

BOGUMIŁ BERNAS
Wrocław

SRODKI I INSTRUMENTY STEROWANIA GOSPODARKĄ RFN

1. WPROWADZENIE

Wysoka dynamika wzrostu gospodarczego RFN inspirowała i inspirowuje zainteresowania czynnikami tego wzrostu. Zjednoczenie Niemiec dodatkowo skłania do badań i pytań, w jaki sposób i jak szybko RFN przebuduje gospodarkę byłej NRD, dostosowując ją do warunków i wymagań gospodarki rynkowej.

Nasze zainteresowania nie mają czysto teoretycznego uzasadnienia. Analizując przesłanki i czynniki rozwojowe mamy na uwadze możliwości aplikacyjne najbardziej skutecznych i efektywnych rozwiązań w naszym kraju. Także obserwacja i opis przekształceń ustrojowych i strukturalnych gospodarki byłej NRD ma na celu wskazanie najważniejszych środków i instrumentów tych przekształceń.

RFN jest dość typowym państwem kapitalistycznym — działa według reguł społecznej gospodarki rynkowej. Są to reguły liberalizmu dostosowane do warunków współczesnych. Uznanie rynku, własności prywatnej i konkurencji za najważniejsze wyznaczniki systemu nie neguje zasadności interwencji państwa w obszarach uznanych za ważne w sensie realizacji szeroko rozumianych interesów publicznych. Interwencjonizm państwowy w postaci mniej lub bardziej rozbudowanych, mniej lub bardziej wysublimowanych środków i instrumentów, w zależności od uznanych potrzeb był i jest obecny w praktyce gospodarczej RFN. Wyzwania unifikacyjne interwencjonizm ten, skierowany na nowe kraje niemieckie, okresowo spotęgowały. W praktyce polityki gospodarczej RFN dostrzegamy wyraźnie:

a) „klasyczne” środki i instrumenty sterowania gospodarką, charakteryzujące się długotrwałością stosowania, obudową instytucjonalną itp., możemy je umownie nazwać środkami i instrumentami kontynuacji. Służą zazwyczaj przełamaniu zatorów, stymulowaniu rozwoju publicznie najbardziej pożądanym dziedzin aktywności gospodarczej;

b) środki i instrumenty wyraźnie adresowane do obszaru byłej NRD. Są to środki i instrumenty przebudowy. Można sądzić, że w miarę dokonującej się przebudowy i unifikacji gospodarki części wschodniej i zachodniej Niemiec, ich rola będzie się zmniejszała, ustępując z biegiem

czasu całkowicie środkom i instrumentom pierwszej grupy (klasycznym).

Warto zauważyć, że przy kontynuacji zmiany mają charakter ewolucyjny. Przebudowa jest natomiast procesem zakładającym wysoką dynamikę i olbrzymi zakres zmian. Zadania z nią związane wynikają z dystansu dzielącego stan zastany (określanego sytuacją ekonomiczną i zdolnościami konkurencyjnymi przedsiębiorstw z obszaru NRD) i stan pożądany (model gospodarczy „starych krajów”).

W sytuacji zjednoczonych Niemiec jest to dystans ilościowo-jakościowy: między scentralizowaną gospodarką planową NRD i społeczną gospodarką rynkową RFN; między technicznie, technologicznie i organizacyjnie wysoko zaawansowaną i wysoko wydajną, otwartą na rynki światowe gospodarką RFN a średnio zaawansowaną, częściowo autarkiczną, mocno powiązaną z obszarem byłej RWPG, gospodarką NRD.

Zakres, siła środków i instrumentów przebudowy wynikają z oceny sytuacji gospodarczej integrowanego obszaru. Uzasadnione więc wydaje się, przynajmniej skrótowe, przedstawienie tej sytuacji.

Jak pisze H. H. Härtel, w nowych krajach związkowych są do rozwiązania dwa ekonomiczne problemy. Jednym jest transformacja gospodarki planowej w gospodarkę rynkową. Drugim — przekształcenie urzędów produkcyjnych, jak również organizacji przedsiębiorstw w takim stopniu, aby były one w stanie zapewnić powodzenie gospodarki¹. Zdaniem K. Murmanna przebudowa socjalistycznej gospodarki planowej w społeczną gospodarkę rynkową stawia wszystkie siły uczestniczące w procesie gospodarczym — pracowników i pracodawców, jak również poszczególne grupy społeczne przed poważnymi wyzwaniami i obciążeniami². Nie jest to problem marginesowy. W wyniku przekształceń politycznych „po radykalnym zniszczeniu starego systemu, położenie byłej NRD drastycznie się pogorszyło”³. Według M. Breitenacher, co potwierdzają statystyki krajowe, tylko w 1990 r. w stosunku do 1989 r. produkcja przemysłu tekstylnego w byłej NRD spadła o 34,6%, a zatrudnienie z 215 tys. osób do 130 tys.⁴ Do kwietnia 1991 r.

¹ H. H. Härtel, *Behindert die Wettbewerbspolitik die Entwicklung in den neuen Bundesländern*. „Wirtschaftsdienst” nr 6/1991, s. 292.

² K. Murmann, *Arbeitsförderungsgesellschaften können die Arbeitsmarktsituation für einen Zeitraum stabilisieren*. „Wirtschaftsdienst” nr 6/1991, s. 383.

³ J. Ragnitz, *Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern*. „Wirtschaftsdienst” nr 8/1991, s. 411.

⁴ M. Breitenacher, *Grosser Anpassungsbedarf der Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen Bundesländern*. „IFO Schnelldienst” nr 22/1991, s. 9.

produkcja netto całego przemysłu w stosunku do wyników uzyskanych w III kwartale 1990 r. spadła o ok. 40%⁵.

W bilansie otwarcia, dokonując oceny stanu gospodarki obszaru byłej NRD, wyeksponowano:

- oderwanie produkcji od rynku międzynarodowego (oferta produktów, jakość, koszty produkcji),
- przestarzały majątek produkcyjny, strukturalnie dostosowany do gospodarki autarkicznej i do potrzeb RWPG,
- oderwanie formalnie dość wysoko wykwalifikowanej siły roboczej od najnowocześniejszej techniki, technologii i organizacji pracy,
- zacofanie i niedorozwój infrastruktury,
- mankamenty w zakresie centralnego zarządzania gospodarką,
- zawyżony udział robocizny w kosztach produkcji,
- wadliwość systemu rachunkowości przedsiębiorstw,
- oderwanie cen wewnętrznych od cen światowych,
- oderwanie płac i dochodów od efektów pracy, itp.⁶

Negatywne skutki wymienionych czynników szczególnie mocno uwypukliły się po unii walutowej. Zdaniem F. Klanberga i A. Prinza wprowadzenie marki zachodniej na terytorium byłej NRD doprowadziło szybko wszystkie znajdujące się tu przedsiębiorstwa do utraty zdolności konkurencyjnej⁷. Istnieje też znacząca różnica w ocenie wartości majątku przemysłowego odziedziczonego po NRD. W połowie 1991 r. Theo Waigel, minister finansów RFN, przypomniał, iż dokładnie rok temu były premier Modrow ocenił wartość majątku przemysłowego NRD na ponad bilion marek, co według kursu przeliczeniowego powinno stanowić ok. 500 mld DM. Na podstawie pierwszego bilansu okazało się, że wartość ta jest o ok. 100 mld DM mniejsza. Co się tyczy produktywności majątku, to szacowano ją na ok. 50% niżej niż zachodnią. Dzisiaj wiadomo, że jest to tylko 1/3⁸.

Konfrontacja sytuacji wyjściowej oraz celów bieżących i perspektywicznych dotyczących obszarów wschodnich RFN leży u podstaw

⁵ „Monatsberichte der Deutschen Bundesbank” nr 8/1991, s. 12.

⁶ Szerzej, min.: M. Breitenacher, *op. cit.*, s. 10; J. B. Donges, *Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland*. „Wirtschaftsdienst” nr 6/1991, ss. 283-299; F. Klanberg, A. Prinz, *Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr Irrwege als Auswege*. „Wirtschaftsdienst” nr 8/1991, s. 398; H. Klodt, *Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer*. „Die Weltwirtschaft” z. 1, 1991, s. 95.

⁷ F. Klanberg, A. Prinz, *op. cit.*, s. 398.

⁸ T. Waigel, *Perspektiven der Wirtschafts- und Finanzpolitik im wiedervereinigten Deutschland*. „IFO Schnelldienst” nr 22/1991, s. 16.

przyjętej polityki gospodarczej i społecznej adresowanych do tych ziem. Wśród celów dominuje uzyskanie konkurencyjności przez przemysł wschodnioniemiecki. Za środki uznaje się prywatyzację i uzdrowienie przedsiębiorstw.

2. USTALENIA POJĘCIOWE

W uniwersalnym zestawie instrumentów polityki gospodarczej będących zarazem narzędziami sterowania gospodarką wyróżnia się przede wszystkim:

- środki i instrumenty o charakterze prawnym i kontrolnym,
- środki i instrumenty o charakterze organizacyjnym,
- środki i instrumenty o charakterze propagandowym,
- środki i instrumenty o charakterze technicznym,
- środki i instrumenty o charakterze ekonomicznym.

Środki i instrumenty te mogą być orientowane wewnętrznie lub odnosić się do stosunków międzynarodowych.

W przypadku RFN i innych państw EWG, ze względu na przynależność do tej organizacji, można wymienić zarówno środki i instrumenty o charakterze wewnętrznym, tj. stosowane przez organa władzy i administracji państwowej i lokalnej, jak i zewnętrzne, tj. stosowane przez organa wspólnoty.

Stosowanie łączne pojęć środki i instrumenty wynika z braku wystarczającej jednoznaczności w ich określeniu. W praktyce, w wielu przypadkach są to pojęcia stosowane przemiennie, również w teorii brak jest ogólnej zgodności na ten temat. Leksykalnie, instrument to „sposób, metoda, zasada jakiegoś działania, środek służący realizacji czegoś”, środek natomiast to, „sposób, metoda, rada”, „to, co umożliwia, ułatwia działanie”. W jednym i drugim wypadku w definicji leksykalnej powtarza się „sposób, metoda”. Dodatkowo problem precyzyjnej identyfikacji komplikuje się przy tłumaczeniu z języków obcych, gdzie zazwyczaj występuje kilka możliwych odniesień. A. P. Black analizując instrumenty polityki gospodarczej i przemysłowej RFN wskazuje na dwie kategorie, za pomocą których oddziałuje się: pierwszą stanowi system koncesji podatkowych i subsydiów, drugą, bardziej pozytywną i ofensywną są rządowe wydatki na badania i rozwój⁹.

R. Krüger wymienia trzy grupy instrumentów państwowej polityki gospodarczej, a mianowicie:

⁹ A. P. Black, *Industrial policy in W. Germany, Policy in Search of a goal*. Wissenschaftszentrum. Berlin 1984, s. 8.

1) przedsięwzięcia mające w pełni albo w przeważającym stopniu charakter polityczno-porządkowy,

2) środki o równoczesnym porządkowym i politycznym charakterze,

3) instrumenty całkowicie lub w przeważającym stopniu polityczne¹⁰.

Autorzy pracy *Wirtschaftskrise und Wirtschaftspolitik* są zdania, że polityczno-gospodarcze instrumentarium w RFN, przy jego wielorodności, w rzeczywistości składa się z trzech tradycyjnych zakresów państwowej polityki gospodarczej: polityki pieniężnej i kredytowej, budżetowej i podatkowej. Polityka pieniężna i kredytowa realizowana jest poprzez 1) politykę emisji (ilości) pieniądza, 2) politykę oprocentowania¹¹.

Zdaniem O. Schlechta, byłego ministra gospodarki, polityka gospodarcza powinna zapewnić długoterminowy wzrost wydajności pracy, innowacyjności, zdolności inwestycyjnych i przystosowawczych. Potrzebny jest tu przede wszystkim prawidłowy podział ról i odpowiednie współgranie polityki porządkowej, finansowej, pieniężnej, pozagospodarczej, rynku pracy i polityki płacowej. Jako najważniejsze przedsięwzięcia O. Schlecht wymienia:

— deregulację i odbiurokratyzowanie,

— prywatyzację przedsiębiorstw i usług,

— zwiększenie elastyczności rynku pracy z uściśleniem ustawowym i taryfowym warunków wejścia i wyjścia z tego rynku,

— włączenie badań i polityki technologicznej oraz nieunikanie specjalnej aktywności przemysłowo-politycznej w ramach gospodarki rynkowej,

— poprawę warunków do ugruntowania i tworzenia własnych środków kapitałowych średnich przedsiębiorstw¹².

W arsenale środków proponowanych przez O. Schlechta znalazły się głównie środki o charakterze neoliberalnym, będące niejako drugą stroną wcześniejszych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym, w tym w dużym stopniu środki z zakresu kontroli i nadzoru prawnoinstytucjonalnego¹³.

Wśród środków o orientacji zewnętrznej wymienia się przede wszystkim proeksportowe i bariery importowe. Repertuar bezpośrednich środków wspierania eksportu jest rozległy, należą tu: ulgi podatkowe

¹⁰ R. Krüger, *Das wirtschaftspolitische Instrumentarium*. Berlin 1967, s. 81.

¹¹ *Wirtschaftskrise und Wirtschaftspolitik. Beiträge des IMSE*. Frankfurt a.Main 1976, ss. 79, 81.

¹² O. Schlecht, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. „Kieler Vorträge” nr 108/1985, s. 23.

¹³ T. Lange, *Staatliche Regulierung*. W: *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Opladen 1985, s. 179.

eksportowe, wspierające eksport subwencje, nisko oprocentowane kredyty państwowe, poręczenia i gwarancje, układy międzypaństwowe w interesie koncernów eksportujących, itp.¹⁴

Jednak najlepsza polityka gospodarcza, to zorientowana na wzrost polityka gospodarcza i finansowa obywatela się bez subwencji. Subwencje działają jak narkotyki, prowadzą do uzależnienia, powodują zapotrzebowanie na coraz większe dawki, w końcu niszczą rynkowy organizm przedsiębiorstw i przez to pomagają w upadku gospodarki rynkowej¹⁵.

Istnieje wiele stanowisk dotyczących zarówno różnego traktowania środków i instrumentów polityki gospodarczej, jak i ich znaczenia z punktu widzenia realizacji celów tej polityki. Środki te układają się w grupy i w ramach danych grup mogą być dodatkowo dezagregowane.

3. INSTRUMENTY PRAWNE, KONTROLNE, DORADCZE, ORGANIZACYJNE

Instrumenty prawne tworzą ramy aktywności gospodarczej i interwencjonizmu państwowego. Stosownie do potrzeb normy prawne ulegają zmianom, zwłaszcza w tych dziedzinach, które w danym czasie ze względu na nasilenie się negatywnych, powszechnie odczuwanych zjawisk skłaniają różne siły społeczne, polityczne i gospodarcze do żądania zmiany istniejących przepisów bądź wprowadzenia nowych regulacji.

W grupie instrumentów polityki gospodarczej RFN wiele uwagi zwraca się na nadzór i kontrolę stosowania prawa oraz różne formy doradztwa. Stosownie do zakresu ustawowego regulacji państwowej ustanowione zostały urzędy nadzorcze. Obejmują one przede wszystkim banki, ubezpieczenia, rolnictwo, transport towarowy, wytwarzanie energii elektrycznej, są podporządkowane odpowiednim ministerstwom. Nadzór fachowy w regulowanych branżach gospodarki RFN obejmuje udzielanie i zmiany koncesji, taryf, warunków inwestycji, jak również umów ograniczających konkurencję. W odniesieniu do nadzoru w komunikacji powietrznej i kolejowej w przeważającej mierze właściwe są kompetencje Ministerstwa Komunikacji.

W części dotyczącej komunikacji (np. prywatnych kolei), jak również zaopatrzenia, nadzór fachowy i cenowy realizowany jest przez kraje. Ramowe warunki regulujące produkcję gazu i energii elektrycznej, kwestie taryfowe, jak również warunki zaopatrzenia są stanowione przez Ministerstwo Gospodarki. Poważny wpływ na funkcjonowanie

¹⁴ Tamże, s. 168.

¹⁵ *Zur Problematik von Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik*. Institut Finanzen und Steuern Bonn, nr 259/1986, ss. 5, 6.

urzędów nadzorczych mają różnego rodzaju związki podmiotów działających w regulowanym obszarze¹⁶. Wiele ogólnych funkcji nadzoru i kontroli spełniają same ministerstwa, a nawet najwyższe organa władzy państwowej, *Bundestag* i *Bundesrat*.

Jednakże kontrola *Bundestagu*, z punktu widzenia realizacji celów politycznych, nie jest stała¹⁷.

Tabela 1
Nadzór urzędowy w RFN

Lp.	Regulowana branża	Urząd nadzorczy	Liczba zatrud. (1983)	Właściwe ministerstwo
1.	Banki	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen in Berlin (BA Kred.)	ca 250	Bundesfinanzministerium
2.	Ubezpieczenia i budowlane kasy oszczędnościowe	Bundesaufsichtsamt für das Versicherung- und Bausparwesen in Berlin (BAV)	ca 290	jw.
3.	Rolnictwo	Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung in Frankfurt/Main (Balm)	ca 630	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
		Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft in Frankfurt/Main (BEF)	ca 420	jw.
4.	Ruch towarowy	Bundesanstalt für Güterfernverkehr in Köln (BAG)	ca 930	Bundesverkehrsministerium
5.	Wytwarzanie energii elektrycznej	Bundesamt für die gewerbliche Wirtschaft (BAW) in Eschborn	ca 500	Bundeswirtschaftsministerium

Źródło: T. Lange, *Staatliche Regulierung*. W: *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Leske Verlag+Budtich GmbH. Opladen 1985, ss. 164, 168.

Najważniejszym środkiem współdziałania w zarządzaniu poprzez wpływ i kontrolę przedsiębiorstw są prace w urzędach nadzorczych oraz kontrola wieloletnich planów przedsiębiorstw. Rada nadzorcza, może, zgodnie z § 111 IV ustawy o akcjach lub § 52 ustawy o spółkach, poważną część aktywności uzależnić od swojej zgody¹⁸. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ingerencja tą drogą odbywa się w odniesieniu do jednostek opartych na kapitale publicznym. Istnieje zasadnicza różnica między działalnością urzędów nadzorczych jako organów państwowych i rad nadzorczych jako organów przedsiębiorstw.

W systemie centralnego sterowania gospodarką RFN duże znacze-

¹⁶ T. Lange, *op. cit.*, ss. 167 - 169, 318, 319.

¹⁷ Tamże, ss. 318, 319.

¹⁸ Tamże, s. 317.

nie mają aspekty propagandowe, informacja, doradztwo, współdziałanie w kształtowaniu i wspieraniu funkcjonowania organów samorządowych. Gospodarczo-polityczne doradztwo obejmuje poszczególne etapy procesu decyzyjnego (diagnozowanie, prognozowanie, polityczno-gospodarcze programowanie)¹⁹.

Dla rządu RFN funkcje doradcze spełniają: Rada Rzecznawców do oceny rozwoju gospodarczego (jest to niezależny organ doradczy ze specjalnym prawnym umiejscowieniem), rady naukowe (stałe nieobowiązujące doradztwo), koła robocze, komitety i komisje działające przy Ministerstwach: Gospodarki, Finansów i Współpracy Gospodarczej (nieobowiązujące doradztwo na pojedyncze zlecenia) oraz stowarzyszenia robocze i naukowo-gospodarcze instytuty badawcze. Do najważniejszych instytutów należy zaliczyć: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* w Berlinie, *HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung* w Hamburgu, *IFO — Institut für Wirtschaftsforschung* w Monachium, *Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* w Essen.

W systemie demokracji gospodarczej istotne znaczenie w zakresie sterowania gospodarką mają organizacje samorządowe. Istnieje tu poważne sprzężenie zwrotne. Organa samorządowe mogą artykułować i przekazywać do władz centralnych propozycje i postulaty, władze centralne i lokalne mogą natomiast za ich pośrednictwem stymulować pożądane zachowania, wyjaśniać i zachęcać do działania zgodnego z interesem szerszej części społeczeństwa. W działalności organizacji samorządowych funkcjonujących w sferze gospodarczej RFN istnieją formuły dobrowolnego uczestnictwa obowiązkowego oraz nadzoru urzędowego. Nadzór urzędowy zapewnia więc realizację najważniejszych, uregulowanych prawnie interesów ogólnych polityki rządowej.

Za formułę pośrednią można uznać nadzór nad sporządzaniem taryf i stawek, których stosowanie wymaga akceptacji odpowiednich organów państwowych. Przykładowo taryfy przewozowe, zgodnie z § 21f ustawy o transporcie towarowym, są zatwierdzane przez komisję taryfową²⁰.

4. PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE

Zakres możliwych interwencji państwa w stosunki własnościowe jest bardzo duży. Państwo może być bezpośrednim bądź pośrednim inwestorem, zwiększając w ten sposób znaczenie sektora publicznego w go-

¹⁹ *Wie funktioniert das? Die Wirtschaft heute*. Mannheim 1984, s. 374.

²⁰ T. Lange, *op. cit.*, ss. 168, 169.

spodarcę, może też przyjąć strategię odwrotną, dezinwestycyjną, sprwadżającą się do eliminacji bądź minimalizacji znaczenia tego sektora.

W RFN, stosownie do przyjętej doktryny ekonomicznej inwestycje państwowe w postaci bezpośredniej praktycznie nie występują. Państwo oddziałuje przede wszystkim przez finansowanie badań naukowych i nowoczesnej technologii²¹. Głównym kierunkiem działania jest natomiast prywatyzacja własności publicznej: państwowej i komunalnej. Istnieje wiele uzasadnień procesów prywatyzacji. Deklarowanym celem prywatyzacji jest wzrost wydajności pracy, zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstw i służb, poprawa warunków i jakości pracy oraz dostępności usług świadczonych przez sprywatyzowane jednostki²².

Nowym impulsem do prywatyzacji stało się zjednoczenie Niemiec, włączenie terenu byłej NRD, której gospodarka była totalnie upaństwowiona.

Organizacyjno-prawne, a zarazem ekonomiczne metody przyspieszonej prywatyzacji ustanowione zostały wraz z utworzeniem 1 marca 1990 r. przez rząd Modrowa Urzędu Powierniczego (*Treuhandanstalt*). Jego zadania były początkowo niejasne. Dopiero po podpisaniu wspólnego protokołu o uzupełnieniu układu państwowego między rządami RFN i NRD z 18 maja 1990 r. ustalono, że przedsiębiorstwa będące bezpośrednio lub pośrednio własnością państwa będą prywatyzowane tak szybko, jak tylko będzie to możliwe²³. Dalsze podstawy działania Urzędu Powierniczego ustalone zostały ustawą o prywatyzacji i reorganizacji majątku państwowego z 17 czerwca 1990 r.²⁴ i — przede wszystkim — art. 25 traktatu zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r.²⁵

Urząd Powierniczy ma trzy główne zadania:

- 1) restrukturalizację i uzdrowienie przedsiębiorstw celem uzyskania przez nie zdolności konkurencyjnej,
- 2) prywatyzację przedsiębiorstw,

²¹ D. Grosser, *Strukturpolitik*. W: *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik...*, ss. 259, 260.

²² J. Meisenberg, *Privatisierung im öffentlichen Dienst*. T. I, II, z. 365, 365a. Schriftenreihe der Gemeindekasse, Stuttgart 1984, s. 7. Szerzej także: H. J. Ewers, T. Wein, *Grundsätze für eine Deregulierungspolitik*. „Wirtschaftsdienst” 1990/VI, Weltarchiv Hamburg.

²³ R. Mauer, B. Sander, K. D. Schmidt, *Privatisierung in Ostdeutschland — Zur Arbeit der Treuhandanstalt*. „Die Weltwirtschaft” z. 1, 1991, s. 46.

²⁴ Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (*Treuhandgesetz*). „Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik”. Cz. 1, nr 33.

²⁵ R. Mauer, B. Sander, K.-D. Schmidt, *op. cit.*..., s. 46.

3) zmianę monopolistycznych struktur kombinatów celem uzyskania efektywnych struktur gospodarczych²⁶.

Proces prywatyzacji przedsiębiorstw byłej NRD zaczął się wiosną 1990 r. wraz z przekształceniem kombinatów i przedsiębiorstw państwowych w spółki kapitałowe. Kombinaty przekształcone zostały w spółki akcyjne, a przedsiębiorstwa w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Ogólna liczba prywatyzowanych przedsiębiorstw wynosiła ok. 32 400. Szybkie tempo prywatyzacji okresu początkowego nie utrzymało się w ciągu całego roku. Wystąpiły trudności wynikające z często spotykanej złożoności prawnej i ekonomicznej podstaw funkcjonowania prywatyzowanych przedsiębiorstw²⁷. Do końca kwietnia 1991 r. tylko 1/6 przedsiębiorstw przemysłowych została sprzedana lub zwrócona byłym właścicielom²⁸. Tempo prac dostosowawczych w poszczególnych branżach jest bardzo zróżnicowane. W przemyśle wykorzystuje się głównie środki pasywne sanacji: redukcję zatrudnienia, skracanie czasu pracy, ograniczenie asortymentu produkcji²⁹.

Taki jest punkt widzenia teoretyków. Inaczej problem widzą przedstawiciele ekipy rządzącej. Uważa się, że poprzez wspieranie inwestycji prywatnych, państwowe przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury, przez finansowanie z budżetu publicznego potrzeb socjalnych i rynku pracy, ochrony środowiska uczyniono wszystko, co było możliwe, aby między wschodnimi i zachodnimi Niemcami osiągnąć szybkie zrównanie warunków życia³⁰.

5. INSTRUMENTY EKONOMICZNE

Różnorodne rozwiązania o charakterze prawno-organizacyjnym są zazwyczaj wspomagane działaniami ekonomicznymi państwa. Z jednej strony jest to związane z polityką obciążeń finansowych gospodarki nakładanych przez państwo (podatki, opłaty, itp.), z drugiej, świadczeń państwa (budżetu) na rzecz gospodarki (subwencje). Instrumentem specyficznym są ulgi podatkowe, instrumenty stosowane selektywnie, połączone z określonymi, pożądanymi formami aktywności gospodarczej.

W minionym dziesięcioleciu (1980-1990) różne formy pomocy fi-

²⁶ Tamże, ss. 46, 47.

²⁷ Tamże, s. 53.

²⁸ Tamże, s. 56.

²⁹ *Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen — Produktionsbelegung im Osten*. A. Boss, M. Fischer, E. Langfeldt, E. Nitschke, K. W. Schatz, P. Trapp. „Die Weltwirtschaft” z. 1, 1991, s. 33.

³⁰ T. Waigel, *Perspektiven...*, s. 16.

nansowej kształtowały się na poziomie ok. 6% wartości produktu społecznego brutto. W 1980 r. subwencje dla gospodarki RFN wynosiły 97,6 mld DM, co stanowiło 6,6% produktu społecznego brutto (PSB), w 1990 r. odpowiednio 217,7 mld DM, tj. ok. 5,3% PSB³¹. Z kwot globalnych ok. 2/3 przypadało na pomoc finansową, a 1/3 na ulgi podatkowe. W byłej NRD subwencje odgrywały szczególną rolę, zwłaszcza w zakresie konsumpcji. W 1988 r. państwo wyasygnowało na obniżenie cen towarów podstawowych (np. żywności, ubiorów i obuwia), komunikacji i „usług dla ludności”, ogółem 49,8 mld marek, co odpowiadało 18,5% wydatków państwowych³².

Pomoc finansowa dla nowych krajów RFN w II połowie 1990 r. wynosiła 23,7 mld DM, a w 1991 r. szacuje się ją na 59,8 mld DM. Zakres subwencji w nowych krajach RFN (pomoc finansowa, ulgi podatkowe) obejmujący łącznie w 1991 r. 67 mld DM traktuje się jako bardzo wysoki, odpowiadający 1/3 produktu społecznego brutto, w porównaniu z 5,5% w starych krajach³³.

Tradycyjnie największym odbiorcą subwencji są koleje niemieckie (*Bundesbahn*). W okresie 1971-1982 wyasygnowano na potrzeby kolei 122,9 mld DM, tj. przeciętnie rocznie 10,2 mld DM. W latach 1987-1991 roczne wydatki budżetowe na koleje planowano na poziomie przekraczającym 13 mld DM. Dodatkowo, w 1991 r. na koleje wschodniemieckie przeznaczono 8 mld DM³⁴.

Aktualna polityka wydatków budżetowych ściśle odpowiada koncepcji deregulacji i prywatyzacji. Jest to duża zmiana w stosunku do orientacji z lat 1973-1980, kiedy to same subwencje dla różnych działów gospodarki wzrosły z 55,7 do 101,3 mld DM. Tylko w tym okresie subwencje dla górnictwa wzrosły z 1,6 do 6,0 mld DM, rolnictwa z 10,0 do 16,4 mld DM³⁵. W 1991 r. na wspieranie gospodarki „starych krajów” związkowych planowano ok. 8 mld DM, a na uzdrowienie gospodarki w „nowych krajach” asygnowano 13,0 mld DM. Znaczącym odbiorcą pomocy w „nowych krajach” jest rolnictwo (5,5 mld DM w 1991 r., 6,5 mld DM w II połowie 1990 r.), energetyka (odpowiednio 2,5 i 4,1 mld DM), transport publiczny (2,3 mld i 1,3 mld DM)³⁶.

³¹ A. Rosenschon, *Subventionen in den alten Bundesländern*, „Die Weltwirtschaft” z. 1/1991, ss. 78, 79.

³² A. Boss, *Subventionen in den neuen Bundesländern*, „Die Weltwirtschaft” z. 1/1991, s. 67.

³³ Tamże, ss. 68, 74.

³⁴ *Finanzbericht 1989*. Bonn 1987, ss. 36-40; A. Boss, *Subventionen...*, s. 68.

³⁵ D. Grosser, *Strukturpolitik...*, ss. 243-245.

³⁶ *Finanzbericht 1989...*, ss. 36-40, A. Boss, *Subventionen...*, s. 68.

⁴ Przegląd Zachodni 1992, nr 3

Subwencje są instrumentem sterowania wieloma dziedzinami gospodarki. Wykorzystywane są zwłaszcza w ramach:

- regionalnej polityki gospodarczej,
- wspierania przekształceń strukturalnych,
- wspierania rozwoju naukowo-technicznego,
- polityki społecznej i polityki rynku pracy,
- wspierania oszczędności, gromadzenia majątków, budownictwa mieszkaniowego³⁷.

Szczegółowe zasady udzielania subwencji określa ustawa o subwencjach. Różne formy subwencji zmierzają do wyrównania wyniku finansowego, pokrycia strat działalności gospodarczej przedsiębiorstwa jako całości, dofinansowania określonych, subwencjonowanych przez państwo produktów. Mają one jednak wielu przeciwników, którzy wskazują, że subwencje hamują przemiany strukturalne, szkodzą konkurencji itp.³⁸ Można sądzić, że po uporaniu się z problemami gospodarki wschodnioniemieckiej ich znaczenie będzie systematycznie malało. Scenariusz taki zawarty jest chociażby w założeniach kształtowania środków i wydatków funduszu „Jedność niemiecka”, którego aktywność ma wygasnąć po 1994 r., to jest po 5-letnim okresie dostosowawczym gospodarki byłej NRD do warunków zjednoczonych Niemiec³⁹.

W praktyce polityki gospodarczej, jako instrument sterowania wykorzystuje się często różnego rodzaju ulgi podatkowe. Mają one istotny walor wówczas, gdy określona działalność prowadzona jest na granicy ekonomicznej opłacalności i udzielone ulgi zmniejszając obciążenia powodują zwiększenie konkurencyjności produkcji lub eksportu danego wyrobu.

6. UWAGI KOŃCOWE

Wysoka efektywność gospodarki RFN świadczy, że stosowane tam rozwiązania w układzie: państwo-gospodarka są skuteczne. Tę skuteczność dodatkowo potwierdza tempo, w jakim dokonuje się przekształceń gospodarki byłej NRD.

³⁷ Szerzej m.in.: *Zur Problematik von Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik*. Jasper L. T. Bonn 1986.

³⁸ A. Boss, *op. cit.*, s. 74.

³⁹ „Monatsberichte der Deutschen Bundesbank” nr 8/1991, s. 38, H. Karrenberg, *Die Finanzierung der Kommunalhaushalte in den neuen Ländern*. „Wirtschaftsdienst” nr 6/1991, s. 296.

Można odpowiedzieć też na postawione wcześniej pytanie, czy możliwe jest powtórzenie w Polsce scenariusza adaptacji i restrukturyzacji gospodarki byłej NRD. Niestety odpowiedź jest negatywna. Nie mamy takiego zewnętrznego źródła zasilania, które w krótkim, bo za ledwie rocznym okresie wyasygnowałoby ok. 100 mld DM na uzdrowienie gospodarki. Można natomiast z powodzeniem wykorzystać doświadczenia dotyczące szczegółowych rozwiązań w zakresie interwencjonizmu państwowego, na które zwrócono uwagę w opracowaniu, chociaż wiele z prezentowanych środków i instrumentów ujęto w bardzo syntetycznej postaci.

HENRYK CHAŁUPCZAK

II RZECZPOSPOLITA A MNIEJSZOŚĆ POLSKA W NIEMCZECH

ark. wyd. 24; nakład 600; cena 40 000,—

Rzetelna i oparta na bogatych materiałach źródłowych (archiwaliach, wspomnieniach) analiza związków polskiej mniejszości narodowej z krajem pochodzenia w dwudziestolecie międzywojennym. Autor przeciwstawia się panującej w historiografii tezie o braku zainteresowania II Rzeczypospolitej losami Polaków żyjących na terenie Niemiec. Wskazuje na różnorodność form pomocy organizacyjnej, finansowej i kulturalnej, ale i również na zależności działaczy mniejszościowych od władz polskich. Podejmuje także problem usiłowań służb specjalnych, by wykorzystać owe zależności do celów irredentystycznych. Autor uważa jednak, że działania te nie były zgodne z zamierzeniami rządu II Rzeczypospolitej, chociaż pomoc dla mniejszości polskiej była jednym z niezmiernie ważnych instrumentów polityki ówczesnego rządu wobec Niemiec.

DO NABYCIA:

w księgarniach naukowych

w Instytucie Zachodnim 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)

w księgarni „Pod ratuszem“, Poznań, Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

