkim możliwie najszerszą wolność działania<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Por. [Hildebrand 2002, s. 3, cyt. za: Kohutek 2012, s. 63; Gerber 2001, s. 73; Kamińska 2013, s. 240-241]. Obecnie jest to artykuł 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE, Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 88-89.

<sup>30</sup> Wśród nich można wymienić: kryteria ustalania dominacji przywiązujące zasadniczą wagę do wielkości udziałów rynkowych, doktrynę „szczególnej odpowiedzialności” ciążyącą na przedsiębiorstwach dominujących, formalne podejście do niektórych praktyk rynkowych przedsiębiorstw dominujących oraz relatywnie szeroki zakres nadużyć o charakterze praktyk nieuczciwych, por. [Kohutek 2012, s. 63 i n.]

<sup>31</sup> Ordoliberalna wolność jest definiowana jako swoboda uczestniczenia w rynku w sposób niezagrożony przez siłę innych przedsiębiorstw [Kohutek 2012, s. 76].

<sup>32</sup> Chodzi o pkt 11 *Pierwszego Raportu Roczego dotyczącego Polityki Konkurencji* z 1971 roku, Bruksela- Luksemburg, kwiecień 1972.

Inny ważny wpływ społecznej gospodarki rynkowej na kształt ładu gospodarczego Unii Europejskiej ujawnił się w obszarze unijnej polityki monetarnej. Podczas formowania się instytucji Europejskiego Banku Centralnego poszukiwano odpowiedniego modelu niezależności dla tej instytucji. Niezależność tego organu ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego prowadzenia polityki pieniężnej, której priorytetowym celem jest utrzymanie stabilności cen. Niezależność ta została zagwarantowana traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w protokole w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. W trakcie ustalania niezależności EBC brano pod uwagę różne wzorce, jak chociażby Bank Anglii, Danii i Niemiec. Ostatecznie zdecydowano się na model niemiecki, który charakteryzował się znacznymi osiągnięciami w zakresie prowadzenia skutecznej antyinflacyjnej polityki monetarnej [Rosiek 2010, s. 52-53].

Niezależność EBC i poszczególnych banków centralnych UE przejawia się w następujących czterech obszarach [Rosiek 2010, s. 53]:

a) niezależność funkcjonalna – polega na formalnej i materialnej zgodności statutowych kompetencji narodowych banków centralnych z postanowieniami Traktatu w kwestii celów i zadań ESBC;

b) niezależność instytucjonalna – zagwarantowana ESBC w art. 108 Traktatu Amsterdamskiego. Zgodnie z nim EBC i NBC, wykonując swoje uprawnienia, zadania i obowiązki, nie mogą zabiegać o żadne instrukcje ani przyjmować sugestii od instytucji lub organów Wspólnoty, rządów państw członkowskich lub innych organów. Jednocześnie artykuł zobowiązuje instytucje i organy Wspólnoty oraz rządy państw członkowskich do niewywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC i NBC przy wykonywaniu ich zadań. Jest to naczelna zasada, której należy przestrzegać;

c) niezależność personalna – oznacza samodzielność organów decyzyjnych w ESBC przy wykonywaniu zadań ESBC. Gwarantuje ją sposób powoływania i odwoływania członków organów kierowniczych oraz odpowiednio długa kadencja sprawowanych przez nich funkcji. Kadencja członków Zarządu EBC trwa osiem lat i nie podlega przedłużeniu, kadencja prezesów krajowych banków centralnych zaś – nie mniej niż pięć lat;

d) niezależność finansowa – polega na zapewnieniu EBC i NBC niezbędnych środków do realizacji ESBC. Prowadzenie samodzielnej polityki pieniężnej przez ESBC wymaga uniezależnienia go od wpływu władz politycznych, które mogłyby uzależniać dopływ środków od podejmowanych decyzji. Kapitał założycielski EBC wynosi ponad 5,5 mld euro i pochodzi z wpłat narodowych banków centralnych ESBC.

Szeroka niezależność ESBC nie jest pozbawiona kontroli zewnętrznej. EBC ma obowiązek opracowywania i publikowania sprawozdań z działalności ESBC przynajmniej raz na kwartał. Skonsolidowane zestawienie ESBC jest publikowane co tydzień. Raz w roku EBC przedstawia sprawozdanie z działalności ESBC i polityki walutowej za rok poprzedni oraz bieżący Parlamentowi Europejskiemu, Komisji Eu-

ropejskiej, Radzie UE i Radzie Europejskiej. Rachunki EBC i NBC są kontrolowane przez niezależnych, zewnętrznych rewidentów, zarekomendowanych przez Radę Prezesów i zatwierdzonych przez Radę UE [Rosiek 2010, s. 54-55].

Ostatnim znaczącym elementem SGR w UE jest zasada pomocniczości. Jej realizacja została zagwarantowana w art. 5 Traktatu z Maastricht. W węższym znaczeniu chodzi w niej o stwarzanie jednostkom warunków, w których same mogłyby rozwiązywać swoje problemy. Bezpośrednie wsparcie powinno być jednak ograniczone czasowo i obejmować tylko takie przypadki, w których osiągnięcie pełnej zdolności do poradzenia sobie z danym problemem jest niemożliwe. Na poziomie Unii Europejskiej zasada subsydiarności powinna znajdować zastosowanie zarówno w sektorze publicznym (decentralizacja władzy), jak i w polityce gospodarczej. W sferze polityki gospodarczej jej wykorzystanie powinno wpływać na konkurencyjność oraz na jasny podział odpowiedzialności w zależności od poziomu polityki.

## 5. Podsumowanie

Przytoczone w artykule niemieckie doświadczenia związane ze społeczną gospodarką rynkową pokazują, że koncepcja ta jest w praktyce trudna do realizacji. Jej konfrontująca natura i wymagania, jakie stawia ona społeczeństwu i politykom, powoduje napięcia i konieczność rezygnacji z bardziej radykalnych posunięć. Model ten, realizowany w Niemczech, ze względu na zmiany, jakim podlegał, jest przykładem niedoskonałej społecznej gospodarki rynkowej. Na bazie tych doświadczeń można się jednak sporo nauczyć. Słabość tej koncepcji wynika głównie z braku jej jednoznacznie akceptowalnej definicji na gruncie nauk ekonomicznych i prawnych, co może rodzić niebezpieczeństwo wykorzystywania tego modelu do celów politycznych. Natomiast mocną jej stroną jest skutecznie funkcjonujące prawodawstwo i niemieckie instytucje, charakteryzujące się niezależnością polityczną.

Prowadzone rozważania pozwalają wyciągnąć wniosek, że ordoliberalne elementy społecznej gospodarki rynkowej wpływają od samego początku na kształt ładu gospodarczego Unii Europejskiej. Oddziaływania te obejmują różne obszary – ekonomiczne, prawne i instytucjonalne. Wpisanie jej do Traktatu Lizbońskiego jako modelu ładu gospodarczego UE wiąże się z koniecznością określenia, na ile należy naśladować wzór niemiecki, a na ile poszukiwać nowych rozwiązań. Niezbędna w tym celu jest właściwa percepcja tego modelu, która wiąże się z potrzebą szerszego upowszechnienia teorii ordoliberalnej.

## Literatura

Albert M., *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków 1994.

Andriychuk O., *Does competition matter? An attempt of analytical "unbinding" of competition from consumer welfare: A response to Miąsik*, "Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies" 2009, vol. 2.

- Behrends S., *Znaczenie zasad ordoliberalnych Waltera Euckena dla społecznej gospodarki rynkowej*, "Optimum. Studia ekonomiczne" 2011, nr 4(52).
- Böhm F., *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, [w:] *Reden und Schriften. Über die Ordnung einer freien Gesellschaft*, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe 1960.
- Erhard L., *Dobrobyt dla wszystkich*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Erhard L., *Selbstverantwortliche Vorsorge für die sozialen Lebensrisiken*, [w:] *Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, red. K. Hohmann, ECON Verlag, Düsseldorf-Wien-New York 1988.
- Eucken W., *Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and Economic Theory*, The University of London Press, London 1976.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.
- Gerber D.J., *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the „New Europe”*, 41 Am. J. Comp. L. 1994, t. 42.
- Gerber D.J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Goldschmidt N., *Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism*, "Freiburg Discussion Paper on Constitutional Economics", 04/2012.
- Grabowska A., *Zasada subsydiarności w społecznej gospodarce rynkowej – odniesienia do polskiej transformacji*, [w:] *Spoleczna gospodarka rynkowa. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego krajów postsocjalistycznych*, red. S. Lis, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 4, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2009.
- Hayek von F.A., *Was ist und was heißt "sozial"?*, [w:] *Masse und Demokratie*, red. A. Hunold, Erlenbach, Zürich-Stuttgart 1957.
- Hildebrand D., *The European School in EC Competition Law*, W. Comp. 2002, vol. 25, no. 1.
- Kaczmarek T.T., *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Difin, Warszawa 2004.
- Kamińska K., *Wpływ ordoliberalizmu na rozwój polityki konkurencji w RFN i Unii Europejskiej*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), „*Ekonomia i Prawo*”, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, t. XII, nr 2/2013.
- Klump R., *Soziale Marktwirtschaft: Geistige Grundlagen, etischer Anspruch, historische Wurzeln*, [w:] *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven*, red. O. Schlecht, G. Stoltenberg, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau 2001.
- Kohutek K., *Praktyki wykluczające przedsiębiorstw dominujących. Prawidłowość i stosowalność regul prawa konkurencji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Mazuryk M., *Ordoliberalizm a społeczna gospodarka rynkowa w Konstytucji RP*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2008, nr 2.
- Molski R., *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku: prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu Circum constitutionem rationemque sanam*, red. J. Ciapała, A. Rost, Uniwersytet Szczeciński. Wydział Prawa i Administracji: Stowarzyszenie Edukacji Społecznej i Prawnej „Ius et Ratio”, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Szczecin-Jarocin 2011.
- Müller-Armack A., *Soziale Marktwirtschaft*, [w:] *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, T. IX, Fischer Verlag, Stuttgart-Göttingen 1956.
- Müller-Armack A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg 1947.
- Przybyciński T., *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009.

- Pysz P., *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Rosiek J., *Niezależność banku centralnego w świetle koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Spoleczna gospodarka rynkowa*, red. R.W. Włodarczyk, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Schüller A., *Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitische Baustelle. Die Verbindung von „Freiburger Imperativ“ und „Keynesianische Botschaft“ – ein nationalökonomischer Irrweg*, „ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, Band 56, Stuttgart 2005.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, t. 47, 16 grudnia 2004.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, <http://www.de-iure-pl.org/gesetze/book2pdf.php?ID=1&sprache=PL&gesetz=DE&kategorie=1>.
- Wogau K. von, *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union*, tekst opublikowany na stronie Fundacji Konrada Adenauera, <http://www.kas.de/wf/de/71.10271/> (stan na dzień 12.04.2013).
- Wogau K. von, *Soziale Marktwirtschaft – Modell für Europa*, Europa Union Verlag, Bonn 1999.
- Vertrag über die Schaffung einer Währungs- Wirtschafts und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, Bonn, 18 maja 1990.

## SOCIAL MARKET ECONOMY AS A MODEL OF ECONOMIC ORDER IN THE EUROPEAN UNION

**Summary:** The content of the article focuses on the concept of social market economy and its importance as a model for the development of the economic order of the European Union. The study covers three main issues related to the definition of a social market economy, discussing its ordoliberal roots and implementation of this concept in the European Union. The purpose of the analysis presented in the article is to determine the impact of the theoretical basis of social market economy model for the formation of the European Union and its selected institutions. The article, based on the experience of the Federal Republic of Germany, shows the main problems associated with the definition and implementation of this concept in practice. Confronting nature of the model and the requirements posed by the public and politicians, cause tension and the need to abandon the more radical moves. But its success is likely due to the effectiveness of the functioning of legislation and German institutions, characterized by political independence. The conclusions coming from the analysis allow us to say that ordoliberal roots of this model from the very beginning of the EU have influenced its institutional-legal shape, and the Lisbon Treaty only deepened this relationship. Entering the model of the social market economy in the Lisbon Treaty, however, involves the necessity of determining how much the German model should be imitated, and how much to look for new solutions. Necessary for this purpose is the correct perception of the model, which implies the need for wider dissemination of the ordoliberal theory.

**Keywords:** social market economy, ordoliberal theory, economic order.