

Anna Borkowska*

UCHWALENIE „USTAWY STABILIZACYJNEJ” — POCZĄTKIEM
STOSOWANIA POLITYKI „GLOBALNEGO STEROWANIA” W RFN

UWAGI WSTĘPNE

Polityka gospodarcza Niemiec Zachodnich pozostawała w okresie powojennym, szczególnie w okresie rządów chrześcijańskiej demokracji, pod silnym wpływem myśli neoliberalnej.

Zasadniczą cechą liberalizmu gospodarczego jest głęboka wiara w niezawodność mechanizmu rynkowego i w związku z tym programowe odrzucanie wszelkich form interwencji państwa w tok ekonomicznego rozwoju¹. Neoliberalowie niemieccy nie reprezentują jednak w pełni tego — tradycyjnego bardzo — poglądu na rolę państwa w ekonomice kraju. Zmusza ich do tego rzeczywistość gospodarcza. Rozwój życia gospodarczego jest na tyle szybki, struktury mono- i oligopolistyczne na tyle usztywniają stosunki gospodarcze, że rozwój interwencjonizmu państwowego staje się obiektywną koniecznością, niezależną od indywidualnych chęci i poglądów. Powierzenie państwu roli „stróża nocnego”, pilnującego zasad konkurencji, jest anachronizmem, niemożliwym do pogodzenia z warunkiem szybkiego, bez zakłóceń i sprzeczności — wzrostu gospodarczego.

Po 1945 r. idee interwencjonizmu państwowego kojarzono z klęską totalitarnego systemu III Rzeszy. Toczący się po wojnie spór o wybór określonego modelu gospodarczego wygrał więc zdecydowanie neoliberalowie.

Ich koncepcja rozwoju gospodarczego próbowała powiązać w jedną całość z jednej strony — konieczność zerwania ze skompromitowaną

* Mgr, st. asystent w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

¹ Zob.: L. Łukaszuk, *Koncepcje państwa kapitalistycznego*, „Przegląd Zachodni” 1976, nr 1.

polityką gospodarczą państwa faszystowskiego (opierającą się w znacznym stopniu na interwencjonizmie) — stąd postulaty gospodarcze wyrastające z tradycji liberalnych, z drugiej strony — konieczność oddziaływania państwa na bieg procesów gospodarczych.

Neoliberalowie zastanawiali się więc nie nad ingerencją państwa, bo tę w pewnym zakresie uznają, lecz nad jej granicami.

Ten nieco inny pogląd na rolę państwa w życiu gospodarczym był cechą odróżniającą neoliberalną koncepcję rozwoju od dawnego liberalizmu gospodarczego.

Teoretyczną podstawę proponowanej i realizowanej później polityki gospodarczej stanowiły formalnie przyjęte zasady doktryny „społecznej gospodarki rynkowej” (*soziale Marktwirtschaft*)², która to doktryna — wg A. Rüstowa — miała dowodzić możliwości rozwoju gospodarczego pozwalającego na uniknięcie wad zarówno kapitalizmu, jak i socjalizmu (koncepcja „trzeciej drogi” rozwoju gospodarczego).

Realizowana zgodnie z tą doktryną polityka gospodarcza opierała się na działaniu mechanizmu rynkowego właściwego dla wolnej konkurencji, ale mechanizmu świadomie kierowanego przez państwo.

A. Müller-Armack stwierdza: „Nie możemy ukrywać tego, że dawna liberalna gospodarka rynkowa nie odpowiada dzisiejszym przekonaniom [...] Obydwie alternatywy [chodzi o „gospodarkę liberalną” i „gospodarkę sterowaną” — przyp. aut.], w ramach których obracała się dotychczasowa polityka gospodarcza, są wewnętrznie zużyte i dlatego nie pozostaje nam nic innego, jak rozwinąć nową, trzecią formę, która [...] będzie syntezą naszej rzeczywistości [...] Gospodarka rynkowa konieczna nam jest jako główny szkielet przyszłej struktury gospodarczej. Jednakże nie może to być pozostawiona sama sobie liberalna gospodarka rynkowa lecz świadomie kierowana, społecznie kierowana gospodarka rynkowa”³.

Zgodnie z poglądami neoliberalów mechanizm wolnej konkurencji miał być podstawą realizowanej koncepcji rozwoju; państwo miało być jedynie elementem uzupełniającym i zabezpieczającym istnienie warunków konkurencyjnych. Państwo miało tworzyć warunki dla działalności

² O przyczynach przyjęcia przez Niemcy Zachodnie zasad liberalizmu gospodarczego, ujętego w doktrynę „społecznej gospodarki rynkowej” — szerzej m. in. pisali: Z. Nowak, *Czynniki rozwoju gospodarczego NRF*, Poznań 1968, s. 43, 48, 227; L. Łukaszuk, *Państwo a gospodarka w Niemieckiej Republice Federalnej*, Poznań 1973, rozdz. I; W. N. Kotow, *Zapadnogiemanskiej neoliberalizm*, Moskwa 1961; A. Krawczewski, *Spór o socjalną gospodarkę rynkową*, „*Ekonomista*” 1963, nr 2, s. 413—414.

³ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1948, s. 88.

gospodarczej, a aktywniej wkraczać w procesy gospodarcze wtedy, gdy zostałyby zachwiane — z różnych przyczyn — zasady wolnej konkurencji lub interes gospodarczy pozostawałby w jaskrawej sprzeczności z interesem społecznym, co mogłoby grozić pojawieniem się konfliktów społecznych.

Podkreśla się stale pośredni charakter posunięć państwowych by ani na moment nie budzić podejrzeń, że *soziale Marktwirtschaft* i jej postulaty (neoliberalowie uznają ingerencję państwową) miałyby zmierzać do zmniejszenia wolności gospodarczej: „świadomie kształtowana gospodarka rynkowa będzie musiała jako rdzeń swej polityki gospodarczej posiadać konstruktywną politykę konkurencji”⁴.

A. Rüstow określił taki typ polityki gospodarczej mianem „liberalnego interwencjonizmu”.

Neoliberalowie niemieccy uwzględniając w pewnym zakresie aktywną rolę państwa w życiu gospodarczym kraju w dalszym ciągu byli jednak ogromnie dalecy od interwencjonizmu w ujęciu keynesowskim⁵.

Właściwie jedyna filiacja, jakiej można się dopatrzeć w modelu Keynesa i modelu gospodarczym neoliberalów, to fakt łączenia w nich dwu elementów: centralizmu gospodarczego i swobodnie działającego mechanizmu rynkowego. O ile jednak model Keynesa dowodzi konieczności zwiększenia roli państwa w życiu gospodarczym i w związku z tym centralizmu gospodarczego, to neoliberalowie zakładali działanie państwa ochraniające mechanizm rynkowy i wolną konkurencję w taki sposób, że powoli miała występować tendencja do zmniejszania elementów centralizmu gospodarczego. W takim ujęciu „niemiecki interwencjonizm jest — nie interwencjonizmem a modyfikacją liberalizmu”⁶.

Toczący się po II wojnie światowej w Niemczech teoretyczny spór dotyczący wyboru drogi dla nowej polityki gospodarczej (tzn. „gospodarka kierowana” czy „gospodarka liberalna”) został więc rozstrzygnięty na korzyść neoliberalnej koncepcji socjalnej gospodarki rynkowej, która miała być nową, trzecią formą polityki gospodarczej. Tym samym wszystkie osiągnięcia gospodarcze lat powojennych, a szczególnie pierwszego powojennego 15-lecia — szybkie tempo wzrostu gospodarczego i brak załamań koniunkturalnych — sprzyjało przekonaniu, że sukcesy te są właśnie rezultatem realizowanej doktryny⁷.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. W. Karpiński, *Rola budżetu w gospodarce NRF*, „Przegląd Zachodni” 1962, nr 1.

⁶ A. Krawczewski, *Antykeynesizm neoliberalów zachodnioniemieckich*, „Ekonomista” 1962, nr 1, s. 103—104.

⁷ W literaturze marksistowskiej nie brak opracowań analizujących przyczyny powojennej ekspansji gospodarczej RFN — określanej mianem „cudu gospodarczego”.

Soziale Marktwirtschaft jako teoria, która — jak uważano — „sprawdziła się” w praktyce gospodarczej cieszyła się coraz większym zaufaniem, a jednocześnie nieomal powszechne stawało się przekonanie, że wyłącznie wolna gra sił rynkowych i swoboda gospodarcza zapewniają ekonomice najszybszy i najlepszy — z punktu widzenia likwidacji wszystkich dysproporcji i sprzeczności — rozwój.

Nie powinno się jednak przeceniać roli „społecznej gospodarki rynkowej”. System ten nigdy nie rozprzestrzenił się na tak ważne sektory gospodarki jak handel zagraniczny, rynek kapitałów, rolnictwo, budownictwo mieszkaniowe — gdzie regulująca rola państwa miała duże znaczenie⁸.

Również i w innych sektorach, m. in. w przemyśle, państwo zachodniemieckie realizowało ingerencję w ekonomikę — ale czyniło to niejako „bez reklamy”. Bowiem mimo pojawiających się już coraz częściej w dyskusjach nad teoretycznym modelem rozwoju kraju — głosów inspirujących w większym stopniu, niż do tej pory, ingerencję państwa w ekonomikę („bez porządkującej siły państwa nie można byłoby zbudować odpowiedniego systemu gospodarczego”; „między gospodarką i państwem istnieje ścisła współzależność”)⁹ — idee „społecznej gospodarki rynkowej” miały jednak w dalszym ciągu ogromnie wielu wyznawców, nieustannie dowodzących konieczności przestrzegania zasad liberalizmu gospodarczego i dużej roli mechanizmu rynkowego.

W tych warunkach interwencjonizm państwowy jeśli się pojawiał, to nie w sposób jawny. O tym, by mogła pojawić się doktryna oficjalnie firmująca interwencjonizm państwowy na razie nie mogło być mowy. Mimo że rzeczywistość gospodarcza temu przeczyła, autorzy teoretycznego modelu „społecznej gospodarki rynkowej” programowo nadal odrzucają konieczność uznania stale rosnącej roli państwa w ekonomice.

W zasadzie jedynie socjaldemokraci niemieccy, pod wpływem K. Kauckiego, konsekwentnie już od lat dwudziestych propagują system gospodarczy ze znacznym udziałem państwa — jako czynnika kierującego rozwojem gospodarczym — co zresztą nie ma nic wspólnego, jak od razu zastrzegają, z socjalizmem.

Idee te choć nie zwyciężyły z koncepcją rozwoju gospodarczego, proponowaną przez autorów *soziale Marktwirtschaft*, przyczyniły się niewątpliwie do spopularyzowania tezy o konieczności większej niż dotychczas ingerencji państwa w życie gospodarcze i ułatwiły, mimo

⁸ Zob.: G. O. Sokolnikow, *FRG: Sowremiennyje tendiencji w ekonomikie*, Moskwa 1971.

⁹ Zob.: W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, München 1969, s 187—190.

oporów chadecji i zwolenników jej programu gospodarczego, późniejsze przemiany w zakresie metod kierowania gospodarką, czego wyrazem była właśnie „polityka globalnego sterowania” (*Globalsteuerung*).

ŹRÓDŁA KONCEPCJI „GLOBALNEGO STEROWANIA”

Tłem, a zarazem i bezpośrednią przyczyną tej koncepcji był proces narastania coraz głębszych ekonomicznych i społecznych sprzeczności związanych z powolnym wygasaniem (mniej więcej od początku lat sześćdziesiątych) sprzyjających warunków gospodarczych, którym to warunkom i dostosowanej do nich polityce gospodarczej, a nie doktrynie ekonomicznej należy przypisać osiągnięcia gospodarcze okresu powojennego¹⁰. Wygasanie źródeł ekstensywnego rozwoju, które zapewniały wysoką dynamikę rozwojową w latach pięćdziesiątych z jednej strony i brak dostatecznie przygotowanego gruntu dla rozwoju opartego na intensywnych czynnikach wzrostu z drugiej strony — stworzyły warunki dla zmiany metod wewnętrznej polityki gospodarczej¹¹.

Powstałych dysproporcji i sprzeczności nie mógł usunąć mechanizm rynkowy. Były one zresztą rezultatem błędnej polityki gospodarczej — gloryfikującej ten mechanizm. Wyrazem pojawiających się zaburzeń w procesie reprodukcji było obniżanie się stopy wzrostu gospodarczego.

W latach 1950—1957 dochód narodowy Niemiec Zachodnich wzrastał przeciętnie (ceny stałe z 1954 r.) o 8,50% rocznie. W latach 1957—1964 tempo jego wzrostu obniżyło się do 5,20% rocznie. Przeciętny wzrost produkcji przemysłowej obniżył się odpowiednio z 9,70% do 5,70%¹².

Tempo wzrostu gospodarczego Niemiec Zachodnich w latach 1957—1964 było wprawdzie jak na warunki kapitalistyczne nadal wysokie, ale jego obniżenie w stosunku do okresu wcześniejszego było bardzo wyraźne. Dla większości czynników gospodarczych było to impulsem do podjęcia działań w kierunku przestawienia polityki gospodarczej na inne tory, bowiem narzędzia ingerencji w rozwój koniunktury realizowane przez Bundesbank do tej pory (głównie pośrednie: cła, kredyty,

¹⁰ Zob.: Z. Nowak, *Polityka gospodarcza Niemiec Zachodnich na tle zachodnio-europejskiej koniunktury gospodarczej*, „Przegląd Zachodni” 1957, nr 3, s. 58—73.

¹¹ Zob.: W. Grabska, *Polityka globalnego sterowania*, [w:] *Aktualne aspekty pozycji gospodarczej NRF. Materiały z sesji naukowej*, Warszawa 22 VI 1971, Poznań 1972, s. 19—23.

¹² W. Grabska, *Koniunktura gospodarcza NRF i jej perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1966, nr 10, s. 52; A. Szeworski, *Koniunktura gospodarcza w Niemczech Zachodnich w latach 1957—1964*, „Ekonomista” 1966, nr 2, s. 402.

procenty itp.) nie były w stanie pobudzić wszystkich czynników gospodarczych do działania zgodnego z interesami całości gospodarki. Były zbyt jednostronne i niedoskonałe, aby mogły być skuteczne. Połowa lat sześćdziesiątych przynosi duże zmiany w klimacie koniunkturalnym. Ostry kryzys, który wystąpił w latach 1966/1967 i niemożliwość jego przełamania w ramach środków proponowanych przez „społeczną gospodarkę rynkową” przyczynił się do wystąpienia fali krytyki neoliberalnej doktryny gospodarczej. Pod wpływem coraz mniej pomyślnego rozwoju koniunktury, pod wpływem narastającej fali krytyki społecznej, w koncepcji neoliberalnej coraz częściej pojawiają się tendencje interwencjonistyczne. Coraz częściej mówi się o konieczności modernizacji systemu „społecznej gospodarki rynkowej” lub zamiany jej na bardziej efektywną i odpowiadającą zaistniałej sytuacji gospodarczej¹³. Tendencje te rozwinęły się szczególnie w okresie rządów z udziałem SPD.

Kryzys ten wykazał konieczność natychmiastowego nieomal przejścia do polityki gospodarczej wykorzystującej w codziennym działaniu szeroki wachlarz instrumentów sterujących gospodarką, dającej państwu prawo aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, ukierunkowywania go — nie na stabilizację gospodarczą w krótkim okresie czasu poprzez łagodzenie cyklu i usuwanie pojedynczych zakłóceń strukturalnych (czego wyrazem, w pewnym stopniu, były lata pięćdziesiąte), lecz na zabezpieczenie trwałego i zrównoważonego wzrostu w długim okresie czasu. A więc po raz pierwszy mówi się o konieczności realizowania długofalowej polityki gospodarczej, a także o konieczności łączenia z polityką koniunkturalną — polityki wzrostu: „polityka wzrostu nie może się obejść bez polityki koniunkturalnej. I odwrotnie [...] polityka gospodarcza musi być obecnie w każdym przypadku świadomie wzrostowa”¹⁴. Wiąże się to niewątpliwie z koniecznością wprowadzenia elementów planowania do realizowanej polityki gospodarczej.

Konserwatywna polityka chadecji po 15 latach stosowania założeń „gospodarki rynkowej” poniosła porażkę i stała się czynnikiem hamującym dalszy rozwój ekonomiczny kraju.

W pojawiającej się na tym tle (można chyba powiedzieć — niejako na „zamówienie społeczne”) — koncepcji „polityki globalnego sterowania” pokładano ogromne nadzieje.

¹³ Sokolnikow, *op. cit.*, rozdz. I, pkt 3; T. Grabowski, *Rola państwa w gospodarce RFN*, Warszawa 1976, s. 80—81; Grabska, *op. cit.*, s. 19—23.

¹⁴ K. Schiller, *Wirtschaftspolitik*, [w:] *Der Ökonom und die Gesellschaft*, Stuttgart 1964, s. 79.

Zaproponowana została do realizacji przez koalicję CDU/CSU z SPD. Jej twórcą był K. Schiller (socjaldemokrata) — minister gospodarki w rządzie Kiesingera — Brandta i główny rzecznik koncepcji interwencjonizmu państwowego w RFN.

Koncepcja „globalnego sterowania” zaznaczyła niewątpliwie nowy etap w rozwoju państwowo-monopolistycznego kierowania gospodarką zachodnioniemiecką, stworzyć bowiem miała dość realne szanse kontroli państwa nad życiem gospodarczym kraju w celu utrzymania pożądanej koniunktury.

„Sterowanie globalne” przewidywało bowiem opracowywanie długofalowych celów dla pewnych zespołów gospodarki narodowej (skala wzrostu, struktura podziału i zużycia dochodu narodowego) i ustalenie na tej podstawie budżetowych średnioterminowych planów finansowych, które miały zapewnić państwu bońskiemu przevorsowanie priorytetów wyznaczonych przez politykę ekspansji¹⁵.

Podstawą prawną nowej doktryny — będącej wyraźnym odstępstwem od zasad liberalizmu gospodarczego — była uchwalona 8 VI 1967 r. „Ustawa o popieraniu stabilizacji gospodarczej i wzrostu” (*Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität und des Wachstums*)¹⁶ — oficjalny program regulowania ekonomiki stosowany zarówno w okresie pomyślnej koniunktury, jak i w okresie recesji.

3. NAJWAŻNIEJSZE CECHY „USTAWY STABILIZACYJNEJ”

„Ustawa stabilizacyjna” miała przede wszystkim rozszerzyć instrumentarium polityki gospodarczej rządu i dać mu możliwość skutecznego wpływania na procesy gospodarcze w zależności od kształtowania się koniunktury.

W ustawie kładzie się nacisk na opracowanie, właściwe skoordynowanie i przyjęcie do realizacji w odpowiednim czasie stosownych środków stabilizacyjnych. Podstawowym celem tych zabiegów ma być osiągnięcie: „stabilizacji poziomu cen, wysokiego stopnia zatrudnienia i zewnętrzno-gospodarczej równowagi przy stałym i odpowiednim wzroście gospodarczym”. Jest to tzw. „magiczny trójkąt” — pojęcie często wymieniane w literaturze ekonomicznej¹⁷.

¹⁵ G. Mawrischat, R. Kowalski, *Istota i sprzeczności strategii rozwoju zachodnioniemieckiego imperializmu*, [w:] *Reprodukcja i wzrost ekonomiczny w kapitalizmie*, Warszawa 1971, s. 65.

¹⁶ *Bulletin des Press- und Informationsamtes der Bundesregierung* 60, 1967.

¹⁷ Zob.: A. Haber, *Doktryna integracyjna NRF*, przyp. 46, s. 28—29, Wrocław—Warszawa—Kraków 1968.

Jeśli w procesie reprodukcji została zagrożona realizacja choćby jednego z tych wymienionych celów polityki gospodarczej, rząd federalny wspólnie z Bankiem Federalnym uzyskuje uprawnienia natychmiastowego niemal rozpoczęcia działań interwencyjnych.

Podstawowymi instrumentami są środki polityki fiskalno-finansowej oraz rozszerzone instrumentarium polityki kredytowej — jako środki w ramach działań doraźnych; natomiast ze środków długookresowych ustawa przewiduje programowanie działalności inwestycyjnej państwa na okres kilkuletni.

Te środki nowej polityki ekonomicznej są zagwarantowane ustawowo i mają być oczywiście ukierunkowane na utrzymanie stabilizacji gospodarczej.

Przyjęta latem 1967 r. „ustawa stabilizacyjna” była w istocie programem antycyklicznego regulowania ekonomiki. Nie to było jednak istotnym novum w polityce gospodarczej RFN. Takie postulaty pojawiały się stale w programach gospodarczych socjaldemokratów, a z pierwszym projektem reform o charakterze wyraźnie interwencyjnym wystąpił rząd Erharda.

Waga i znaczenie „ustawy stabilizacyjnej” tkwią niewątpliwie w przedstawieniu środków, które mają pomóc w realizacji postawionego celu. Ustawa proponuje ich wiele, możliwych do zastosowania zarówno w okresie zbliżającej się lub już istniejącej recesji, jak i w okresie „zbyt pomyślnego”, grożącego „przegrzaniem” koniunktury — rozwoju gospodarczego.

4. INSTRUMENTY POLITYKI PIENIĘŻNO-KREDYTOWEJ

Instrumenty z zakresu polityki kredytowej mają pewne tradycje (choć niezbyt bogate) w RFN i w tej dziedzinie ustawa w zasadzie nie przynosi zaskakujących swą nowością propozycji. Proponuje jedynie śmielsze niż do tej pory, bo usankcjonowane prawnie ustawą stabilizacyjną, stosowanie tych przedsięwzięć. Oprócz stosowanej do tej pory manipulacji stopą dyskontową, ustawa stwarza podstawy szerszego stosowania polityki „otwartego rynku” (§ 29)¹⁸.

Zgodnie z § 29 Bank Federalny może „ściągnąć z rynku” kwotę ponad 8 mld DM zawartą w papierach wartościowych, co powinno podnieść jednocześnie kwotę środków „otwartego rynku” dla ich zastosowania w ramach polityki restrykcyjnej.

¹⁸ H. Zimm, *Wirksame konjunkturpolitische Instrumente*, „Wirtschaftsdienst” 1967, nr 7.

Oprócz tradycyjnie stosowanego środka polityki pieniężno-kredytowej, którym jest manipulowanie (wprawdzie bardziej elastyczne) rezerwą bankową, „ustawa stabilizacyjna” przewiduje również inny, dość niekonwencjonalny środek tejże polityki¹⁹.

W § 30 mówi się o tym, że Bank Federalny jedynie określoną część ubezpieczeń rentowych pracujących, jak i zabezpieczenia bezrobotnych może włożyć w uruchomienie papierów wartościowych — i to najwyżej na dwa lata.

Proponowane środki mają stworzyć warunki dla prowadzenia antycyklicznej polityki gospodarczej.

Dla polityki pieniężno-kredytowej charakterystyczne jest jednak, że jej skuteczność jest znacznie większa w przypadku powstrzymywania ekspansji popytu niż w przypadku jego pobudzania. Zrozumiałe jest więc, że dodatkowe instrumenty polityki kredytowej, które ustawa proponuje, miały być skierowane głównie na zahamowanie ekspansji popytu. Mogłoby to prowadzić do inflacyjnego rozwoju gospodarki. Doświadczenie i praktyka gospodarcza pierwszej połowy lat sześćdziesiątych potwierdzają w pełni sens wspomnianych założeń. Dokonujący się w tych latach wzrost gospodarczy miał profil wyraźnie inflacyjny. Pobudzany był przez długi czas głównie mało skutecznymi środkami polityki pieniężno-kredytowej i równie mało skutecznie zwalczającymi ewentualne recesje. Rok 1966 był doskonałym tego przykładem. Zupełnie nie przygotowany na recesję budżet publiczny nie mógł się podjąć realizacji zamierzeń zwalczających rozszerzającą się recesję. W rezultacie chybiano ze skuteczną polityką stabilizacyjną co przyniosło w efekcie duże zagrożenie wzrostowi gospodarczemu.

Okazało się wyraźnie, że polityka koniunkturalna, jeśli ma gwarantować stabilizację wzrostu gospodarczego, musi obok narzędzi polityki pieniężno-kredytowej (jak się okazało mało skutecznie działających w okresie recesji) stosować środki z dziedziny polityki fiskalno-finansowej.

5. INSTRUMENTY POLITYKI FISKALNO-FINANSOWEJ

Właściwie stosowane instrumentarium tej polityki stanowić miało o właściwych efektach podejmowanych oddziaływań w zakresie pożądanego kierowania procesami koniunkturalnymi.

Ustawa stabilizacyjna przewidywała możliwość ingerencji rządu zarówno w sferę finansów publicznych jak i prywatnych, z położeniem głównego nacisku na gospodarkę publiczną, która budziła już od daw-

¹⁹ *Ibidem*.

na bardzo wiele zastrzeżeń. A tymczasem właściwie zagospodarowany budżet publiczny będący redystrybutorem znacznej części dochodu narodowego (w RFN około 30%) może spełniać ważną rolę regulatora rynkowego. Stwierdzono, że wydatki publiczne stanowią około 40% ogólnych wydatków państwa, udział budżetu publicznego w projektowanych inwestycjach brutto wynosi około 17%, w inwestycjach w toku realizacji — 30%²⁰ i w związku z tym mogłyby wywierać znaczny wpływ na kształtowanie koniunktury jako pewna kompensata prywatnych wydatków inwestycyjnych, szczególnie w okresach recesji gospodarczych.

Właściwie stosowane środki polityki fiskalno-finansowej stanowić miały więc główną siłę nowej polityki gospodarczej, ale dopiero wszystkie instrumenty razem wzięte, zarówno te z dziedziny pieniężno-kredytowej, jak i fiskalno-finansowej mogły otworzyć drogę do osiągnięcia właściwych efektów w zakresie podejmowanych metod oddziaływania na procesy koniunkturalne.

§ 5 ustawy w połączeniu z § 1 przewiduje, że zarówno federacja, jak i kraje powinny tak ustawić swoje plany budżetowe, by osiągnąć wymogi równowagi ogólnogospodarczej.

Tym samym zostaje zredukowana, o ile nawet nie zniesiona zupełnie, dotychczasowa niezależność finansowa krajów i gmin, bowiem ich gospodarka budżetowa zostaje podporządkowana federalnemu ministerstwu finansów.

Daje to państwu możliwość realizowania bardziej elastycznej polityki budżetowej, bardziej efektywnego jej dostosowywania do istniejącej sytuacji gospodarczej i tym samym zostaje stworzona realna szansa zlikwidowania nieomal już chronicznego i na dodatek stale rosnącego deficytu w budżecie państwowym. Możliwość ta stała się bardziej realna, ponieważ w „ustawie stabilizacyjnej” w sposób wyraźny mówi się o konieczności koordynowania budżetu publicznego, co stwarza warunki realizowania skutecznej polityki stabilizacyjnej.

„Ustawa stabilizacyjna” przewidywała utworzenie „funduszu wyrównawczego koniunktury”. Uzależnione od położenia gospodarczego zmiany tego funduszu w powiązaniu z potężnym kredytowaniem, zróżnicowaniem odpisów i stóp podatkowych, zmniejszeniem kredytowych ograniczeń Banku Federalnego — stanowić miały, najogólniej rzecz biorąc — podstawowe narzędzia antycyklicznej polityki finansowej. Poprzez realizację tych posunięć powstawała możliwość wpływu zarówno na popyt publiczny jak i prywatny, co — w związku z tym — powinno

²⁰ *Ibidem*, s. 352.

doprowadzić do stabilizacji koniunktury, zgodnie z celem określonym w § 1 „ustawy stabilizacyjnej” („magiczny trójkąt”).

Działania takie podejmował Bank Centralny. W przypadku pojawienia się zapotrzebowania nadmiernego w stosunku do możliwości wytwórczych gospodarki ustawa przewidywała podjęcie przez Bank Centralny polityki restrykcyjnej, polegającej na możliwości wcześniejszych likwidacji zadłużeń w banku państwowym²¹.

Ustawa stabilizacyjna przewidywała również wpływanie na koniunkturę poprzez tworzenie wspomnianego już „funduszu wyrównawczego koniunktury” działającego dwustronnie, w zależności od konkretnej sytuacji gospodarczej.

Środki na ten fundusz pochodzić miały z federalnych i krajowych dochodów budżetowych. W sytuacji niebezpiecznego przerostu popytu nad możliwościami wytwórczymi gospodarki rosła wpłata na ten fundusz. Granica wysokości wpłat wynosi 3% globalnego dochodu z tytułu podatków²². Rząd federalny może ponadto, po uzgodnieniu z obiema izbami parlamentu, podjąć decyzję o obniżeniu podatku dochodowego (podatek od płacy i opodatkowanie kapitału) i podatku od korporacji do 10% w sytuacji deficytu popytu lub o podwyższeniu do 10% w okresie boomu²³.

Przedsięwzięcia te miały hamować nadmierną ekspansję popytu, grożącą narastaniem napięć inflacyjnych i doprowadzić do wyrównania koniunktury.

Natomiast w przypadku zagrożenia równowagi na skutek osłabienia aktywności gospodarczej (wystąpienie niedoboru popytu w stosunku do możliwości wytwórczych) ustawa przewidywała uruchomienie środków „funduszu wyrównawczego koniunktury” — w celu pobudzenia ekspansji popytu i ożywienia działalności inwestycyjnej.

Obowiązek tworzenia tego funduszu czynił szansę stabilizacji koniunktury bardziej realną niż w przypadku całkowitego zdania się w tym zakresie na środki budżetu państwowego, w którym w okresie osłabienia aktywności gospodarczej pojawia się często deficyt wynikający ze zmniejszenia się oczekiwanych wpływów podatkowych.

²¹ Projektowano również danie Bankowi Centralnemu możliwości ograniczenia sumy kredytów przy zbyt szybkim tempie inflacji. Projekt tego „plafonowania kredytów” został jednak odrzucony pod silną presją monopolu, które nie wyrażały zgody na ingerencję w swą politykę inwestycyjną. Zob.: G. Maurischat, R. Kowalski, *Istota i sprzeczności strategii rozwoju zachodniemieckiego imperializmu*, [w:] *Reprodukcja i wzrost ekonomiczny w kapitalizmie*, Warszawa 1971, s. 69.

²² Grabska, *op. cit.*, s. 25.

²³ Timm, *op. cit.*, s. 351.

Odpowiednie środki pokrycia wydatków rządowych zależą oczywiście od stopnia naruszenia równowagi gospodarczej. Jeżeli jest ono na tyle głębokie, że środki — można powiedzieć „tradycyjne” — pochodzące z budżetu państwowego a także z „funduszu wyrównawczego koniunktury” nie wystarczają do pobudzenia ekspansji popytu i spowodowania ożywienia inwestycyjnego, ustawa upoważnia bawarskiego ministra finansów do kreowania dodatkowego popytu w wysokości do 3 mld DM, które to środki mogą być uzyskane z rynku papierów wartościowych (§ 6)²⁴.

W celu przedsięwzięcia działań inwestycyjnych w odpowiednim czasie rząd federalny jest zobowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań gospodarczych, oceniających sytuację gospodarczą — o czym mówi § 2²⁵ — a także sporządzania na ich podstawie rządowych planów budżetowych, w których pozostawia się określony margines manewru w zakresie ulokowania w nich dodatkowych zadań, jeśli by zaistniała sytuacja gospodarcza tego wymagała. Sprzyja to uelastycznieniu polityki budżetowej z punktu widzenia prowadzonej polityki stabilizacji koniunktury.

Te omówione i ustawowo zastrzeżone założenia antycyklicznej polityki budżetowej będą uzupełnione przez — również w ustawie stabilizacyjnej przewidziane — środki polityki podatkowej, których celem jest wpływanie na politykę inwestycyjną prywatnych korporacji.

Według „ustawy stabilizacyjnej” rząd federalny w okresie niedoboru popytu ma prawo (§ 26) przyznawania premii inwestycyjnych — w formie potrącenia od podatku dochodowego i podatku od korporacji — w wysokości 7,5% w stosunku do całości nakładów inwestycyjnych. Ma to zastosowanie w odniesieniu do dóbr gospodarczych, które w ciągu roku mają być zakupione lub będą wyprodukowane.

Odpowiednio — w okresie nadwyżki popytu, rząd federalny zostaje upoważniony (po uzyskaniu aprobaty parlamentu) do częściowego lub nawet całkowitego wykluczenia specjalnych odpisów podwyższających potrącenia od podatków, w związku z czym działanie to nabiera regresywnego charakteru²⁶.

Zakres środków zmierzających do stabilizacji koniunktury „ustawa stabilizacyjna” rozszerza o jeszcze jeden: możliwość wpływu na finansowanie kredytowe budżetu publicznego. Mianowicie dla uniknięcia niebezpiecznej nadwyżki popytu w stosunku do możliwości wytwórczych gospodarki, rząd federalny ma obowiązek ustalania planu czasowego pożyczek kredytowych, przestrzegania bardziej kategorycz-

²⁴ *Ibidem*, s. 350.

²⁵ *Ibidem*, s. 350.

²⁶ *Ibidem*, s. 351.

nych warunków kredytowych (§ 19 i 20), a także możliwość ograniczania pożyczek kredytowych dla krajów, gmin i związków gminnych. Maksymalna kwota pożyczek kredytowych nie powinna przekroczyć 80% (dla gmin, związków gminnych — 70%) przeciętnej kwoty kredytowej w ostatnich pięciu latach.

Spśród omówionych środków wpływających na uzyskanie ożywienia gospodarczego podstawowy ciężar spoczywa jednak na środkach polityki fiskalno-finansowej, a w zasadzie na polityce wydatków publicznych. Wynika to stąd, że stosowanie środków polityki podatkowej (podwyższającej lub redukującej stopę odpisów podatkowych) mogłoby nie przynieść oczekiwanych rezultatów, ze względu na fakt oparcia się tej polityki na niepewnym współdziałaniu prywatnych inwestorów i konsumentów — tym bardziej, że podwyższanie i redukcja odpisów podatkowych zawsze napotyka na silną krytykę opinii publicznej. Wynika stąd szczególne znaczenie polityki stabilizacyjnej opartej na polityce wydatków publicznych.

6. POSTULAT PROGRAMOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Podstawą do realizacji powyższych, doraźnych środków stabilizujących koniunkturę miało być planowanie działalności gospodarczej państwa. Sam postulat planowania nie był nowy. Zrodził się w krajach kapitalistycznych pod wpływem ogólnej teorii Keynesa i obserwacji obiektywnych faktów gospodarczych. Był jednak istotnym novum w polityce gospodarczej RFN. Państwo kapitalistyczne nie dysponuje skutecznymi środkami zapewniającymi wprowadzenie w życie ustalonych przez siebie kierunków działalności. Wynika to z jego istoty. Dlatego też planowanie w kapitalizmie może mieć tylko częściowy charakter. Państwo programuje jedynie pewne kierunki ogólnego rozwoju kraju, takie jak: stopień wzrostu dochodu narodowego, strukturę jego podziału, zużycie, wzrost cen, cele handlu zagranicznego itp. Te dane zawarte są w wieloletnim planie rządu bońskiego i stanowią informację dla prywatnych korporacji, bez której nie byłoby możliwe prawidłowe prowadzenie polityki gospodarczej RFN z punktu widzenia realizacji celu: równowagi ogólnogospodarczej.

§ 9 ustawy omawia te kwestie zakreślając czasowe ramy dla programów gospodarczych rządu federalnego na okres 5-letni. Te plany mają być co roku aktualizowane w zależności od rozwoju sytuacji koniunkturalnej.

W związku z postulatem programowania gospodarczego na federację, kraje i gminy zostaje nałożony obowiązek opracowywania na pod-

stawie wytycznych rządu federalnego, zgodnych z celem określonym w § 1 ustawy, planów inwestycyjnych, przypuszczalnych pożyczek i możliwości ich pokrycia.

Szczególnie pożyczki inwestycyjne powinny podlegać ścisłemu planowaniu (§ 10 i 12). Zwłaszcza przy niebezpiecznym osłabieniu ogólnej aktywności gospodarczej, powodzenie podejmowanych doraźnych środków polityki stabilizacyjnej zapewnia właściwy porządek chronologiczny zaprojektowanych do realizacji inwestycji, pod warunkiem jednak, że będzie to jednocześnie polityka dalekowzroczna. Umożliwia to właśnie planowanie finansowe.

A więc jedynie prognozowanie rozwoju, nieprzerwana ocena aktualnej sytuacji gospodarczej i natychmiastowa nieomal reakcja²⁷ czynników odpowiedzialnych za prowadzenie polityki gospodarczej, które w zależności od sytuacji koniunkturalnej jest raz polityką liberalną, raz restrykcyjną, stwarza dla nowej polityki gospodarczej, której prawnym wyrazem jest „ustawa stabilizacyjna” — gwarancję realizacji postawionych celów.

7. „SKONCENTROWANA AKCJA”

W „Ustawie o popieraniu stabilizacji gospodarczej i wzrostu” dość istotne miejsce zajmują działania, którym K. Schiller dał nazwę „skoncentrowana akcja” — *Konzertierte Aktion* — przez innych nazywane też „skoordynowaną” lub „zespoloną”.

Polega ona na stałej współpracy, wspólnym dyskutowaniu sytuacji gospodarczej, wspólnym i zgodnym ustalaniu przedsięwzięć o charakterze wyraźnie interwencyjnym — pomiędzy przedstawicielami Rządu Federalnego, związków przedsiębiorców i związków zawodowych.

Dyskusja taka i podjęcie w jej wyniku zgodnej i właściwej decyzji gospodarczej w państwie typu burżuazyjnego, szczególnie w okresach pomyślnego, nieomal „zbyt pomyślnego” rozwoju — należy do jednych z najtrudniejszych decyzji, nie tylko typu gospodarczego, ale i politycznego.

Umieszczenie w „ustawie stabilizacyjnej” uwag odnoszących się do „skoncentrowanej akcji” daje pogląd, jak jednak nie w pełni, mimo obiektywnych wymogów sytuacji gospodarczej (recesja — 1966/1967), opinia społeczna była przygotowana na fakt przyjęcia przez państwo prowadzenia — z całą świadomością — aktywnej polityki gospodar-

²⁷ W „ustawie stabilizacyjnej” przewidziano ściśle określone terminy ustawowych zamierzeń interwencyjnych — przeważnie 3—6 tygodni od czasu ich uchwalenia przez parlament.

czej, opartej na pewnych elementach planowania gospodarczego. Było jednocześnie próbą uzyskania społecznej akceptacji tych poczynąń. W niektórych bowiem kręgach społecznych obawiano się, czy uchwalenie „ustawy stabilizacyjnej”, zakładającej dużą rolę państwa w ekonomice, nie oznaczałoby jednocześnie rezygnacji z zasad ustroju państwowego w RFN.

W związku z powyższymi obawami, twórca koncepcji „skoncentrowanej akcji” miał nadzieję zapewnienia prowadzenia przez kraje i gminy polityki gospodarczej i finansowej zgodnej z wymogami celu ogólnogospodarczego całej federacji — bez większych trudności. Wydaje się jednak, że właściwe skoordynowanie polityki gospodarczej i finansowej przez federację, kraje i gminy może być o wiele trudniejszą sprawą — ze względu na ich dość silną autonomię — niż realizacja samej polityki stabilizacyjnej.

Wskazuje to jednocześnie na to, że stara zasada „współzawodnictwo w miarę możliwości, planowanie — w miarę konieczności” — jest nadal ogromnie aktualna i może oznaczać wyrażenie zgody na przeprowadzenie wspólnej akcji budżetu publicznego, poszczególnych korporacji i przedsiębiorstw poszczególnych związków zawodowych tylko w razie rzeczywistego zagrożenia dla koniunktury.

8. PODSUMOWANIE

Uchwalenie „ustawy stabilizacyjno-wzrostowej” w RFN — kraju, w którym doktryny gospodarcze odżegnywały się raczej od interwencyjnych działań państwa dowiodło, że polityka gospodarcza tego kraju znalazła się w połowie lat sześćdziesiątych na zakręcie. Ustawa sankcjonująca prawnie wzrost roli państwa w ekonomikę kraju była obiektywną koniecznością. Została więc przyjęta przez społeczeństwo zasadniczo z aprobatą, choć istniały również pewne różnice zdań w kręgach gospodarczych. Bez zastrzeżeń przyjęto konieczność rozszerzenia skali instrumentów pozwalających państwu wpływać na przebieg cyklu koniunkturalnego. Spór dotyczył nie samej idei wielostronnej ingerencji państwa, lecz warunków i metod tej ingerencji — a jednocześnie wymagał rewizji starego pytania: „wzrost gospodarczy czy stabilizacja”?

Z „ustawy stabilizacyjnej” wynika wyraźny postulat połączenia tych dwóch celów polityki gospodarczej, jeśli ma ona dać oczekiwane przez wszystkich rezultaty w postaci wyraźnego postępu gospodarczego.

Jej najważniejsze narzędzia wiązały się z obowiązkiem średnio-

terminowego programowania gospodarczego — szczególnie w dziedzinie inwestycji, rozszerzeniem zakresu narzędzi polityki fiskalno-finansowej, które obok narzędzi polityki pieniężno-kredytowej miały zapewnić wielostronną ingerencję państwa w gospodarkę prywatną, wreszcie — z próbą koordynowania przedsięwzięć poszczególnych ogniw gospodarczych z punktu widzenia gospodarki jako całości.

Powyższe środki polityki gospodarczej miały być stosowane (§ 1) w ramach gospodarki rynkowej i w taki sposób, by zapewniać osiągnięcie jednocześnie następujących celów: „stabilizacji poziomu cen, wysoki stopień zatrudnienia i wymogi zewnątrzno-gospodarczej równowagi przy stałym i zrównoważonym wzroście gospodarczym”.

Tak szerokie określenie celu podejmowanych przedsięwzięć stawia sceptycznie do „ustawy stabilizacyjnej” i jej skuteczności ekonomicznej.

Pomijając już fakt, że niektóre z postulatów (np. „stabilizacja cen”) są mało realne we współczesnych warunkach społeczno-gospodarczych, podstawowa jej wada tkwi niewątpliwie w tym, iż jest ona próbą określenia akcji w warunkach istniejącego już załamania koniunkturalnego.

Tymczasem, by jej postulaty mogły dać właściwe i oczekiwane efekty, musiałaby odpowiedzieć na pytanie: co zrobić, by nie dopuścić do zachwiania koniunktury? W takim ujęciu ustawa ta jest jedynie wyrazem chęci, a nie faktycznych możliwości kierowania przez państwo burżuazyjne życiem gospodarczym.

Do wad „ustawy stabilizacyjnej” należy również zaliczyć nieprecyzyjność pewnych pojęć, które muszą wywoływać określone wątpliwości i spory w ich rozstrzygnięciu. Co oznacza postulowany „wysoki stopień zatrudnienia”? Kiedy występuje równowaga gospodarcza, a kiedy jej brak? Kto jest kompetentny w stwierdzeniu odchylenia od stanu równowagi ogólnogospodarczej i w związku z tym zbliżaniu się ogólnogospodarczej nierównowagi?

Można w zasadzie stwierdzić, że w państwie typu burżuazyjnego, jak RFN, nie jest możliwe zachowanie równowagi ogólnogospodarczej, jeśli pod tym określeniem rozumie się jednocześnie: ilościowe i jakościowe dopasowanie popytu do możliwości wytwórczych gospodarki, z czym wiąże się wykorzystanie zdolności produkcyjnej, niezmiennosc cen, optymalne zatrudnienie, zrównoważenie bilansu płatniczego. W związku z tym problem istnieje raczej nie w tym, by w pełni zachować warunki równowagi gospodarczej, bo w zasadzie stan nierównowagi jest stanem normalnym dla tego typu gospodarki, lecz w tym, by stwierdzić niebezpieczne odchylenia od stanu pożądanego, od stanu równowagi. Ale tu z kolei powstaje następne pytanie — wątpliwość:

co to znaczy „niebezpieczne” odchylenie? Jakie są jego symptomy? Kto jest w stanie je stwierdzić i zarządzić podjęcie na czas odpowiednich środków zaradczych, wprowadzających na powrót stabilizację koniunktury?

To są wątpliwości, na które ustawa nie odpowiada i odpowiedzieć nie może, ponieważ są one wyrazem sprzeczności wynikających z konkretnych uwarunkowań społeczno-politycznych systemu gospodarczego tego typu.

A tymczasem stwierdzenie sytuacji zagrażającej wzrostowi gospodarczemu i podjęcie decyzji o stosowaniu odpowiednich środków wprowadzających stabilizację procesów koniunkturalnych i dalszy, zrównoważony wzrost jest decyzją — w warunkach RFN — może nawet w większym stopniu polityczną niż gospodarczą. Realność bowiem proponowanego przez określoną partię polityczną programu gospodarczego stała się czynnikiem decydującym w znacznym stopniu o możliwościach uzyskania kierowniczej roli w państwie. Tymczasem — wg Stuckena — „stosowanie ustawy stała się sztuką, wymagającą intuicji”²⁸.

Czy w związku z tym próba zastąpienia „społecznej gospodarki rynkowej” polityką gospodarczą, opierającą się na rozwiniętym interwencjonizmie państwowym, miała w RFN szanse powodzenia?

Wydaje się, że tak. Polityka gospodarcza oparta o zasady *soziale Marktwirtschaft* nie przyniosła już pożądaných rezultatów. Niezależnie od zaistniałych warunków i przyczyn tego stanu rzeczy nie byłaby w stanie ich przynieść, gdyż „znaleźć niewzruszone zasady i konkretny cel pogodzenia monopolu z wolną konkurencją, to rzecz oczywiście beznadziejna”²⁹.

„Ustawa stabilizacyjno-wzrostowa”, rozszerzająca skalę środków polityki koniunkturalnej była konieczna i była niezależnie od skutków jakie spowodowała ogromnym krokiem naprzód w dziedzinie polityki koniunkturalnej państwa zachodnioniemieckiego. I realizacja jej postulatów miała szanse powodzenia przynajmniej z dwóch powodów: po pierwsze — była koniecznością w zaistniałej sytuacji gospodarczej, po drugie — duże szanse dawały jej długoletnie tradycje interwencjonizmu państwowego w Niemczech. Realizm zamierzeń wynikał również z ekonomicznej siły państwa zachodnioniemieckiego. Państwo w 1965 r. skupiało w swym ręku 22,8% dochodu narodowego netto³⁰.

²⁸ Cyt. za Grabowskim, *op. cit.*, s. 196.

²⁹ W. Lenin, *Dzieła*, t. XXII Warszawa 1950, s. 259.

³⁰ *Kraje kapitalistyczne — Informator statystyczny*, Warszawa 1977, tabl. 1 (8), s. 61.

„Ustawa stabilizacyjna” niezależnie od fali krytyki, którą wzbudziła, stała się w czerwcu 1967 r. faktem dokonanym. Wątpliwości, które nasuwała nie powinny negować jej znaczenia. Dawała ona początek polityce „globalnego sterowania” w RFN, odmieniając całkowicie tym samym dotychczasowy kierunek realizowanej polityki gospodarczej.

Anna Borkowska

PASSING OF „STABILIZATION LAW” — A BEGINNING OF APPLICATION
OF „COMPREHENSIVE STEERING” IN THE FRG

Passing of „Stabilization law” on June 8th 1967 was a reflection of growing interventionist trends in the economic policy of the FRG. Being an official programme of anticyclical regulation of the economy this law provided a basis for a new concept of economic policy, the concept of „comprehensive steering”, which was to replace the concept of „socialmarket economy” devaluated by the economic crisis of 1966/1967.

The article presents a background of the new economic policy, the most important features of the „stabilization law”, and an attempt at assessment of feasibility of its application in conditions of the FRG's economy.