



■ Gospodarka w programach wyborczych niemieckich partii politycznych

Piotr Andrzejewski

Pandemia COVID-19 unaoczniała strukturalne słabości największej gospodarki Unii Europejskiej. Sytuacja kryzysowa dokonała zmian w niemieckim myśleniu o polityce gospodarczej. Choć większość propozycji funkcjonowała już wcześniej w politycznym dyskursie, to pandemia wzmocniła poszczególne plany i propozycje, inne zaś wyciszyła. Jest to widoczne zwłaszcza w programach wyborczych niemieckich partii politycznych, gdzie ugrupowania przedstawiły szereg rozwiązań mających na celu strukturalne wzmocnienie niemieckiej gospodarki, tak by mogła odpowiedzieć na rosnącą presję ze strony firm z USA, Chin, Japonii czy Korei Południowej. Jednym z rezultatów kryzysu gospodarczego jest podobieństwo w zapatrywaniach niemieckich partii na cele polityki gospodarczej. Remedium na powolną utratę globalnej pozycji przez niemiecką gospodarkę ma być ucieczka do przodu – osiągnięcie prymatu w zielonych technologiach i zielonej transformacji.

Nowa koalicja rządząca po nadchodzących wyborach musi uwzględniać rosnącą pozycję partii Zielonych, stąd w większości programów kwestie zmian gospodarczych zostały nierozzerwalnie związane z tworzeniem nowego zielonego ładu.

Jak ważna jest gospodarka dla niemieckich partii politycznych obecnych w Bundestagu? Jedną z odpowiedzi mogą dać programy wyborcze. W większości przypadków kwestie ekonomiczne znajdują się w początkowych rozdziałach programów wyborczych *CDU/CSU*, *SPD*, *FDP* i Zielonych, tylko w programach *Die Linke* i *AfD* umieszczone zostały na dalszym miejscu. Wśród większości niemieckich ugrupowań gospodarka jest tematem ważnym i znaczącym, momentami priorytetowym. Ponieważ pierwsze rozdziały programów wyborczych najczęściej zawierają deklaracje i inspiracje ideowe, można przyjąć, że dla *FDP*, która wysunęła te sprawy na początek programu, polityka gospodarcza stanowi podstawę tożsamości partii.

Redakcja:

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Agata Kałabunowska

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 15(470)/2021

16.09.2021

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Każda z partii wskazuje w programie na ideowe podstawy polityki gospodarczej. *CDU/CSU* odwołuje się do społecznej gospodarki rynkowej łączącej elementy wolno-rynkowe z polityką społeczną, przywołując postać Ludwiga Erharda. Silniej położone akcenty na wolność gospodarczą charakteryzują program *FDP* oraz *AfD* (która także przywołuje postać Erharda). *SPD* i Zieloni nie negują znaczenia gospodarki wolno-rynkowej, zwracają większą uwagę na kwestie pracownicze i ekologiczne, zaś *Die Linke* uznaje wprowadzenie sprawiedliwości społecznej za cel polityki gospodarczej. Partia ta jest także zwolennikiem poszerzania udziału własności spółdzielczej w gospodarce.

Elementy wspólne

Pandemia dokonała modyfikacji niemieckiego myślenia o polityce gospodarczej. W przekazie wszystkich partii zauważalne jest zorientowanie na przyszłość i akcentowana potrzeba zmian. Zerwanie i zmiany w globalnych łańcuchach wartości oraz miliardowe pakiety pomocowe dla firm i pracowników przygotowywane po obu stronach Atlantyku oraz w państwach azjatyckich tworzą atmosferę przychylną rekonfiguracji dotychczasowej polityki gospodarczej. Nie bez znaczenia jest fakt, iż planuje się skrócenie łańcuchów dostaw i przeniesienie części produkcji do państw zachodnich. Ma to zmniejszyć zależność Zachodu od produkcji w Azji (zwłaszcza w Chinach) oraz powiększyć zakres autonomii europejskich gospodarek. Zmiana ta dostrzegalna jest także w niemieckich programach wyborczych. Widoczne jest poczucie konieczności reorganizacji struktur niemieckiej gospodarki, która w poprzednich latach traciła na konkurencyjności oraz wykazywała zapóźnienie w komercyjnym zastosowaniu najnowocześniejszych technologii (np. sztuczna inteligencja). Presja konkurencyjna ze strony USA, Chin, Japonii czy Korei Południowej jest coraz wyraźniej odczuwalna. Programy pomocowe stają się narzędziem prowadzenia polityki gospodarczej, która w przekonaniu niemieckich partii może przywrócić Niemcom słabnącą pozycję gospodarczą na świecie. Programy pomocowe są traktowane jako szansa na rozwój, a Niemcy swojej rozwojowej szansy upatrują w zielonej transformacji.

Temat zielonej transformacji (ograniczenie emisyjności w energetyce, transporcie, budownictwie i przemyśle przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności) jest dominujący w programach niemieckich ugrupowań. Koncentrują się one na postulowaniu budowy nowoczesnej, zielonej i zeroemisyjnej gospodarki. Z drugiej strony partie coraz wyraźniej dostrzegają problem globalnej konkurencji i potrzebę zmian strukturalnych niemieckiej gospodarki. Odnowiona i nowoczesna gospodarka ma w zamierzeniach niemieckich polityków być w stanie konkurować globalnie zarówno z USA, jak i wzrastającymi gospodarkami państw azjatyckich. Powszechnie akceptowanym w programach wyborczych rozwiązaniem jest „ucieczka do przodu” i stworzenie z Niemiec kraju dominującego na skalę światową w zakresie wyspecjalizowanych zielonych technologii (Clean product made in Germany). Na szczególną uwagę zasługują plany produkcji i wykorzystania tzw. zielonego wodoru, czyli wodoru powstającego z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. *CDU/CSU* proponuje uczynienie z Niemiec przodującego państwa produkującego i wykorzystującego wodór. Postuluje także zwiększenie produkcji produktów pierwotnych w Niemczech oraz zwiększenie recyklingu pierwiastków i metali rzadkich. Dla Zielonych produkcja

„zielonego wodoru” ma być jednym ze sposobów na budowę „zielonej społecznej gospodarki rynkowej”. Zielony wodór jest także sposobem dojścia do bezemisyjnej gospodarki. Podobne stanowisko wyraża także *SPD*. Dodatkowo dla socjaldemokratów uzyskanie prymatu w technologiach wodorowych to szansa na stanie się eksporterem przyjaznych środowisku technologii. *FDP* upatruje w „zielonym wodorze” szansy na osiągnięcie autonomii energetycznej przez państwa UE (postuluje powstanie unii wodorowej). *Die Linke* dość pobieżnie traktuje temat wodoru, a postulaty nie odbiegają od tych przedstawionych przez inne partie. Krytycznie do „zielonego wodoru” podchodzi *AfD*, dla której jednoczesna promocja elektromobilności oraz gospodarki wodorowej to zbędna budowa infrastruktur równoległych, nie mająca uzasadnienia ekonomicznego.

Pomimo podkreślania znaczenia zielonej transformacji należy zauważyć, że niemieckie partie polityczne nie tracą z pola widzenia wymogów gospodarki wolnorynkowej. Zielona transformacja może się powieść tylko wtedy, gdy technologie, inwestycje i projekty w zakresie dekarbonizacji okażą się opłacalne. Inwestycje w dekarbonizację gospodarki mają doprowadzić do większej konkurencyjności, powstania nowych i nowoczesnych miejsc pracy i nowych łańcuchów wartości. Podobnie jest z osiągnięciem neutralności klimatycznej, która ma zostać osiągnięta pomiędzy 2045 a 2050 r. (zarówno *Die Linke*, jak i Zieloni uważają, że neutralność można osiągnąć szybciej). Pogląd ten jest powszechny, jednak różni się w szczegółach w zależności od partii (z wyjątkiem *AfD*, która uznaje nadrzędność rozwoju gospodarczego nad kwestiami ekologicznymi).

Niemieckie partie zgadzają się także co do potrzeby inwestycji w kluczowe sektory gospodarki. Różnią się natomiast w poglądach na temat innych przyszłościowych gałęzi gospodarki, np. *CDU/CSU* za przyszłościowe uznaje takie dziedziny, jak sztuczna inteligencja, technologia kwantowa, półprzewodniki, wodór czy blockchain. Zieloni chcą dokonać transformacji przemysłu energochłonnego, gdyż jak wskazują w swoim programie, produkcja stali, cementu i przemysł chemiczny odpowiadają za 15% niemieckich emisji CO₂. Jednocześnie gałęzie te oferują setki tysięcy dobrych miejsc pracy i są podstawą niemieckiego dobrobytu. *SPD* kładzie akcent na modernizację i upowszechnienie transportu publicznego (np. poprzez tanie bilety roczne i darmowe bilety regionalne).

Najdalej idące propozycje zielonej transformacji przedstawia partia Zielonych. Proponuje ona całkowitą rezygnację z dotowania jakichkolwiek szkodliwych gałęzi gospodarki i przekierowanie uzyskanych środków na inwestycje w zielone technologie. Postuluje także stworzenie w Niemczech gospodarki o obiegu zamkniętym (czyli zużywającej jak najmniej zasobów i tworzącej jak najmniej odpadów).

CDU/CSU, Zieloni, *SPD*, *FDP*, *Die Linke* oraz *AfD* wskazują na potrzebę tworzenia własnej infrastruktury cyfrowej i osiągnięcia suwerenności technologicznej. Dostrzegają one presję wywieraną przez amerykańskie firmy tzw. GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple) oraz fakt, że nie istnieją w Niemczech firmy, które mogłyby w jakikolwiek sposób konkurować z cyfrowymi gigantami. Rodzi to poważne ryzyko monopolizacji elementów niemieckiej gospodarki przez firmy z państw trzecich. Wszystkie partie wspominają o potrzebie uregulowania firm high-tech i zwiększenia transparentności cyfrowej, w tym przejrzystości wykorzystywanych przez nie algorytmów. Progra-

my wspominają o tworzeniu szerokopasmowej infrastruktury cyfrowej w Niemczech. *Die Linke* wykorzystuje tę kwestię do zwrócenia uwagi na nierównowagę pomiędzy wschodem i zachodem Niemiec. Dodatkowo *FDP* chce, by każde ministerstwo wdrożyło dziesięć konkretnych pomysłów wykorzystania sztucznej inteligencji do 2025 r. To właśnie program liberałów najbardziej ambitnie podchodzi do kwestii cyfryzacji, która dla *FDP* stanowi jedną z podstaw rozwoju gospodarczego.

Gospodarka nie jest celem samym w sobie. Większość niemieckich partii politycznych akcentuje znaczenie idei (czy to praw człowieka, czy wartości ekologicznych) w kontekście polityki gospodarczej. Na szczególną uwagę zasługują propozycje europeizacji łańcuchów dostaw i powiązania ich ze standardami praw człowieka. *CDU/CSU* i Zieloni podkreślają znaczenie przestrzegania nie tylko przez Niemcy, ale całą UE standardów w handlu międzynarodowym, tak by wykluczyć nieuczciwą konkurencję, łamanie praw pracowniczych i praw człowieka. Powszechnie jest także apelowanie o wprowadzenie zielonych standardów w handlu międzynarodowym (np. poprzez reformę Światowej Organizacji Handlu, WTO). W tym kontekście należy wspomnieć o fakcie przyjęcia przez niemiecki parlament „ustawy o zachowaniu przez przedsiębiorstwa należytej staranności w łańcuchach dostaw” (*Lieferkettengesetz*). Głównym celem nowego prawa jest wzmocnienie ochrony praw człowieka w globalnych łańcuchach dostaw oraz przestrzeganie podstawowych standardów, takich jak zakaz pracy dzieci lub pracy przymusowej. Propozycje te można uznać za politycznie wymierzone w Chiny.

Liberalna partia *FDP* wyróżnia się, upatrując w Niemczech lidera w zakresie umów handlowych, umów inwestycyjnych czy tworzenia uczciwych warunków inwestycyjnych na zasadach wolnego handlu. Aby nadać polityce handlowej większą wagę w następnym rządzie federalnym, *FDP* chce powołać ministra ds. handlu zagranicznego. Partia ta proponuje, by Niemcy wносиły aktywny wkład dyplomatyczny w poszerzanie relacji i budowę sieci pomiędzy firmami technologicznymi i start-upami oraz założycielami firm i deweloperami w Niemczech, a także w ośrodkach takich, jak Dolina Krzemowa, Tajwan, Tel Awiw, Singapur, Shenzhen i Daejeon. Natomiast *CDU/CSU* proponuje, by zaostrzyć przestrzeganie standardów w handlu międzynarodowym i uczynić je elementem funkcjonowania Unii Europejskiej. Partie chadeckie zauważają także, że jedna czwarta (i połowa w przemyśle) miejsc pracy w Niemczech zależy od eksportu niemieckich dóbr. Dlatego postuluje przyspieszenie prac nad umową o wolnym handlu z USA oraz Kanadą, jak również przygotowanie kolejnych, podobnych umów dla innych państw i regionów.

Różnice

Różnice między partiami można dostrzec w podejściu do sposobu inwestowania w tworzenie nowego ładu. Zieloni, *SPD* i *Die Linke* optują za większym wykorzystaniem inwestycji państwowych w gospodarce. *SPD* proponuje dodatkowe 50 mld euro rocznie na inwestycje (głównie ze środków państwowych i funduszu odbudowy). Wolnorynkowa *FDP* wyróżnia się w tym względzie, proponując, by inwestycje osiągnęły poziom co najmniej 25% PKB. Mają one jednak pochodzić przede wszystkim z sektora prywatnego. Program *CDU/CSU* nie porusza tematu dodatkowych inwestycji, miej-

scami jedynie sugerując, że inwestycje powinny pochodzić zarówno z sektora prywatnego, jak i programów państwowych.

Podobnie jak *FDP*, również *AfD* opowiada się za liberalizacją rynku oraz wspieraniem przedsiębiorców. Alternatywa dla Niemiec program gospodarczy potraktowała po macoszemu, całkowicie pomijając kwestie polityki przemysłowej. Kwestie polityki gospodarczej zajmują tylko 3 z 210 stron dokumentu. *AfD* pragnie przywrócić gospodarczą normalność po okresie pandemii, akcentuje znaczenie klasy średniej i potrzebę zmniejszenia jej obciążenia. *AfD* uważa, iż to klasa średnia buduje „prawdziwą gospodarkę i dobrobyt”. Partia krytykuje także propozycje lewicowych strategii przemysłowych, które podsycają walkę klas, zamiast budować wspólny dobrobyt. *AfD* wychodzi też z krótką propozycją „Blue Deal” – niebieskiego ładu (od koloru używanego przez tę partię). Niebieski ład to zestaw kilku propozycji: uwolnienia potencjału technologicznego przez promowanie nauk ścisłych w szkołach oraz ułatwienia inwestowania w nowe technologie. Największe ograniczenie niemieckiej gospodarki *AfD* widzi w interwencji państwa na rynku energetycznym, która tworzy koszty zwłaszcza dla średnich przedsiębiorstw. Partia ta jest także przeciwnikiem waluty euro i postuluje opuszczenie strefy euro przez Niemcy.

Die Linke przedstawia szereg luźno powiązanych propozycji. Partia postuluje m.in. upowszechnienie własności spółdzielczej w niemieckich przedsiębiorstwach, wprowadzenie zakazu eksportu broni czy opodatkowanie wielkich koncernów. Wszelkie zmiany gospodarcze mają przede wszystkim poszerzać system demokratyczny i prowadzić do osiągnięcia sprawiedliwości społecznej. Szczególną uwagę *Die Linke* poświęca nierównościom występującym pomiędzy wschodem i zachodem kraju, które należy zniwelować poprzez inwestycje np. w infrastrukturę cyfrową.

Kolejną znaczącą różnicą pomiędzy niemieckimi partiami jest podejście do polityki „czarnego zera”, czyli hamulca zadłużenia. W przeciwieństwie do większości innych państw europejskich w czasie przed pandemią Niemcy osiągały nadwyżkę budżetową. Kraj ten uchodzi za jedno z najbardziej konserwatywnych fiskalnie państw wśród gospodarek rozwiniętych. Efektem kryzysu finansowego z lat 2008/2009 było wprowadzenie hamulca zadłużenia do niemieckiej konstytucji, który mówi o tym, że kraje związkowe nie mogą mieć niezrównoważonych budżetów, a rząd może pożyczać nie więcej niż 0,35% PKB rocznie. Wyjątek stanowi katastrofa naturalna czy inne szczególne wydarzenia – takie jak pandemia. *CDU/CSU* uważa, że hamulec spełnił swoją funkcję podczas kryzysu pandemicznego i nie należy go zmieniać. Według tej partii to właśnie dzięki dekadzie zrównoważonego budżetu udało się zachować rezerwy finansowe, wykorzystane w programach pomocowych w czasie pandemii. Dla *CDU/CSU* hamulec zadłużenia to historia odpowiedzialności fiskalnej i sukcesu. Także *FDP* popiera politykę utrzymania hamulca zadłużenia. Inne zdanie prezentują Zieloni, *SPD* i *Die Linke*, które chciałyby reformy i poluzowania hamulca zadłużenia, by zwiększyć możliwości inwestycyjne państwa. W dobie programów pomocowych idących w setki miliardów euro uważają, że nie jest to czas na oszczędzanie, a czas na uwolnienie środków na inwestycje pobudzające rozwój gospodarczy i budujące nowoczesne i bardziej zielone Niemcy. *AfD* nie odnosi się do tej kwestii w swym programie.

Jednym z tematów pojawiających się w kampanii jest kwestia mieszkalnictwa. Niemcy są państwem z rozwiniętym rynkiem najmu, jednakże ceny wynajmowania nieru-

chomości w ostatnich latach drastycznie wzrosły, uderzając w model, w którym blisko połowa populacji żyje w wynajmowanym mieszkaniu lub domu. Próby zamrożenia cen najmu częściowo były podważane przez sądy. Sprawa rosnących cen najmu budzi emocje szczególnie w elektoracie partii lewicowych. Zieloni, *SPD* oraz *Die Linke* domagają się dalszych interwencji państwa na rynku mieszkań na wynajem, np. *SPD* chce wprowadzić „czasowe moratorium czynszowe” w konkretnych (zagęszczonych) dzielnicach mieszkaniowych. Tymczasem *FDP* postuluje zniesienie hamulca czynszowego i zamierza zapobiec stworzeniu federalnego hamulca czynszowego. Także *AfD* odrzuca hamulec czynszowy, jako nadmierną ingerencję państwa. Stosunek *CDU/CSU* do tej kwestii pozostaje niejasny, program tej partii nie wspomina o hamulcu czynszowym. *CDU* postuluje także budowę 1,5 mln nowych mieszkań do 2025 r.

Innym tematem powiązanim z gospodarką są wydatki na badania i rozwój (R&D). Większość partii za cel uznaje odzyskanie przez Niemcy pozycji lidera technologicznego, utraconej na rzecz USA i państw azjatyckich. W kwestii wspierania badań i rozwoju *CDU/CSU* i Zieloni dążą do zwiększenia wydatków Niemiec do 3,5% PKB do 2025 r. Podobnie *SPD*, chociaż nie określa daty dojścia do tego pułapu. *FDP* nie wskazuje żadnego celu, wspomina jedynie, aby warte miliardy dolarów „strategie” były bardziej konkretne. Aby stymulować badania w gospodarce, *CDU/CSU* proponuje podwojenie dodatku badawczego dla firm. Natomiast Zieloni chcą, aby ten instrument był bardziej skoncentrowany na małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) i start-upach. Partia ta proponuje także, by cichy udział państwa stał się nowym standardem w start-upach, co zapewniłoby stabilność finansową dla rodzących się pomysłów. *FDP* chce przede wszystkim przyspieszyć transfer wyników badań z nauki do biznesu poprzez instytucjonalne wsparcie, utworzenie specjalnej instytucji transferowej (DTG) oraz uwolnienie większej ilości funduszy federalnych dla innowacyjnych projektów przy zastosowaniu bardziej rygorystycznej oceny i wskaźników sukcesu danego projektu.

Konkluzje

Podsumowując, niemieckie partie polityczne zauważyły potrzebę zmiany i prowadzenia nowej polityki gospodarczej, która pozwoliłaby Niemcom dokonać cywilizacyjnego skoku. Skok ten jest niezbędny, by uczestniczyć w globalnej konkurencji i zapobiec procesowi marginalizacji niemieckiej gospodarki. W dużym zakresie programy niemieckich partii politycznych dotyczące gospodarki wykazują podobieństwa. Nie oznacza to, że brakuje różnic – te odnaleźć można w szczegółach lub intensywności wysuwanych propozycji. Różnice wynikają po części z profili ideowych poszczególnych partii.

Podobieństwo programowe jest wyraźnie dostrzegalne w przypadku kwestii zielonej transformacji niemieckiej gospodarki ku zeroemisyjności. Większość partii uważa także technologie wodorowe za szansę na innowacyjny wybieg do przodu i uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Inny temat pojawiający się w każdym programie dotyczy cyfryzacji Niemiec, budowy szerokopasmowej infrastruktury internetowej oraz digitalizacji usług i administracji. Różnice pojawiają się jednak, gdy przanalizuje się spo-

soby dochodzenia do powyższych celów. W kolejności: *CDU*, *SPD*, Zieloni i *Die Linke* zauważają potrzebę ingerencji państwa w rynek, jednakże stopień tej ingerencji jest różny (im bardziej lewicowa partia, tym większa akceptacja dla aktywności państwa w gospodarce.) Spośród propozycji programowych wyróżnia się *FDP*, otwarcie krytykująca zbyt daleko idącą ingerencję państwa w gospodarkę w czasie pandemii oraz sugerująca szeroko pojętą liberalizację rynku. Podobnie, choć zdawkowo, czyni to *AfD*.

Ze względu na panującą wśród większości partii politycznych zgodność co do celów polityki gospodarczej trudno zakładać, że tematy ekonomiczne będą stanowiły główną oś sporu na końcu kampanii wyborczej. Jak dotychczas tematyka ta nie była intensywnie dyskutowana, pomimo podejmowanych przez poszczególnych polityków prób przenoszenia ciężaru debaty wyborczej na kwestie gospodarcze (np. przez przewodniczącego *CDU* Armina Lascheta). Zarówno *CDU*, *SPD*, jak i Zieloni starają się prezentować nową przyszłość i składają obietnicę stworzenia nowych, bardziej zielonych i jednocześnie konkurencyjnych Niemiec, które wrócą na globalne podium gospodarcze. Wyróżnia się *FDP*, która kreuje się na ugrupowanie zdroworozsądkowych obrońców przedsiębiorców, jednocześnie wskazując na zagrożenia wywoływane przez proponowane przez inne partie zmiany. Biorąc pod uwagę znaczenie gospodarki i wolnego rynku, jako podstawy ideowej dla *FDP*, należy się spodziewać częstszego sięgania po tematy gospodarcze przez niemieckich liberałów. Dla *Die Linke* tematyka ekonomiczna jest elementem szerszego projektu demokratyzacji i budowy sprawiedliwości społecznej. *AfD* natomiast stara się odróżnić, krytykując większość założeń pochodzących od największych partii na niemieckiej scenie politycznej. Dla Alternatywy dla Niemiec to inne kwestie (np. tożsamościowe) przeważają nad sprawami gospodarczymi. Dzięki zbliżonym ujęciom polityka gospodarcza może stać się mostem łączącym przyszłą rządzącą koalicję, którą z dużym prawdopodobieństwem współtworzyć będzie partia Zielonych.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Piotr Andrzejewski - dr, historyk i politolog, asystent naukowy w Zakładzie Studiów nad Niemcami Instytutu Studiów Politycznych PAN i starszy analityk Instytutu Zachodniego. Zainteresowania badawcze: Austria, niemiecka gospodarka, ruchy populistyczne i prawicowe.