

## ROLA BUDŻETU W GOSPODARCE NIEMIECKIEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ

Zadaniem niniejszego opracowania jest nakreślenie kilku podstawowych problemów gospodarki finansowej Niemieckiej Republiki Federalnej, które pozwolą wykazać decydującą rolę finansów publicznych dla procesu kształtowania warunków rozwoju ekonomicznego tego państwa.

Równocześnie na przykładzie NRF można niezwykle wyraźnie pokazać przemiany, jakie nastąpiły w zakresie teorii i polityki gospodarczej we współczesnych państwach kapitalistycznych. Jednym z ważniejszych elementów tych przemian jest właśnie stały wzrost znaczenia finansów publicznych w gospodarce narodowej krajów kapitalistycznych. Odgrywa też to zjawisko niezmiernie istotną rolę także dla umocnienia roli państwa w dziedzinie gospodarczej, co oczywiście nie pozostaje również bez wpływu na możliwość realizacji politycznych celów rządów kapitalistycznych. Uzyskują one bowiem w budżecie potężny instrument oddziaływania ekonomicznego, który zapewnia im znacznie więcej faktycznej władzy niż jakiegokolwiek metody nacisku administracyjnego, a przy tym — co też nie jest bez znaczenia — proces ten w dużej mierze odbywa się w sposób o wiele mniej widoczny.

Z tych też powodów zagadnienia polityki finansowej<sup>1</sup>, które znajdują swój wyraz w budżecie państwa urastają do najważniejszych. Śledząc szybki i stały wzrost gospodarki NRF trzeba zdać sobie sprawę z roli, jaką w tym procesie odegrała właśnie polityka finansowa. Przy jej bowiem pomocy rząd NRF potrafił zrealizować założenia gospodarczego rozwoju kraju mobilizując niezwykle umiejętnie (choć też i w bardzo pomyślnych warunkach pomocy ze strony państw zachodnich, szczególnie Stanów Zjednoczonych) w budżecie państwa wszelkie możliwe zasoby finansowe i dokonując równocześnie ich podziału.

### I

W okresie „złotego wieku” rozwoju niemieckiej nauki skarbowości, jaki miał miejsce w ciągu XIX w., zwrócono uwagę na coraz bardziej wzrastający zakres działalności państwa, wyrażający się szczególnie we wzroście zasięgu

<sup>1</sup> Pod pojęciem polityki finansowej rozumieć należy wszelkie środki oddziaływania gospodarczego, które można zastosować przy pomocy instrumentów wchodzących w skład tzw. finansów publicznych. Pojęcie to różni się od pojęcia polityki finansowej w gospodarce socjalistycznej, przez którą rozumie się oddziaływanie wszelkimi środkami finansowymi jak: budżet, kredyt, pieniądz itp.

gospodarki finansowej, czyli budżetu państwa. Powstało nawet wówczas sformułowanie prawa o wzrastającym zapotrzebowaniu finansowym państwa, zwane także prawem o wzrastającym zakresie działalności państwa<sup>2</sup>. Współcześnie powraca się do analizy słuszności tej niejako przepowiedni. Pozwala to na stwierdzenie, że rozmiary budżetu rzeczywiście coraz bardziej wzrastają, choć co do przyczyn tego zjawiska nie ma jednak zgody<sup>3</sup>.

Na przykładzie Niemiec stwierdzono, że w ostatnich 80 latach nastąpił znaczny rozwój wydatków publicznych, który jednak w różnych krajach przebiegał w odmiennym tempie. Początkowo wzrost udziału finansów publicznych w dochodzie narodowym następował równoległe do powiększania się samego dochodu. Znacznie natomiast szybszy wzrost tego udziału miał miejsce w czasie I wojny światowej. Wprawdzie po jej zakończeniu obserwuje się poważny jego spadek, to jednak wydatki państwowe utrzymały się na znacznie wyższym poziomie niż przed wojną<sup>4</sup>. Dalej rozwój wydatków państwowych następował proporcjonalnie do rozwoju dochodu narodowego. W okresie kryzysu wydatki w wielkościach bezwzględnych maleją, lecz ich udział procentowy wzrasta m. in. z powodu spadku poziomu dochodu narodowego. Następnie jednak krzywa wzrostu udziału wydatków państwowych wyraźnie rośnie. W czasie II wojny światowej udział ten wynosi w Niemczech ok. 80%. I znowu po wojnie tendencja spadkowa zatrzymuje się na poziomie wyższym niż w okresie przedwojennym.

Analiza rozwoju wydatków publicznych pozwala stwierdzić, że przebiega on w zasadzie równoległe do wzrostu dochodu narodowego, a gwałtowniejsze odchylenia krzywej wzrostu od normalnego trendu są spowodowane zwykle jakimiś kataklizmami, tj. wojnami, które pociągają za sobą wzrost wydatków na zbrojenia a w ich konsekwencji wydatki na sfinansowanie skutków wojny; dalej kryzysami, powodującymi z kolei wzrost pewnych wydatków, które poza tym działają równocześnie jako stabilizatory w polityce koniunkturalnej<sup>5</sup>. Wraz ze wzrostem wydatków budżetowych następuje, znajdujące również w praktyce potwierdzenie, przesunięcie się władzy finansowej w górę, tj. w sensie centralistycznym<sup>6</sup>.

W nowoczesnej gospodarce budżet państwa charakteryzuje się tym, że

<sup>2</sup> Prawo to sformułował A. Wagner po raz pierwszy w swym podstawowym dziele *Finanzwissenschaft*, Teil I, 3. Aufl., Leipzig 1883, s. 77.

<sup>3</sup> Por. K. H. Hansmeyer, *Der Weg zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt a/M 1957, s. 13 i n. oraz M. Weralski, *Na marginesie „Prawa Wagnera”*, „Finanse” nr 10, s. 41 i nr 11 (1958), s. 45.

<sup>4</sup> J. Jessen, *Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs*, Schmöller's Jahrbuch, Bd. 67 (1943), s. 167.

<sup>5</sup> Należą do nich zasiłki dla bezrobotnych, wydatki na niektóre roboty publiczne itp. Wzrastają one w okresach depresji gospodarczej powiększając znikający ogólny popyt, a kurczą się z kolei w okresach ożywienia, przez co hamują w pewnym stopniu wzrost popytu.

<sup>6</sup> Obserwacja ta pochodzi od Popitza, ministra skarbu Rzeszy. Wg K. H. Hansmeyera, *op. cit.*, s. 71.

swym zakresie obejmuje już przeciętnie 20—25<sup>0/0</sup> dochodu narodowego<sup>7</sup>. Oznacza to, że  $\frac{1}{5}$  względnie  $\frac{1}{4}$  dochodu narodowego podlega bezpośredniej kontroli budżetu, czyli państwa. Skutkiem takiego poszerzenia roli publicznej gospodarki finansowej państwo zapewnia sobie wpływ na kształtowanie procesów gospodarczych. Z drugiej zaś strony tego rodzaju zjawisko zmienić musiało stanowisko i funkcje budżetu. Budżet bowiem reprezentuje dziś nie jakiś wyizolowany i neutralny sektor gospodarki, ale ważny i rozstrzygający czynnik. Jego waga wynika przede wszystkim z tego, że każde przedsięwzięcie polityki finansowej wywołuje skutki posiadające znaczenie dla procesu koniunkturalnego. Stąd polityka finansowa lub, jak się ją też często nazywa, budżetowa staje się częścią polityki koniunkturalnej, działając przy pomocy takich instrumentów jak wydatki, podatki, pożyczki i ich spłaty oraz procentowanie. Tym się też tłumaczy fakt pełnej integracji polityki finansowej z polityką ekonomiczną<sup>8</sup>.

Wciągnięcie więc budżetu w sferę polityki gospodarczej czyni z niego instrument analizy procesów ekonomicznych oraz równocześnie instrument wpływania a nawet kształtowania działalności gospodarczej. Stąd też wielki wzrost zainteresowania teorią finansów publicznych i wykształcenie się nowego jej kierunku zwanego może niezbyt szczęśliwie *fiscal policy*<sup>9</sup>, ujmującego niezwykle obszerną problematykę polityki finansowej państwa. Nowsze jeszcze kierunki teoretyczne wprowadzają koncepcję *monetary-fiscal policy*, jako wyraz rzeczywistej, szeroko pomyślanej polityki koniunkturalnej, operującej współzależnie instrumentami finansowymi i monetarnymi. Celem jej jest realizacja zadań stojących przed polityką gospodarczą państwa. Wyrażają się one głównie w pełnym zatrudnieniu i stabilizacji gospodarczej a w praktyce w kombinacji tych dwóch zadań<sup>10</sup>.

W NRF polityka finansowa państwa pozostaje pod przemożnym wpływem koncepcji neoliberalnych, lansujących teorię „społecznej gospodarki rynkowej”<sup>11</sup>. Nie oznacza to jednak braku istnienia i innych koncepcji, pozostają-

<sup>7</sup> P. Senf, *Das Budget im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie* w zbiorze: *Beiträge zur Finanzwissenschaft und Geldtheorie*, Göttingen 1953, s. 133.

<sup>8</sup> Proces ten zwany jest też w literaturze „ekonomizowaniem” nauki skarbowości. Nauka skarbowości jest dziś pojęciem określającym raczej ten dział nauki o finansach publicznych, który zajmuje się jedynie fiskalną stroną problematyki finansowej. Współczesna bowiem nauka o finansach publicznych w kapitalizmie jest dyscypliną znacznie szerszą, ujmującą wszystkie elementy finansowych procesów gospodarczych (oprócz podatków także i wydatki, ich skutki itd.).

<sup>9</sup> G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York 1955, s. 3 i n. Por. także późniejsze prace R. A. Musgrave'a, B. Hansena, G. Schmolera, H. Hallera i in.

<sup>10</sup> F. Neumark, *Grundsätze und Arten der Haushaltführung und Finanzbedarfsdeckung*. W: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1952, s. 663.

<sup>11</sup> Szersza analiza tej koncepcji ekonomiczno-społecznej zawarta jest w pracy Z. Nowaka, *Zarys czynników rozwoju gospodarczego Niemiec zachodnich*,

cych wyraźnie pod wpływem teorii ekonomicznych J. M. Keynesa i jego uczniów<sup>12</sup>, żądających znacznie większej interwencji państwa w życie gospodarcze niż realizuje to wspomniana szkoła neoliberalna.

Praktyka natomiast jest wypadkową ogólnie założonej polityki wzrostu potencjału gospodarczego oraz względów koniunkturalnych, raz hamujących a raz inspirujących ożywienie gospodarcze. Tego rodzaju polityka finansowa prowadzona przez państwo wywołuje dużo oporów i dyskusji, gdyż przede wszystkim jest mało zrozumiała przez społeczeństwo, którego członkowie dokonują zwykle ocen subiektywnych bez uwzględniania potrzeb ogólnogospodarczych. To znów wiąże się w dużym stopniu z interesami partii politycznych, które nie chciałyby ze względów wyborczych stosować często koniecznych przedsięwzięć o charakterze deflacyjnym.

Mimo tych sprzeczności polityka gospodarcza NRF ma do zanotowania wiele sukcesów, które składają się łącznie na wysoki stopień rozwoju ekonomicznego, który zapewnia NRF coraz znacniejszą rolę polityczną w świecie zachodnim. Na pytanie — jaka w tym procesie jest rola budżetu i w jakim stopniu uczestniczą w nim różne podmioty działalności gospodarczej, może dać odpowiedź szczegółowsza analiza.

## II

Struktura NRF znajduje pełne zobrazowanie w konstrukcji systemu budżetowego<sup>13</sup>. Budżet państwowy dzieli się na centralny (federalny) i dziesięć budżetów krajów<sup>14</sup>. Poza tym odrębnie jest zestawiany budżet dla Berlina zachodniego, choć zwykle włączany do statystyk budżetowych. Z kolei budżetom krajów podporządkowane są budżety gmin<sup>15</sup>. Tego rodzaju struktura systemu budżetowego utrudnia wszelkiego rodzaju badania. Wprawdzie budżet centralny obejmuje ok. 50% ogólnej wielkości budżetu NRF, to jednak w różnych rodzajach wydatków i dochodów stosunek ten jest różny. Materiał cyfrowy, który ma służyć badaniu, musi być jeszcze uprzednio poddany koniecznym poprawom, aby wyeliminować zeń sumy, które są liczone podwójnie<sup>16</sup>.

Poznań 1960, s. 39 i n. oraz w artykule A. Habera, *Z typologii ORDO-liberalizmu*, „*Ekonomista*” nr 1 (1961), s. 83.

<sup>12</sup> Odnacza się w tym zakresie szkoła ekonomiczna, skupiona głównie na Uniwersytecie w Kilonii (m.in. wokół prof. E. Schneidera i jego uczniów). W zakresie polityki finansowej reprezentantem tego kierunku jest H. Haller (autor świetnego podręcznika pt. *Finanzpolitik*, 2. Aufl., Tübingen 1961).

<sup>13</sup> Podstawowe zasady prawne budżetu NRF omawia F. Terhalle w opracowaniu *Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland (Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III. 2. Aufl., Tübingen 1958, s. 144 i n.)*.

<sup>14</sup> Od dn. 6 VII 1959 r. łącznie z Saarą.

<sup>15</sup> Łącznie budżety gmin są opracowywane dla 24 525 jednostek. Wg *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960*.

<sup>16</sup> Wskutek transferów i kredytów, udzielanych wzajemnie między poszczególnymi stopniami władzy finansowej.

Budżet NRF z punktu widzenia merytorycznego nie obejmuje dochodów i wydatków kolei, poczty i ubezpieczeń społecznych. Te bowiem działy gospodarki prowadzone są w ramach budżetów autonomicznych, co naturalnie nie oznacza, aby państwo nie zasilalo tych budżetów subwencjami lub kredytami. Przez budżet przechodzą natomiast podatki kościelne, które są wprawdzie obligatoryjne, ale w budżecie państwa nie są cyfrowo ujmowane.

Wyjaśnienia wstępnego wymaga też pojęcie roku budżetowego. Stosowany tradycyjnie rok budżetowy, biegnący od 1 kwietnia danego roku do 31 marca roku następnego, został zmieniony począwszy od dn. 1 I 1961 r. Wskutek tego rok budżetowy 1960 był niepełny i obejmował jedynie 9 miesięcy. Dla celów porównawczych w statystykach przyjęto jednak obliczać dla r. 1960 wielkości odpowiadające okresowi 12 miesięcy<sup>17</sup>, stwarzając pewnego rodzaju fikcję. Przejście na rok kalendarzowy spowodowane zostało koniecznością ujednoczenia materiałów porównawczych dla krajów członkowskich w ramach wspólnego rynku.

Ogólna charakterystyka budżetu NRF (tab. I) pozwala stwierdzić, że wzrost

TABELA I  
Dochody i wydatki netto (federacji, krajów i gmin)

(w mln DM)

Rok 1.4.—31.3.	Dochody	Wydatki	Różnica	Produkt społecz. brutto	% wzrostu rocznego			Wydatki w % do prod. społ.
					dochody	wydatki	produkt. społecz.	
1951—52	36 075	36 830	— 755	123 300	ok. 30	ok. 29	22,0	29,8
1952—53	42 737	40 866	+ 1 871	140 700	19,1	11,0	14,1	29,1
1953—54	46 694	46 113	+ 581	151 200	9,1	12,8	7,5	30,5
1954—55	50 099	50 140	— 41	162 800	7,3	8,7	7,7	30,8
1955—56	55 183	51 304	+ 3 879	185 700	10,1	2,3	14,1	27,6
1956—57	59 214	59 694	— 480	204 600	7,3	16,4	10,2	29,2
1957—58	64 810	66 437	— 1 627	222 700	9,6	11,1	8,8	29,8
1958—59	71 765	71 669	+ 96	238 200	10,7	7,9	7,0	30,1
1959—60	78 500	78 000	+ 500	258 100	ok. 9,5	ok. 9,0	8,4	ok. 30,2
1960—61	87 000	84 500	+ 2 500	288 200	ok. 11,0	ok. 8,0	11,3	ok. 29,3
1959—60 (na bazie 1951—52)	ok. 219	ok. 212	—	211	—	—	—	—

Uwagi: 1 nie uwzględniono w sumach ogólnych budżetów: kolei, poczty i ubez. społecznych  
2 produkt społeczny brutto w cenach bieżących, ale dla roku kalend. (różnice  $\pm 0,5$ )  
3 dla lat 1959—60 i następnych dane prowizoryczne i ewentualnie przewidywane.

Źródła: „Wirtschaft und Statistik”, numery od sierpnia do września 1960r. oraz wg oświadczeń rządowych ogłaszanych w prasie.

<sup>17</sup> Obliczenia tego dokonano doliczając do wykonania za r. 1960 (lub też i do planu budżetowego)  $\frac{1}{3}$  sum wykonanych.

wielkości budżetu jest mniej więcej równoległy do wzrostu wielkości produktu społecznego brutto<sup>18</sup>. Obserwuje się jednakże szybszy wzrost dochodów budżetowych niż wydatków, co wywołuje jako skutek narastanie nadwyżki budżetowej, którą rząd operuje w celach koniunkturalnych. Trzecim stwierdzeniem jest stosunkowo wysoki udział wydatków budżetowych w produkcie społecznym. Ogólny więc obraz gospodarki budżetowej NRF jest raczej pomyślny.

Szczegółowe analizy danych za r. 1960<sup>19</sup> potwierdzają tę dobrą sytuację finansową państwa. Cechuje się ona wzrostem dochodów, wyższym od wydatków, spowodowanym wejściem gospodarki na tory dawno nienotowanego ożywienia, które wyraziło się w powiększeniu o 17,1<sup>0</sup>/<sub>0</sub> stopy wzrostu<sup>20</sup>. W pierwszej połowie 1961 r. sytuacja uległa dalszej jeszcze poprawie.

Stojące poza budżetem federalnym działy gospodarki, mianowicie koleje, poczta i ubezpieczenia społeczne, przedstawiają również ciekawy obraz. Dwa pierwsze są deficytowe, przy czym niedobór kolei — wynoszący jeszcze w 1957 r. 409 mln DM — dość szybko maleje dzięki pomocy kredytowej rządu, która pozwoliła na przeprowadzenie zasadniczej sanacji. Również reforma taryf przewozowych stworzyła podstawy do urentownienia tego działu transportu. Mimo to przewidywany deficyt na r. 1961 wynosi jeszcze 4 mln DM, wobec 83 mln DM w 1960. Poczta federalna także wykazuje deficyt, ale sytuacja jest tam bardziej wyrównana niż w przypadku kolei. Ubezpieczenia społeczne rozpatrywane wraz z pomocą dla ofiar wojny obejmują wydatki wielkości 34,6 mld DM w 1959 r. oraz 36,6 mld DM w 1960 r., przy czym ponad <sup>1</sup>/<sub>3</sub> sum pochodzi z dotacji rządowych i innych instytucji publicznych.

Podwyższając sumę budżetu państwa o sumy budżetów powyższych trzech działów uzyskujemy, naturalnie po odliczeniu podwójnych zaliczeń, olbrzymią kwotę ponad 100 mld DM, która z kolei stanowi ok. 40<sup>0</sup>/<sub>0</sub> wielkości produktu społecznego brutto. Jest to wskaźnik bardzo wysoki, znacznie przekraczający średnią, dający wyraźny obraz wpływu państwa na gospodarkę.

Dalszym momentem charakteryzującym strukturę gospodarki finansowej NRF jest wzajemny stosunek budżetów: centralnego do lokalnych (krajów i gmin). W tym zakresie uderzającym faktem jest coraz bardziej zmniejszający się udział budżetu centralnego w podziale dochodów i wydatków budżetowych pomiędzy federację, kraje i gminy. Procentowe odchylenia nie są może zbyt

<sup>18</sup> Produkt społeczny brutto obliczany jest wprawdzie po cenach bieżących w tabeli I, ale dla lat kalendarzowych. Wskutek tego procent wzrostu wydatków jest faktycznie nieco wyższy (o <sup>1</sup>/<sub>2</sub><sup>0</sup>/<sub>0</sub>).

<sup>19</sup> Dane za r. 1960 nie są jeszcze ostateczne i stanowią tzw. pierwsze przewidywanie szacunkowe.

<sup>20</sup> Wzrost ten jest nieco mniejszy od poprzedniego maksimum, osiągniętego w 1951—52 r., a wyrażającego się wielkością 23%. (Z. Nowak, op. cit., s. 84); W. Dreissig, *Die neuere Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik*, „Finanzarchiv”, N.F., Bd. 21 (1961), s. 291.

duże, ale trzeba pamiętać o wielkości bezwzględnej budżetu, skutkiem czego małe odchylenia procentowe oznaczają poważne kwoty. Problem ten obrazuje tabela II.

TABELA II  
Podział dochodów i wydatków między budżety publiczne  
(w % ogólnych sum)

Rok	Ogółem w mln DM	Federacja	Kraje	Gminy
1951 — 52 dochody	36 074	53,8	29,1	17,1
wydatki	36 830	56,3	27,4	16,3
1958 — 59 dochody	71 765	50,4	29,6	20,0
wydatki	71 669	51,3	29,2	19,5
1959 — 60 dochody	78 500	50,0	30,0	20,0
wydatki	78 000	50,0	30,0	20,0
1960 — 61 dochody	87 000	47,5	32,0	21,5
wydatki	84 500	50,0	30,0	20,0

Uwagi: dane dla Federacji obejmują także fundusz wyrównania szkód wojennych (stanowiący budżet autonomiczny); dane dla lat 1959 — 60 oraz 1960 — 61 stanowią cyfry przewidywane.  
Źródło: „Wirtschaft und Statistik”, sierpień 1960 oraz przewidywania budżetowe.

Przykładowa analiza współzależności finansowych między budżetami omawianych trzech stopni (tab. III) wykazuje rolę budżetu centralnego w reali-

TABELA III  
Budżety publiczne w 1958—59 r.  
(w mln DM)

	Federacja	Fundusz wyrówn. szkód	Kraje	Gminy
Normalne dochody własne	32 721	2 797	19 865	12 332
Pożyczki	181	495	1 384	1 990
Kredyty otrzymane od innych instytucji publicznych	99	132	1 938	121
Przesunięcia dochodów	77	1 127	5 912	5 682
Ogółem				
dochody brutto	33 078	4 551	29 099	20 125
wydatki brutto	33 853	4 373	28 777	19 765
różnice	- 775	+ 178	+ 322	+ 370

Uwaga: łączne sumy dochodów i wydatków budżetu państwa wykazują nadwyżkę w wysokości 98 mln DM, która bilansuje wykazane różnice.  
Źródło: opracowano na podstawie „Wirtschaft und Statistik”, sierpień 1960 oraz danych ze Statistisches Jahrbuch, op. cit., s. 418.

zacji zadań budżetów niższych stopni (tj. budżetów lokalnych). Dotyczy ona budżetowego 1958—59. Z danych tych wynika, że najbardziej deficytowe są gminy, których wydatki znacznie przewyższają dochody własne. Po-

dobnie wygląda sprawa w budżetach krajów. Świadczy to o stosunkowo dużej centralizacji dochodów budżetowych w ramach federacji i o konieczności przesuwania ich w postaci subwencji i kredytów. Zmusza to też budżety niższych stopni do szukania kredytów także poza budżetem federalnym.

Z problemem wyrównywania dochodów w kierunku pionowym (tj. z budżetu centralnego do budżetów lokalnych) wiąże się także i problem wyrównywania w kierunku poziomym (tj. między budżetami krajów), polegający na pomocy bezpośredniej z budżetów krajów bogatszych do budżetów krajów biedniejszych<sup>21</sup>. Cyfry podane w analitycznym zestawieniu są sumą tych przesunięć. W rzeczywistości jednak odchylenia dla poszczególnych krajów są znacznie większe (np. pomoc budżetowa dla Berlina zachodniego wynosi ponad 50% jego dochodów). Wskazane przeciętne wynoszą 32% dla krajów i 39% dla gmin w stosunku do ich dochodów własnych.

Obraz sytuacji finansowej gospodarki budżetowej NRF nie byłby pełny, gdyby pominąć niezwykle z punktu widzenia ekonomicznej polityki koniunkturalnej ważny element, jakim są nadwyżki budżetowe<sup>22</sup>. Według oceny francuskich ekonomistów<sup>23</sup>, rezerwy te powstają w szeregu jednostek budżetowych. Gromadzone są one albo w banku centralnym, albo w innych instytucjach bankowych. Przeciwno nim występują naturalnie zawsze podatnicy domagając się obniżenia stawek podatkowych względnie ich likwidacji przez celowe wydatkowanie. Ponieważ jednak wskutek okresowego ożywienia gospodarczego rezerwy takie gromadzą się mimo to, rząd szuka innych możliwości ich ukrywania. Temu celowi służyły m. in. dotacje budżetowe na rzecz ubezpieczeń społecznych i na wypadek bezrobocia. Pozwoliło to stworzyć rezerwy w tych funduszach w wysokości ponad 20 mld DM w 1960 r. Krytyka jednak i tego rodzaju rezerw zmusiła rząd do obniżenia przejściowo w 1961 r. składek ubezpieczeniowych o 2% (po połowie na pracodawców i pracowników).

Analizując plany budżetowe i ich wykonanie w NRF nie można nie dostrzec także stosunkowo dużych odchyłeń między nimi. Równowaga budżetowa stanowi istotny element w polityce gospodarczej rządu. Przez różnego rodzaju pociągnięcia, jak systematyczne obniżanie spodziewanych wpływów przy równoczesnym podwyższaniu planowanych wydatków rząd realizuje właściwie dwa cele. Jeden, który można nazwać wewnętrznym, pozwala w ten sposób ograniczać i hamować tendencje, występujące tak w poszczególnych resortach, jak i w parlamencie, do powiększania starych lub wprowadzania

<sup>21</sup> Regionami nierozwiniętymi gospodarczo w NRF są obszary południowe. Obecnie zalicza się do tej grupy także i Berlin zachodni jako region wymagający dużej pomocy, udzielanej głównie dla celów politycznych.

<sup>22</sup> W literaturze niemieckiej określa się zazwyczaj rezerwy mianem *Julius-Turm* (wieży juliańskiej) jako synonimu skarbionych zasobów finansowych. W wieży tej bowiem, znajdującej się w twierdzy Spandau, umieszczono większą część olbrzymiej kontrybucji, wypłaconej Niemcom w złocie przez Francję po wojnie 1870—71 r.

<sup>23</sup> C. Simon, *Évolution et rôle des finances publiques en Allemagne Occidentale*, „Etudes et Conjoncture” nr 7 (1961), s. 670 i n.



dzania nowych wydatków. Polityka rządu nie eliminuje także i celów związanych z wyborami do parlamentu. Drugi aspekt, zewnętrzny, polega na ograniczaniu żądań organizacji NATO, starającej się stale o powiększenie udziału finansowego NRF we wspólnych wydatkach militarnych państw zachodnich.

## III

Wskutek wpływu silnej tendencji ożywienia gospodarczego, jakie w ciągu 1960 r. przejawiało się w NRF, nastąpił również w ślad za tym wyraźny wzrost wielkości dochodów budżetowych, wyrażający się kwotą 8,2 mld DM w stosunku do roku poprzedniego<sup>24</sup>. Chcąc jednak zdać sobie sprawę z roli, jaką ta strona budżetu państwa odgrywa w gospodarce narodowej NRF trzeba przeanalizować jej części składowe.

TABELA IV

Podział dochodów budżetów publicznych dla roku 1958—59

(w % całości)

Rodzaje dochodów	Federacja	Fundusz wyrówn. szkód	Kraje	Gminy
Dochody fiskalne	92	47	57	37
Inne dochody własne	7	15	11	24
Przesunięcia	0	24	20	28
Kredyty otrzymane od innych instyt. publicz.	0	11	7	1
Pożyczki	1	3	5	10

U w a g i: podobnie jak w tabeli III nie wyeliminowano z cyfr podwójnych zaliczeń między jednostkami. Cyfry tabeli dotyczą wykonania a nie preliminarza.

Źródło: jak w tabeli III.

Z powyższej tabeli wynika, że podstawowym źródłem budżetu NRF są dochody fiskalne, czyli podatki. W odniesieniu do całości budżetu państwa stanowią one 76% dochodów netto (a dochody nadzwyczajne jedynie od 11 do 14%). Charakterystyczną cechą tej grupy dochodów jest ich szybki i stały wzrost<sup>25</sup>, przekraczający ostatnio wzrost produktu społecznego brutto, a mianowicie:

<sup>24</sup> W. Dreissig, op. cit., s. 291.

<sup>25</sup> E. Bregel w swej pracy pt. *Podatki, pożyczki i inflacja w służbie imperializmu* (Warszawa 1956 — tłum. z ros.) wskazuje, że podatki stają się ekonomiczną podstawą państwa burżuazyjnego, a przez niewspółmierne obciążenie nimi klas pracujących dokonuje się niesprawiedliwy podział dochodu narodowego (por. rozważania części 1). Prof. F. Rzesnitzeck zajmuje się licznymi metodami, które stosuje państwo kapitalistyczne dla podniesienia tego typu dochodów. Uznaje on jednak rolę dochodów dla procesu kształtowania koniunktury, jednakże zwraca uwagę i zarazem udowadnia, że dzieje się to kosztem mas pracujących przy równoczesnym subwencjonowaniu przemysłu prywatnego. Por. artykuł: *Die Steuererhebung in der Periode des staatsmonopolistischen Kapitalismus* w książce: *Finanzprobleme des modernen Imperialismus*, Berlin 1953, s. 7 i n.

TABELA V  
Ewolucja dochodów fiskalnych

(w % całości)

Rok budżetowy	Roczny przyrost dochodów fiskalnych	Przyrost produktu społecznego brutto
1952—53	15,2	12,4
1958—59	7,1	7,4
1959—60	12,1	9,3
1960	15,2	11,3
1961	15,6	9,0

Z r ó d ł o: „Wirtschaft und Statistik”, styczeń i kwiecień 1961 r., „Bundesanzeiger” z 22. 2. 1961 r.

W stosunku zaś do produktu społecznego brutto efektywne dochody typu fiskalnego wynoszą: dla r. 1951—52 — 23,1%, dla 1952—53 — 23,7%, dla 1956—57 — 23,8%, dla 1958—59 — 22,3%, dla 1960 — 23,5%, a dla r. 1961 przewiduje się wzrost aż do 25,1%. Cyfry te określają siłę tzw. presji fiskalnej<sup>26</sup>. Charakterystycznym faktem jest periodyczność wzrostu — co trzy lata — presji fiskalnej (tj. w 1952—53 i w 1956—57), po których z kolei następuje spadek obciążeń. Wywołany jest on stałą progresją płac i dochodów nominalnych, co przesuwają podatników do wyższych skali podatkowych przez co zmniejsza się działanie różnorodnych ulg i przywilejów podatkowych. Zjawisko to występuje tak długo, dopóki nie ma rewizji taryf, które z reguły następują w okresach poprzedzających wybory do *Bundestagu*. Ciekawe jednak, że w 1961 r. nie nastąpiła tego rodzaju rewizja taryf podatkowych. Można to zaliczyć na korzyść zwycięstwa idei polityki koniunkturalnej nad względami politycznymi, ale równocześnie jest to chyba jeden z powodów zmniejszenia się wpływów partii rządzącej.

<sup>26</sup> C. Simon przeprowadza interesujące porównanie presji fiskalnej w NRF i we Francji. Wskazuje, że w przeliczeniu na walutę francuską obciążenie na głowę ludności wynosi dla lat 1959 i 1960 we Francji: 1 070 NF i 1 284 NF, podczas gdy w NRF 1 284 NF i 1 457 NF. Stanowi to we Francji w stosunku do produktu społecznego brutto 18 i 21,4%, a dla r. 1961 przewiduje się 21,4%. Gdy jednak uwzględnimy się ciężarze podatkowym również i składki ubezpieczeń społecznych, to porównanie da zupełnie inny obraz. Między rokiem 1956 (tj. rokiem wprowadzenia w NRF pełnego obciążenia na rzecz ubezpieczeń społecznych) składki ubezpieczeniowe wzrosły w NRF z 7,8% na 9,3%, a we Francji w tym samym okresie zmniejszyły się z 12,3% na 10,5%. Wskutek tego realna presja fiskalna w NRF wzrosła z 31,6% na 32,1%. Także i we Francji nastąpił duży wzrost obciążenia — z 30,2% na 32,6%. Widać z tego, że we Francji znacznie wzrosło w tych latach ciężar opodatkowania, jak również że stosowana w obu krajach polityka gospodarcza była odmienna. W NRF przez długi bowiem okres czasu obciążenia ludności były relatywnie duże, a uzyskiwana nadwyżka produktu społecznego przeznaczana była na cele produkcyjne. Tymczasem we Francji wysiłki gospodarki szły raczej w kierunku podniesienia stopy życiowej. C. Simon, *op. cit.*, s. 681.

System podatkowy NRF cechuje się dużym obciążeniem podatkami konsumpcyjnymi, a dalej kapitałowymi i wreszcie dochodowymi, przy czym pierwsza grupa stanowi podatki federalne (z drobnymi wyjątkami), podczas gdy wszystkie pozostałe są raczej podatkami mieszanymi (tj. ich wpływy dzielone są między różne jednostki budżetowe). Stosunkowa wielkość poszczególnych ciężarów podatkowych dla lat 1958—59 i 1960 wynosi: 24,5 i 23,2% w podatku obrotowym, 18,4 i 16,6% w podatku konsumpcyjnym i cłach, 22,1 i 24,0% w podatku kapitałowym i od własności (głównie o charakterze krajowym z wyjątkiem daniny na fundusz wyrównywania szkód, która przypada na rzecz federacji, ale w odrębnym budżecie), 11,9 i 14,2% w podatku dochodowym, 10,6 i 11,6% w podatku od wynagrodzeń oraz 9,9 i 9,4% w podatku od spółek. W grupie innych drobnych podatków figuruje znana „ofiara na Berlin” wprowadzona w 1948—49 r. w postaci dodatku do podatku od wynagrodzeń w wysokości od 8 do 13%. W 1955—56 roku przyniosła ona 1310 mln DM i mimo jej zniesienia w 1957 r. jeszcze w 1960 wpływ z jej tytułu wynosił ok. 40 mln DM.

Istniejący system podatkowy wzbudza jednak w NRF dużo dyskusji wśród teoretyków i praktyków<sup>27</sup>. Panuje tendencja do dokonania poważnej i zasadniczej reformy podatkowej, której jednak na przeszkodzie stoi konstytucja nadana przez władze alianckie. Mimo to dąży się do obniżenia grupy podatków konsumpcyjnych<sup>28</sup>, podczas gdy z kolei podatki dochodowe wskazują raczej pewien wzrost. Niezwykle ciekawe jest jednak przyjrzenie się podatkowi od wynagrodzeń, który wskazuje wzrost o 36,1% w stosunku do średniej wzrostu dla całości dochodów fiskalnych, wynoszącej 16,6% (podatek od spółek wykazuje wzrost o 25,7% a dochodowy o 21,4%). Biorąc pod uwagę powiększenie się ilości zatrudnionych (o 2,8%) i wzrost zarobków (o 10%) podwyżka stawek podatku od wynagrodzeń nie powinna wynosić więcej niż 13% ze względu na zasadę sprawiedliwości opodatkowania. Tymczasem wzrost o 36% wyraża powiększenie ciężaru fiskalnego na klasy pracujące przynajmniej o 20%. Oznacza to więc nic innego jak zmniejszenie płac realnych o 1,5% w 1958 r., o 3,5% w 1959 r. i o 7,0% w 1960 r.<sup>29</sup> Fakt ten jest wyraż-

<sup>27</sup> W interesującym studium o ogólnym obciążeniu podatkowym w NRF G. Zeitel wylicza, że ogólny ciężar opodatkowania przemysłowego w 70% przypada na gospodarstwa prywatne (w tym na ich konsumpcję — 68,4%). W stosunku do reprezentowanego przez nie popytu wynosi to 22%, co uznać należy za obciążenie bardzo wysokie. Por. G. Zeitel, *Die Steuerbelastung in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1959, s. 99 i n.

<sup>28</sup> Spadek wpływów podatkowych z podatku obrotowego wynosi w okresie 10-lecia (od 1947—48 do 1957—58) około 5—6%. Charakterystyczne jest, że równocześnie w NRF podwyższono podatek od paliw płynnych o około 60% dla sfinansowania 12-letniego planu rozbudowy sieci dróg. C. Simon, *op. cit.*, s. 681.

<sup>29</sup> Natomiast w strukturze produktu społecznego brutto dochody z wynagrodzeń wykazują mały spadek: 1958 — 61,5% (maksimum), 1959 — 60,8% i 1960 — 60,5%. Dochody natomiast z przedsiębiorstw (wraz z nierozdzielonymi zyskami) wzrastają z 35,8 w 1958 do 37,5% w 1960 r.

nym i jednoznacznym dowodem eksploatorskiego charakteru gospodarki finansowej państwa. Inaczej mówiąc, pomoc dla przedsiębiorstw przemysłowych dokonywana pod wieloma postaciami (bezpośrednio lub pośrednio) w ciężar budżetu państwa obciąża w efekcie głównie liczne warstwy pracujące poprzez ich konsumpcję<sup>30</sup>.

Konieczność prowadzenia polityki koniunkturalnej wzbudza z kolei tendencję do stopniowego ograniczania udziału budżetów lokalnych w dochodach podatkowych. Silny opór przeciw temu władz krajowych i gminnych umotywowany jest stosunkowo znacznym zadłużeniem budżetów lokalnych. Przejście jednak w 1959 r. na politykę w pełni koniunkturalną, co wyraziło się m. in. w odstąpieniu od zasady rocznego równoważenia budżetu i wprowadzenia ramowego budżetu czteroletniego, musi powodować stałe ograniczanie autonomii władz lokalnych. Rząd federalny nie mogąc dać sobie rady z tym problemem zastosował wobec władz lokalnych szereg posunięć, które miały na celu zwiększenie operatywności budżetu centralnego. Jednym z nich było zmniejszenie stawek podatku dochodowego (ostatnio w maju 1961 r.), które głównie uderzyło w finanse krajów (spadek dochodów o 605 mln DM) i gmin (spadek o 470 mln DM), podczas gdy wpływy z tego podatku zmniejszyły się w budżecie federalnym jedynie o 205 mln DM. Chodziło tutaj o ukrócenie wydatków na budownictwo mieszkaniowe realizowane przez kraje, a głównie przez gminy, co tak bardzo utrudnia kontrolowanie procesu gospodarczego.

W ogóle panuje tendencja do likwidacji podatków mieszanych, ale raczej wątpliwe jest realne zniesienie tego systemu, gdyż oznaczałoby to pełne właściwie scentralizowanie dochodów budżetowych. Wreszcie rząd uzyskał od parlamentu jeszcze w 1955 r. szereg prerogatyw podatkowych, których zastosowanie lub zaniechanie stanowi wyraźny instrument finansowej polityki koniunkturalnej. Do ważniejszych tego rodzaju środków należy możliwość zastosowania dodatku do podatku dochodowego. Nie została ona dotychczas w praktyce wykorzystana, jak tylko w postaci groźby przy żądaniu przez parlament wyższych lub nowych podatków.

Dla pełnego obrazu dochodów budżetu NRF trzeba jeszcze pokrótce nakreślić dwa specyficzne dla NRF rodzaje dochodów. W pozycji „inne własne dochody” (tab. IV) zawarte są wpływy ze sprzedaży przez państwo udziałów i własności przemysłowej, stanowiącej majątek federacji lub krajów względnie gmin. Ten proces reprivatyzacji, zapoczątkowany przez min. Erharda w 1956 r., ma na celu przede wszystkim utrwalenie ustroju gospodarczego tzw. „społecznej gospodarki rynkowej”, której realizacja zagrożona jest wpły-

<sup>30</sup> Np. w 1955 r. podniesiono o 12% podatek od wynagrodzeń, o 16,6% podatek obrotowy i o 20,8% podatki konsumpcyjne wraz z cłami (dwa ostatnie są przerzucalne na konsumentów) przy równoczesnym obniżaniu o 17% podatku dochodowego i o 1% podatku od spółek. Por. H. Wergo, *Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte Westdeutschlands*. W zbiorze: *Bankpolitik, Staatshaushalt und Währung in Westdeutschland*, Berlin 1956, s. 286 i n.

wem udziału państwa w życie gospodarcze oraz procesem koncentracji kapitałów. O ile te właśnie oficjalnie głoszone cele budzą poważne wątpliwości, jeśli chodzi o praktyczne ich realizowanie, to wprowadzenie dzięki procesowi reprivatyzacji tzw. akcji ludowych ma na celu głównie ograniczenie efektywnego popytu ze strony ludności i hamowanie tym samym rozwoju presji inflacyjnej. Innym celem jest jeszcze i to, aby przez korzystne dla robotników transakcje finansowe rozbudzić w nich zmysł oszczędzania, *nota bene* bardzo zdyskredytowany skutkami wielkich procesów inflacyjnych w okresie międzywojennym i po II wojnie światowej (w postaci bardzo surowej reformy pieniężnej w 1948 r.). Ma to jeszcze i ten aspekt polityczno-społeczny, aby tym sposobem dokonać przekształcenia klas robotniczych w klasy średnie, które w stosunkowo małym stopniu, ale istotnym z punktu widzenia psychologicznego, stać się mają kontrahentem na rynku kapitałowym.

Formą procesów reprivatyzacyjnych jest zwykle wypuszczenie akcji popularnych<sup>31</sup> o małej wartości nominalnej, zwykle 100 DM, ale z kursem sprzedażnym wyższym (145% w przypadku *Preussag* i 350% w przypadku *Volkswagen*). Z chwilą jednak rozpoczęcia notowań tych akcji na giełdach, cena ich natychmiast podwoiła się. Dochód państwa z tych transakcji wyniósł prawdopodobnie około 7 mld DM wartości realnej, co stanowi odpowiednik 4—5 mld DM wartości nominalnej. Poza tym jednak państwo pozostawiło sobie kontrolne pakiety akcji (21% w *Preussag* i 40% w *Volkswagen*). Także kraje i gminy dokonują drobnych sprzedaży majątku, przy czym kraje wyzbywają się stopniowo puli mieszkaniowej wartości ok. 25 mld DM<sup>32</sup>.

Drugim instrumentem w ręku państwa jest fundusz wyrównywania szkód (*Lastenausgleichsfonds*). Stworzony został on w 1948 r. przy okazji przeprowadzania reformy walutowej, a ostatecznie uregulowany w 1952 r. Celem jego jest wyrównywanie szkód tym, którzy je ponieśli w czasie wojny lub stali się jej ofiarami. Zalicza się do nich m. in. także i posiadacze oszczędności przed r. 1945, przy czym przy regulowaniu straty dokonuje się naturalnie pewnych przeliczeń stosunkowych. Tworzony jest ten fundusz przez opodatkowanie specjalnym podatkiem tych, którzy strat nie ponieśli. Wymierzony podatek rozkłada się na 30-letnie spłaty z oprocentowaniem dłużnych sum. Dzięki temu przynosi on stały dochód dla budżetu. Jego udział w dochodach zmalał jednak z 7% w 1951—52 r. do 3% w 1960 r. Działanie tego funduszu pozwoliło w dużej mierze zlikwidować lub złagodzić trudności finansowe początkowego okresu wejścia NRF na tory gospodarki światowej przez silne oddziaływanie na kształtowanie się popytu i rozwój budownictwa głów-

<sup>31</sup> Emisja akcji popularnych przeznaczona być może na powiększenie kapitału zakładowego (*Preussag*) lub stanowić częściową cesję kapitału zakładowego (*Volkswagen*).

<sup>32</sup> Rząd federalny planuje dalsze reprivatyzowanie własności przemysłowej. Chodzi w tym przypadku o zakłady „Salzgitter” (36% produkcji żelaza) i koncern VIAG (kopalnie, metalurgia, energetyka).

nie mieszkaniowego, a więc w zakresie przekształcenia struktury podziału dochodu narodowego. Z drugiej jednak strony fundusz ten stał się poważnym elementem politycznym, gdyż z niego udziela się pomocy wszelkiego rodzaju uciekinierom politycznym oraz osobom potrzebnym rządowi, głównie dla celów remilitaryzacji.

## IV

W nowoczesnej ekonomice niepomniernie wzrasta rola wydatków budżetowych. Dzięki nim bowiem w głównej mierze oddziałują państwo na stan zatrudnienia i przebieg koniunktury. Prócz wydatków o charakterze administracyjnym nowoczesny budżet obejmuje również wydatki na cele gospodarcze, głównie w postaci inwestycji (zwanymi także robotami publicznymi). Polityka wydatkowa państwa w zależności od aktualnych wymogów procesu koniunkturalnego polega na umiejętnym rozkładaniu tych wydatków w czasie. Zasadnicze więc znaczenie ma struktura wydatków budżetu państwa. Rozwój wydatków budżetowych NRF (wg tab. I) wskazuje, że wzrastają one bardziej nierównomiernie niż dochody budżetowe. Przyczyny tkwią właśnie w polityce koniunkturalnej, gdyż łatwiej jest rządowi operować wielkością wydatków niż dochodów, których wzrost musi być uchwalony przez parlament, a ewentualna obniżka stawek podatkowych podjęta samodzielnie przez rząd jest niewskazana, ponieważ ich ponowne podniesienie wymaga nowych pertraktacji i debat parlamentarnych.

Obserwowana ewolucja najważniejszych grup wydatków (tab. VI) jest w pewnym stopniu niewłaściwa, gdyż wskutek wyższości cen wskaźniki w różnych grupach wydatków mogą się ułożyć inaczej. I tak wskaźnik wzrostu

TABELA VI  
*Struktura wydatków publicznych w NRF*

Rodzaj wydatków	1951—52	1955-56	1958—1959		1951—52 = 100
	%	%	%	mIn DM	
Ogółem	100,0	100,0	100,0	71 669	195
Administracja, bezpiecz. sprawiedliwość	11,1	11,6	10,8	7 736	190
Obrona narodowa i cywil.	21,6	12,0	12,4	8 920	112
Nauka i sztuka	9,9	11,7	11,9	8 533	235
Wydatki socjalne i zdrow.	29,3	31,0	28,9	20 731	192
Budownictwo mieszk.	8,1	7,8	7,6	5 457	186
Rolnictwo	4,7	3,8	5,3	3 763	185
Transport	4,3	6,2	6,9	4 916	308
Pozostałe wydatki gospod. (przemysł, handel itd.)	6,6	9,6	9,4	6 731	279
Inne (m. in. obsł. długów)	4,4	6,3	6,8	4 882	294

Z r ó d ł o : „Wirtschaft und Statistik”, sierpień 1960, tab. V, s. 460.

cen dla r. 1958—59 na bazie 1951—52 wynosi 118. Daje to w efekcie ogólny wskaźnik wzrostu wydatków budżetowych w wysokości 166. Mimo to jednak, np. w grupie wydatków na budownictwo mieszkaniowe — gdzie wzrost cen był największy — skorygowany wskaźnik wynosi 155.

Ogólna charakterystyka wydatków pozwala stwierdzić, że wydatki o charakterze administracyjnym są w zasadzie stałe, wzrastają natomiast wydatki na cele gospodarcze przy równoczesnym małym opadaniu wydatków na budownictwo mieszkaniowe. Wydatki na obronę narodową natomiast utrzymują się na drugim miejscu za wydatkami socjalnymi. Wydatki militarne wzrastają raczej w późniejszych latach. W 1960 r. osiągnęły one już wysokość 11,7 mld DM, co jednak w wielkości stosunkowej wobec wzrostu ogólnej wysokości wydatków budżetowych daje nieco ponad 13%. Mimo tych olbrzymich i stale wzrastających sum przeznaczonych na odbudowę armii wydatki militarne utrzymują się w granicach 3,8% w stosunku do produktu społecznego brutto<sup>33</sup>. Stanowi to ok. 50% sum wydatkowanych na ten cel przez Francję, a jeszcze mniej wobec wydatków na obronę ponoszonych przez Anglię i Stany Zjednoczone<sup>34</sup>. Tyle mówią cyfry zaczerpnięte z oficjalnych statystyk. Nie są one oczywiście pełne, gdyż szereg ciężarów związanych z remilitaryzacją ukrytych jest w innych pozycjach budżetu. Ważna jest jednak możliwość stwierdzenia faktu wzrostu wydatków na remilitaryzację NRF\*.

W gospodarce narodowej NRF podstawową rolę w procesie wzrostu gospodarczego odgrywają inwestycje. Ich udział procentowy, obliczony w stosunku do produktu społecznego brutto, stale wzrasta, chociaż wskaźnik ten w po-

TABELA VII

Ewolucja inwestycji (wraz ze zmianami zapasów)

Rok	Inwestycje ogółem		Inwestycje publiczne		Roczny przyrost inwestycji w %	
	DM	%	DM	%	publicz.	ogółem
1951	26,4	22,3	6,3	17,1	—	20,4
1952	31,5	23,2	7,7	18,9	23,2	18,9
1954	36,3	23,2	10,2	21,2	18,1	15,8
1955	46,9	26,3	11,2	21,8	19,3	29,3
1957	51,9	24,3	14,4	21,9	10,0	5,4
1958	53,1	23,4	15,0	21,5	3,0	4,1
1959	58,7	24,0	—	—	—	12,2
1960	72,8	26,4	—	—	—	16,4

U w a g i: Sumy w DM podane są w miliardach. Dane począwszy od 1959 r. nie są ostateczne. Liczby stosunkowe dotyczące inwestycji ogółem oznaczają relację do produktu społecznego brutto, a dotyczące inwestycji publicznych — udział w ogólnych wydatkach budżetowych.

Z r ó d ł a: „Wirtschaft und Statistik”, maj 1959 i styczeń 1961, *Statistisches Jahrbuch 1960*, s. 550

<sup>33</sup> W. Dreissig, *op. cit.*, s. 294.

<sup>34</sup> C. Simon, *op. cit.*, s. 686.

\* Przewiduje się np., że w r. 1962 wydatki na cele wojskowe wyniosą 16,5 mld DM, tj. blisko 1/3 całego budżetu NRF.

szczególnych latach podlega wahaniom. W sumach zaś bezwzględnych obserwujemy silny wzrost ogólnej wartości inwestycji<sup>35</sup>.

W porównaniu z Francją wielkość inwestycji w NRF okazuje się znacznie wyższa. Stopa inwestycji francuskich wynosi: 19,3% dla 1950, 20,7% dla 1958 r., 18% dla 1959 r. i 19,3% dla 1960 r. W sumach ogólnych przeznaczono w NRF na inwestycje publiczne w budżetach lat od 1955 do 1960 ponad 90 mld DM, a we Francji w odpowiednim przeliczeniu walutowym 54 mld DM. Ponieważ powyższe dane obliczone są w cenach bieżących, to wyraźniejszą tendencję wskazać mogą wskaźniki wyliczone na podstawie cen stałych. I tak wzrost inwestycji w NRF, przyjmując za podstawę r. 1950, wynosił w r. 1958 — 186, a w r. 1960 — 243. W analogicznych okresach liczby dla Francji wynoszą: 148 i 157<sup>36</sup>.

Przechodząc do innych grup wydatków trzeba wskazać, że pomoc państwa dla rolnictwa jest obecnie wyższa niż w latach minionych. Dzieje się to wskutek warunków, jakie wytworzyła konkurencja w zakresie rolnictwa w wyniku utworzenia wspólnego rynku. Konieczność ingerowania państwa w dziedzinie cen rolnych zmniejszyła jednak pomoc na cele inwestycji rolnych. Politykę pomocy dla rolnictwa prowadzi głównie federacja uczestnicząc w wydatkach na ten dział gospodarki w 69%, podczas gdy udział krajów wynosi 28%, a gmin 3%.

Drugim działem gospodarki otoczonym żywą opieką państwa jest budownictwo mieszkaniowe. Państwo pokrywa swym budżetem ok. 50—55% ogólnych potrzeb w tym zakresie, przy czym znów udział federacji jest największy i wynosi dla r. 1957/58 — 57%, dla krajów zaś 32%, dla gmin 11%.

Specyficzną kategorią wydatków państwa, mającą także poważne znaczenie dla polityki koniunkturalnej, jest finansowanie transportu. Wskaźniki wzrostu są tutaj największe. Okazało się bowiem, że sieć dróg w NRF jest stosunkowo rzadka i trzeba podjąć wielki plan ich rozbudowy i modernizacji. 12-letni rządowy plan w tej dziedzinie podzielony na trzy okresy czteroletnie obejmuje wydatki w sumie 23 mld DM. Środki na pierwszy okres — trwający od 1959 do 1962 r. — pochodzą głównie z opodatkowania paliw płynnych, a w mniejszym zakresie z pożyczek podjętych na rynku kapitałowym. Plan ten reguluje problem dróg na terenie całego kraju. Pozostaje jednak nadal

<sup>35</sup> W zakresie finansowania inwestycji państwo udziela pomocy głównie na cele socjalne (budownictwo urządzeń socjalnych) oraz podstawowym gałęziom przemysłu i górnictwu, np. górnictwu węglowemu. Znacznie większą jednak pomoc stanowią ulgi i zwolnienia podatkowe, udzielane przedsiębiorstwom, gdy podejmują one wykonywanie inwestycji. Wielkość ich nie da się jednak dokładnie ustalić. Przykładowo — według szacunków przeprowadzonych tylko w przemyśle podstawowym suma specjalnych odpisów potrąconych od wymiaru podatków wynosiła ponad 1 mld DM w r. 1953—54. Por. E. Thomasch, *Die Finanzierung von Investitionen in Westdeutschland*. W pracy zbiorowej: *Finanzprobleme des modernen Imperialismus*, Berlin 1958, s. 181 i n.

<sup>36</sup> C. Simon, *op. cit.*, s. 686 i n.



kwestią otwartą finansowanie dróg miejskich. Ciężar ten spada oczywiście na gminy i jego załatwienie wiąże się z postulowaną reformą podatkową. One bowiem ponoszą największe ciężary w związku z finansowaniem transportu. Obciążający je udział wynosi 40%<sup>37</sup>, podczas gdy kraje uczestniczą w pokrywaniu wydatków na transport (łącznie na wszystkie rodzaje transportu) w 29%, federacja w 31%. Popieranie transportu przez państwo ma swe uzasadnienie także i w tym, że inicjatywa prywatna odgrywa w nim stosunkowo małą rolę, wobec czego większość ciężaru musi ponosić państwo.

Mały stosunkowo udział budżetu państwa w finansowaniu zasadniczych działów gospodarki narodowej NRF wynika stąd, że pomoc rządowa udzielana przemysłowi następuje zwykle w większości przypadków nie w postaci subwencji, ale w formie niewidocznej dla ogólnych statystyk, dzięki czemu wymyka się spod kontroli społeczeństwa. Tego rodzaju metody stosowane są przede wszystkim wobec przemysłu pracującego na potrzeby zbrojeniowe.

Największą natomiast grupę wydatków w budżecie NRF stanowią wydatki socjalne. W ścisłym ich sensie (tj. bez wydatków na zdrowie i sport) osiągnęły one w 1958—59 r. wysokość 16,9 mld DM, z czego na federację przypada 78%, na kraje 12%, na gminy 10%. Ponad połowa tych wydatków jest finansowana z danin, które zostały wprowadzone po II wojnie światowej. Cechą charakterystyczną jednak jest występująca tendencja zmniejszania się wydatków socjalnych. Wiąże się to z koncepcjami reformy struktury podziału dochodu narodowego i przerzucenia ciężaru ubezpieczeń społecznych na samych pracowników przez włączenie ich do uczestniczenia w podziale dochodów przedsiębiorstw, w których są zatrudnieni. Wynika to też z koncepcji „społecznej gospodarki rynkowej”, której jednym z celów jest przekształcenie klasy robotniczej w klasę drobnych posiadaczy i przez to osłabienie walki klasowej o przeobrażenie ustroju kapitalistycznego. Tymczasem wydatki na cele socjalne nie wzrastają w takim stopniu, jak rozmiary budżetu, co powoduje, że procentowo wyrażony udział wydatków socjalnych w sumie budżetu maleje.

W grupie wydatków socjalnych mieszczą się również wydatki na odszkodowania dla ofiar wojny. Na dzień 30. 9. 1960 r. ogólna suma odszkodowań wypłaconych wyniosła ok. 13 mld DM. Do końca 1965 r. pozostaje jeszcze, według ostatnio przeprowadzonych szacunków, prawie tyle samo do uregulowania. Wydaje się to realne, gdyż roczne raty od r. 1957 wzrastają, pozostając w granicach ok. 3 mld DM rocznie<sup>38</sup>. W ramach odszkodowań tego typu mieszczą się także płatności na rzecz zagranicy z tytułu szkód wojennych<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Stanowi to 12% ogólnej wielkości budżetów gmin.

<sup>38</sup> Ilość korzystających z odszkodowań wynosi ok. 1,4 mln osób, których straty oceniano na 8,5 mld DM.

<sup>39</sup> Do największych należą odszkodowania na rzecz Izraela, ustalone porozumieniem z r. 1952. Odszkodowania z tym krajem regulowane są w formie dostaw

Wielkie znaczenie wydatków budżetowych dla przebiegu procesu gospodarczego i realizacji zadań w zakresie podniesienia gospodarki NRF na wyższy poziom jest w pełni doceniane przez rząd i osoby kierujące gospodarką. Problemem natomiast powodującym znaczne trudności jest fakt, że wydatki są bardzo różnorodne i działanie ich jest w stosunku do życia gospodarczego wielokierunkowe. Wymaga to możliwie największej centralizacji decyzji i jednolitej kontroli. Ten postulat z kolei trudno jest zrealizować wobec dużych i istotnych kompetencji, jakie zapewnia jednostkom budżetowym niższego rzędu obowiązująca konstytucja. Brak giętkości systemu budżetowego powoduje konieczność prowadzenia wielu i stałych pertraktacji między przedstawicielami federacji i władz lokalnych. Tym też uzasadnia się m. in. pilność dokonania reformy systemu budżetowego.

## V

Chcąc scharakteryzować rolę budżetu federalnego dla gospodarki narodowej NRF trzeba przypomnieć, że w obecnym stanie obejmuje on ok. 50% wszystkich dochodów budżetowych państwa oraz ok. 43% wszystkich wydatków bezpośrednich (po wyeliminowaniu przesunięć między budżetami). To wskazuje, że wpływ jego jest decydujący. Gdy dodamy do tego jeszcze szereg uprawnień, z których korzysta właśnie budżet federalny, m. in. to, że ma prawo w pewnych granicach (dla 1960 r. do 10%) bez specjalnej zgody parlamentu przeprowadzać redukcję wydatków<sup>40</sup>, uzyskujemy w rezultacie obraz budżetu federalnego jako istotnego narzędzia w zakresie gospodarki narodowej.

Wpływ polityki na decyzje gospodarcze rządu jest jednak również wyraźny. Rząd NRF głosi założenia tzw. „społecznej gospodarki rynkowej”, lansowanej głównie przez partię chrześcijańskiej demokracji. W praktyce jednak czynnikiem kierującym jest obawa przed wpływami komunistycznymi, które mimo dużych sukcesów gospodarczych rządu i niewątpliwie wysokiego poziomu życiowego przeważającej większości klasy pracującej istnieją, a nawet przybierają na sile. Wprawdzie założenia polityki gospodarczej mówią o walce z przejawami monopolizacji życia gospodarczego, to jednak rząd raczej popiera wielką własność niż się jej przeciwstawia w walce przeciw przejawom walki klasowej. Ponieważ równocześnie NRF pozostaje pod wpływem polityki innych krajów zachodnich, głównie Stanów Zjednoczonych, realizuje tylko te cele, które są z nią zgodne. Osiągnięcia gospodarcze krajów obozu socjalistycznego wywierają poważne skutki w zakresie gospodarki NRF<sup>41</sup>. Z kolei

materiałowych i to wyjaśnia rozmiary wymiany handlowej między NRF a Izraelem. Tego typu odszkodowania przyznane zostały również Jugosławii.

<sup>40</sup> Wskazać jednak należy, że tego rodzaju uprawnienie powoduje znaczny wzrost żądań kredytów budżetowych przez wszystkie resorty przy sporządzaniu projektu budżetu w obawie przed możliwością późniejszych skreśleń.

<sup>41</sup> Zagadnieniu temu jest poświęcone obszerne studium porównawcze: C. Simon i Puthod, *Structures de base et croissance comparée de la production*

zdobycze socjalne klasy pracującej w krajach socjalistycznych stanowią bodźce polepszające sytuację klas pracujących w krajach kapitalistycznych<sup>42</sup>. I ten proces jest wyraźny w polityce ekonomicznej NRF.

Korzystne kształtowanie się budżetów państwa, a głównie wygospodarowane z nich stosunkowo wysokie nadwyżki, wpłynęło na polepszenie się sytuacji monetarnej NRF. Rząd uzyskując wielkie ilości dewiz i mając równocześnie nadwyżki budżetowe przedsięwziął antycypowaną spłatę długu zagranicznego wobec Stanów Zjednoczonych, Anglii i Francji. Równocześnie poczyniono wielkie zamówienia materiału zbrojeniowego za granicą. Transakcję tę przeprowadził Bank Federalny (*Deutsche Bundesbank*) rozkładając rządowi spłatę równowartości na szereg lat aż do 1968 r.

Korzystne warunki gospodarcze skłaniają coraz bardziej NRF do wejścia na drogę pomocy ekonomicznej krajom nierozwiniętym gospodarczo<sup>43</sup>. Do r. 1959 pomoc ta nie przekraczała kwoty 100 mln DM rocznie. Pod presją Stanów Zjednoczonych i innych państw NRF zmuszona była podjąć decyzje także i w tym zakresie. Minister Erhard zażądał uchwalenia 4 mld DM na tego rodzaju pomoc, przy czym na przyszłość postulował przeznaczyć każdego roku 1% produktu społecznego brutto<sup>44</sup>. Sytuacja gospodarcza kraju pozwala nawet nie wiązać tych kredytów dla krajów gospodarczo nierozwiniętych z dostawami materiałowymi<sup>45</sup>. Dodać trzeba tutaj jeszcze i kredyty prywatne, gwarantowane przez państwo, których suma przewidywana do końca 1961 r. ma wynieść 2 mld DM, czyli razem z pomocą państwową NRF ma udzielić w tym roku łącznie 5 mld DM. Dla zachęcenia czynienia inwestycji (podjętych po 31. 12. 1960) w krajach gospodarczo zacofanych specjalna ustawa fiskalna z 1961 r. daje prawo przedsiębiorstwom, inwestującym za granicą, tworzenia rezerw w wysokości  $\frac{1}{3}$  pomocy i zwalnia je od podatków dochodowego i od spółek.

Podjęta w marcu 1961 r. rewaluacja marki niemieckiej o 5% pociągnęła naturalnie pewne skutki także dla budżetu federalnego. Wyrażają się one w pierwszym rzędzie w konieczności udzielenia odszkodowania Bankowi Niemieckiemu za straty poniesione wskutek tego w zapasach złota i dewiz w wysokości blisko 1,5 mld DM. W praktyce zrealizowano to zobowiązanie przez rezygnację rządu z udziału w zyskach Banku na przeciąg 20 lat, czyli inaczej mówiąc rząd zrezygnował z rocznego dochodu w sumie ok. 70 mln DM.

*industrielle en Allemagne occidentale et en Allemagne orientale*, „Études et Conjoncture” nr 3 (1960), s. 243—296.

<sup>42</sup> Por. omówienie poglądów J. Stracheya na tendencje rozwojowe współczesnego kapitalizmu w *Studiach z zakresu koniunktury współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1958, s. 85 i n.

<sup>43</sup> *Situation et problème de l'économie des pays membres et associés de l'OECE — République Fédérale d'Allemagne 1960*, Paris 1960, s. 29 i n.

<sup>44</sup> Dla r. 1961 wynosiłoby to ponad 3 mld DM wobec szacunkowo ustalonej wielkości produktu społecznego brutto w sumie 310 mld DM.

<sup>45</sup> Podpisane układy z Indiami i Pakistanem w 1961 r. pozostawiają tym krajom swobodę wyboru formy realizacji przyznanych kredytów.

Z drugiej strony jednak podniesienie wartości marki pozwoliło na zaoszczędzenie poważnych kwot na płatnościach dewizowych dla zagranicy<sup>46</sup>.

Przewidywany na r. 1961 wzrost rozmiarów budżetu wynosi 9<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, wobec planowanej zwwyżki w r. 1960 w wielkości 7,5<sup>0</sup>/<sub>0</sub>. Przeprowadzone analizy sytuacji gospodarczej, głównie warunków i możliwości rozwojowych, pozwalają na wysnucie pomyślnych horoskopów rozwoju ekonomicznego<sup>47</sup>. Stałe jednak sprzeczności wewnętrzne związane z ustrojem kapitalistycznym stanowią ciągłą groźbę dla życia gospodarczego. Nie jest też czynnikiem ułatwiającym realizację zamierzeń gospodarczych wzrost napięcia politycznego i konieczność ponoszenia kosztów nieproduktywnych. One to bowiem obciążają głównie podatnika niemieckiego, którym są przede wszystkim szerokie masy pracujące, ale nie przynoszą mu korzyści gospodarczych nawet w sposób pośredni. Wzrost wydatków militarnych w warunkach pełnego zatrudnienia, a więc stanu, w jakim pozostaje gospodarka NRF jest z punktu widzenia ekonomicznego czynnikiem wyraźnie nieproduktywnym i ograniczającym możliwości produkcyjne.

Narzędziem, dzięki któremu państwo może narzucać społeczeństwu swe decyzje gospodarcze jest właśnie budżet federalny, będący decydującym elementem w ekonomice kraju.

## VI

Dla podsumowania rozważań trzeba zdać sobie sprawę z roli, jaką finanse publiczne odgrywają w praktycznej realizacji założeń polityki ekonomicznej NRF. Byłoby naturalnie błędem wykluczyć z badanego obrazu gospodarki współdziałanie polityki monetarnej dla realizacji postulowanego wzrostu gospodarczego. Niewątpliwie do najważniejszych instrumentów niemieckiej polityki ekonomicznej należą obok nadwyżek budżetowych, także rezerwy złota i dewiz. Są one stosowane przemiennie lub razem, ale jak się wydaje z uwzględnieniem dwóch zasadniczych tendencji. Te wyrażają się w obawie przed inflacją oraz w konieczności zastąpienia ekspansją ekonomiczną tradycyjnych dla mentalności niemieckiej podbojów terytorialnych, które zawsze — szczególnie w początkach okresu dyktatury hitlerowskiej a potem okresu wojennego — przynosiły gospodarce niemieckiej olbrzymie korzyści. Wydaje się jednak, że między tymi celami istnieje jednak duża sprzeczność polegająca na tym, że przedsięwzięcia deflacyjne eliminują po części możliwości rozwoju ekspansji gospodarczej. Dlatego też polityka NRF charakteryzuje się stałym oscylowaniem między tymi dwoma kierunkami.

Nieźmiernie ciekawym dla scharakteryzowania roli budżetu w gospodarce NRF jest fakt stałego przechodzenia gospodarki niemieckiej na tory inter-

<sup>46</sup> Oszczędność ta wynosi 4,76<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, co dało tylko w marcu 1961 r. już 14 mln DM z tytułu przelewów na rzecz organizacji międzynarodowych.

<sup>47</sup> C. Simon, *op. cit.*, s. 698 i n. Obszerną analizę sytuacji ekonomicznej NRF można znaleźć w pracy tegoż autora: *Quelques aspects de l'économie de l'Allemagne occidentale*, „Études et Conjoncture” nr 10 (1958), s. 875 i n., lub też w cytowanej już pracy C. Simon et Puthod (przypis 41).

wencjonizmu gospodarczego. Wprawdzie założenia polityki gospodarczej wynikają z neoliberalnych zasad tzw. „społecznej gospodarki rynkowej”, wyraźnie dążących do wyeliminowania wszelkiej kontroli państwa ze życia gospodarczego<sup>48</sup>, to jednak w praktyce kontrola ta coraz bardziej wzrasta właśnie dzięki stałemu wzrostowi wydatków państwowych objętych głównie budżetem państwa. Ponieważ równocześnie i w sposób bezpośredni, jak i pośredni następuje udzielanie pomocy finansowej dla wielkich koncernów z budżetu, to tym samym zasadnicze postulaty „społecznej gospodarki rynkowej”, zawarte w znanym programie z Düsseldorfu stają się martwą literą, przydatną jedynie dla celów propagandowych. Konieczność prowadzenia efektywnej polityki koniunkturalnej wymaga scentralizowanych decyzji gospodarczych, przynajmniej takich, które w sposób zdecydowany mogą założyć na kształtowanie się sytuacji gospodarczej. Rząd może je realizować właśnie dzięki budżetowi. Z drugiej zaś strony podjęcie szerokiego programu zbrojeniowego, a więc znów wydatne powiększenie budżetu federalnego, wzmacnia interwencjonistyczną rolę państwa w życiu gospodarce.

Polityka partii rządzącej w dziedzinie gospodarczej wydaje się więc w tych warunkach jasna. Wzmagające się obciążenia podatkowe ludności, głównie w formie silnego wzrostu podatku od wynagrodzeń, są usprawiedliwiane propagowaniem zasad „społecznej gospodarki rynkowej”. Przeciętny członek społeczeństwa ogarnięty obawą przed inflacją i zniszczeniem swego dorobku, nierozumiejący w dodatku skomplikowanej polityki koniunkturalnej, godzi się z programem gospodarczym widząc z jednej strony niewątpliwe sukcesy gospodarcze, z drugiej — spotykając się z udanymi i korzystnymi transakcjami reprivatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W takim stanie rzeczy łatwiej też rządowi przeprowadzać uchwalanie wzrostu wydatków na remilitaryzację przez powiększenie budżetu, wykorzystując równocześnie w dużym stopniu propagandę rewizjonistyczną i groźby komunizmu. Tylko świadomej części klasy robotniczej i mas pracujących NRF udaje się dostrzec prawdziwy charakter polityki gospodarczej, mającej przede wszystkim na celu apolożę systemu społeczno-gospodarczego w stosunku do społeczeństwa i pracujących oraz realizację celów militarnych.

Stąd też wyraźnie uzasadnione są obecnie żądania zmiany konstytucji NRF, choćby tylko w interesującym nas zakresie polityki budżetowej. Konstytucja bowiem, narzucona w dużym stopniu przez władze alianckie Niemcom zachodnim, zawiera jeszcze ówczesnie panujący pogląd o konieczności osłabienia centralizmu państwowego w Niemczech, aby tym przeciwstawić się ewentualnemu odrodzeniu scentralizowanego, agresywnego i silnego państwa niemieckiego. W tym też celu dano wszystkim krajom konstytucyjnie dość szeroką autonomię, przeciwdziałającą zjednoczeniu przez rozbudzenie lokalnych patriotyzmów, zwłaszcza że w różnych krajach dominują różne

<sup>48</sup> Tezy te zawarte są w tzw. programie z Düsseldorfu, prawicowego skrzydła CDU, ogłoszone w *Politisches Jahrbuch CDU—CSU*, 1950, s. 234.

partie polityczne. Obecnie jednak wykorzystuje się w szerokim stopniu argumenty za koniecznością rewizji postanowień konstytucyjnych dla umożliwienia przeprowadzenia reformy systemu budżetowego, która ma dać znacznie większe scentralizowanie decyzji gospodarczych za pośrednictwem budżetu. Motywem, którym się argumentuje, jest przede wszystkim polityka koniunkturalna, wymagająca z natury rzeczy uzgadniania zasadniczych decyzji gospodarczych. Stanowi to jednak znów sprzeczność z postulatami ekonomii neoliberalnej. Nie można bowiem uzyskać silnej pozycji kierowniczej bez ograniczania autonomii tak władz lokalnych, jak i w dalszej konsekwencji prywatnej gospodarki na poziomie przedsiębiorstw.

Baczne przeto śledzenie rozwoju zakresu i struktury budżetu federalnego w NRF pozwala na rozszyfrowywanie w dużym stopniu zarówno celów gospodarki, jak i stopnia zespolenia w ręku państwa siły ekonomicznej, będącej warunkiem realizacji polityki imperialistycznej.