



Ryszard Barczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Towaroznawstwa
Katedra Koniunktury Gospodarczej
ryszard.barczyk@ue.poznan.pl

Horst Brezinski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Towaroznawstwa
Katedra Koniunktury Gospodarczej
horst@brezinski.de

POLITYKA STABILIZACJI MAKROEKONOMICZNEJ W POLSCE I NIEMCZECH W OKRESIE TRANSFORMACJI ORAZ ZJEDNOCZENIA

Streszczenie: Polityka stabilizacji makroekonomicznej jest realizowana z różnym natężeniem w każdym systemie gospodarczym. Działania stabilizacyjne były i są również prowadzone w gospodarce polskiej i niemieckiej, a w warunkach współczesnych występuje stopniowy wzrost stopnia ich zbieżności. Celem pracy jest porównanie celów, stosowanych narzędzi pieniężnych i fiskalnych oraz powstałych efektów stabilizacyjnych w gospodarce polskiej i niemieckiej. Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej z nich jest zawarta analiza porównawcza polityki stabilizacji w każdym z badanych krajów. W części drugiej zostaną omówione najważniejsze instytucjonalne czynniki, wynikające z transformacji w Polsce oraz ze zjednoczenia gospodarki zachodnio- i wschodniemieckiej. W ostatniej części zostaną przedstawione realne i nominalne efekty, ukazujące stopień realizacji celów stabilizacyjnych w obu krajach.

Słowa kluczowe: stabilizacja makroekonomiczna, polityka pieniężna i fiskalna, transformacja, zjednoczenie.

Wprowadzenie

Polityka stabilizacji makroekonomicznej jest realizowana w każdym systemie gospodarczym. Zakres jej stosowania, a przede wszystkim uzyskiwane efekty są odmiennie interpretowane w nurcie neoklasycznym i w ekonomii keynesowskiej [Wagner, 2014, s. 37]. Działania takie były i są również prowadzone w gospodarce polskiej i niemieckiej, a w warunkach współczesnych występuje stopniowy wzrost stopnia ich zbieżności.

Celem pracy jest analiza porównawcza celów, stosowanych narzędzi i efektów działań stabilizacyjnych w gospodarce polskiej, w której wystąpiła transformacja oraz w gospodarce niemieckiej w okresie procesów zjednoczeniowych. Na tej podstawie będzie podjęta próba zbadania najważniejszych determinant działań stabilizacyjnych w obu krajach i określenie stopnia ich zbieżności lub rozbieżności.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej jest zawarta analiza porównawcza polityki stabilizacji; będzie ona prowadzona na płaszczyźnie celów i stosowanych narzędzi w każdym z badanych krajów. W części drugiej zostaną omówione czynniki wpływające na efekty działań stabilizacyjnych w Polsce i w Niemczech. Wśród nich są analizowane czynniki polityczno-instytucjonalne, wynikające z realizowanej w latach 1990-2004 transformacji w Polsce oraz ze zjednoczenia w okresie 1990-2004 gospodarki wschodnio- i zachodniemieckiej. W ostatniej części zostaną przedstawione najważniejsze realne i nominalne efekty (dynamika wzrostu gospodarczego, sytuacja na rynku pracy, inflacja), ukazujące stopień realizacji celów stabilizacyjnych w obu krajach. W zakończeniu natomiast sformułowano wnioski dotyczące stopnia zbieżności lub rozbieżności polityki stabilizacji prowadzonej w Polsce i w Niemczech.

1. Polityka stabilizacji makroekonomicznej w badanych krajach

Państwo, prowadząc politykę gospodarczą, realizuje zhierarchizowany system celów, wśród których najważniejszą rolę odgrywają cele społeczno-polityczne. Ich realizacja jest możliwa m.in. wówczas, gdy są osiągane bezpośrednie cele gospodarcze [Dobias, 1980, s. 84-101]. Jednym z ważniejszych zadań, które współcześnie są podejmowane przez organy państwa w okresie krótkim i średnim, jest polityka stabilizacji makroekonomicznej. Obejmuje ona ogół przedsięwzięć, których zamiarem jest dążenie do tworzenia warunków i utrzymywania równowagi ogólnogospodarczej, tj. przeciwdziałanie lub łagodzenie skutków występowania krótko- i średniookresowych zmian aktywności gospodarczej. Głównym jej zadaniem nie jest zapobieganie występowaniu jakichkolwiek fluktuacji poszczególnych elementów gospodarki, ale czuwanie nad tym, aby oscylacje te się znosiły, a nie wzajemnie wzmacniały [Despres i in., 1975, s. 41-42].

Celem polityki stabilizacji jest osiągnięcie równowagi makroekonomicznej. W tym przypadku chodzi nie tylko o zapewnienie ogólnej równowagi między efektywnym popytem i globalną podażą na rynku dóbr i usług, z zachowaniem równowag cząstkowych, ale też o przeciwdziałanie skutkom kumulacyjnych procesów w gospodarce, zarówno jeżeli chodzi o utrzymanie wysokiej stopy

wzrostu gospodarczego, jak i o zapobieganie występowaniu zbyt głębokich załamania, a także o oddziaływanie na dynamikę wzrostu i proporcje podaży czynników produkcji [Barczyk, 2004, s. 16].

Tak sformułowany cel ogólny oznacza stan idealny, w którym występuje optymalna sytuacja w gospodarce, w stosunkowo niskim stopniu przydatny w prowadzonej polityce gospodarczej. Podejmując próbę zbliżenia go do warunków rzeczywistości gospodarczej, można stwierdzić, że zadaniem polityki stabilizacji jest dążenie do tego, aby w warunkach systemu rynkowego osiągnąć wysoki i zrównoważony wzrost gospodarczy, stabilną wartość pieniądza, wysoki poziom zatrudnienia, a w warunkach gospodarki otwartej – równowagę w kontaktach z zagranicą. W ten sposób powstał czworokąt celów stabilizacyjnych, który często jest uzupełniany o dodatkowe elementy. Wśród nich można wyróżnić sprawiedliwy podział dochodu narodowego i kapitału, równowagę ekologiczną [Mussel, Pätzold, 2008, s. 22] czy też zrównoważony wynik budżetu państwa [Kołodko, 1993, s. 46].

Analizując powyższe cele stabilizacji, można stwierdzić, że osiągnięcie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego jest możliwe m.in. w warunkach ograniczania amplitudy wahań koniunkturalnych, w sytuacji pełnego zatrudnienia i niskiej inflacji. Stąd też często uważa się, że w gospodarce zamkniętej najważniejszą rolę stabilizacyjną pełni wysoki poziom zatrudnienia oraz stabilizacja wartości pieniądza [Cassel, Thieme, 1997, s. 96]. Realizacja tych zamierzeń często gwarantuje osiągnięcie równowagi ogólnogospodarczej.

Przedstawione cele polityki stabilizacji makroekonomicznej łączą się i splatają z zamierzeniami polityki gospodarczej oraz tworzą nie zawsze wewnętrznie spójny system celów. Często uważa się, że powstaje magiczny wielokąt celów, co oznacza, że są one pewną koncepcją teoretyczną, jednakże osiągnięcie wszystkich z nich jest bardzo często utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe. Przedstawiona hierarchia celów polityki stabilizacji jest jedynie pewnym zabiegiem porządkującym te analizy i jest uwarunkowana nie tylko przez dominującą w danym kraju koncepcję teoretyczną, lecz także przez konkretne warunki, w jakich działa gospodarka.

Cele polityki stabilizacji makroekonomicznej w Niemczech są podobne do tych formułowanych w innych gospodarkach rynkowych, które również tworzą magiczny czworokąt celów. Sformułowano je w czerwcu 1967 r. w ustawie o wspieraniu stabilizacji i wzrostu [Gesetz zur Wirtschaftsverwaltungsrecht..., 1967] w której zapisano, iż: „[...] narzędzia polityki gospodarczej i inne instrumenty polityczno-finansowe powinny uwzględniać równowagę ogólnogospodarczą, a w ramach porządku rynkowego powinny one osiągać:

- stabilny poziom cen,
- wysoki poziom zatrudnienia,
- wymierny wzrost gospodarczy,
- równowagę w relacjach z zagranicą”.

W ramach tych rozwiązań rząd związkowy został zobligowany do tego, aby w styczniu każdego roku przedstawiać roczne cele polityki gospodarczej.

Niestety podobnej jak w Niemczech sytuacji prawnej nie ma w Polsce, gdyż w naszym kraju nie powstała ustawa o stabilizacji i wzroście. Cele stabilizacji są formułowane jedynie w aktach prawnych, dotyczących poszczególnych narzędzi stabilizacyjnych. W przyjętej 31 stycznia 1989 r. ustawie o NBP zapisano, że celem banku centralnego jest: „[...] w szczególności umocnienie pieniądza polskiego” (art. 5, ustęp 1), a także współdziałanie „[...] w kształtowaniu polityki gospodarczej państwa oraz w jej realizacji kierując się ustawami i uchwałami Sejmu” [ustawa o NBP z dnia 31 stycznia 1989].

W kwietniu 1997 r. uchwalono w Polsce nową Konstytucję, a na jej podstawie w dniu 29 sierpnia 1997 r. przyjęto nową ustawę o Narodowym Banku Polskim (weszła w życie 1 stycznia 1998 r.). Przyjmowała ona, że „[...] celem NBP jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP” [ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1998].

W polityce stabilizacji są stosowane także w Polsce narzędzia polityki fiskalnej. Niestety w przyjętych rozwiązaniach prawnych nie sformułowano w jednoznaczny sposób jakie cele stabilizacyjne powinny być osiągnęte za pomocą działań fiskalnych. S. Owsiak formułuje w tym zakresie szczegółowe, pozafiskalne cele [2005, s. 361]:

- tworzenie warunków do zwiększenia stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych, występujących w gospodarce;
- zwiększenie oszczędności pieniężnych poprzez optymalizację dochodów podatkowych;
- zmniejszenie amplitudy wahań w cyklu koniunkturalnym;
- ograniczenie bezrobocia i dążenie do zwiększenia ilości nowych miejsc pracy;
- zmniejszenie dysproporcji dochodowych powstających w wyniku funkcjonowania mechanizmu rynkowego;
- ograniczenie negatywnych skutków różnicowania dochodów podmiotów gospodarczych, maksymalizujących zyski.

Jak wynika z powyższych rozważań, cele stabilizacji makroekonomicznej, akceptowane w obu krajach, są generalnie zbieżne. Istniejące w tym zakresie różnice dotyczą sposobu i formy ich akceptacji. W gospodarce niemieckiej zapi-

sano je w ujednolicony i jednoznaczny sposób w akcie prawnym, przyjętym prawie 50 lat temu. W Polsce nie ma całościowej ustawy, regulującej kwestie stabilizacji. Zapisy takie istnieją w ustawie dotyczącej polityki pieniężnej, natomiast w regulacjach prawnych z zakresu polityki fiskalnej cele stabilizacyjne są sformułowane w sposób ogólny, a ich istnienie często wynika z kontekstu zapisu prawnego. W przypadku obu krajów w zbyt niskim stopniu uwzględniono przyczyny i konsekwencje ostatniego światowego kryzysu finansowego.

W literaturze dotyczącej sposobu realizacji polityki stabilizacji makroekonomicznej można znaleźć różnorodne klasyfikacje, zarówno narzędzi polityki pieniężnej, jak i fiskalnej. Wśród instrumentów wykorzystywanych na rynku wewnętrznym, należących do pierwszej grupy Deutsche Bundesbank wyróżnia [Pätzold, 1991, s. 111]:

- środki, które wpływają na oprocentowanie (polityka oprocentowania);
- środki, które kształtują płynność banków komercyjnych (polityka płynności);
- środki, które oddziałują na zmiany ilości pieniądza (polityka ilości pieniądza).

Wśród instrumentów polityki pieniężnej, stosowanych przez bank centralny na rynku wewnętrznym Niemiec, można wyróżnić narzędzia polityki otwartego rynku, politykę bezpośredniego refinansowania, rezerwy obowiązkowej oraz politykę depozytową [Pätzold, 1991, s. 111].

Bardzo podobne instrumenty, jak w gospodarce niemieckiej, były i są wykorzystywane w Polsce w warunkach transformacji. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o NBP określa następujące narzędzia polityki pieniężnej:

- operacje otwartego rynku,
- rezerwę obowiązkową,
- kredyt refinansowy (dyskonto i redyskonto weksli),
- przyjmowanie depozytów banków komercyjnych.

W przypadku zagrożenia realizacji polityki pieniężnej bank centralny może: ograniczać środki pieniężne oddane przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców, nałożyć obowiązek utrzymywania w NBP depozytów od środków zagranicznych, wykorzystywanych przez banki i krajowe przedsiębiorstwa.

Druga grupa narzędzi polityki stabilizacji makroekonomicznej to instrumenty fiskalne, które w wąskim ujęciu obejmują [Owsiak, 2005, s. 361]:

- wydatki budżetowe na zakup dóbr i usług,
- dynamikę i strukturę wydatków transferowych,
- zmiany w sferze polityki podatkowej.

Polityka wydatków budżetowych odgrywa istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, że w bezpośredni sposób determinuje zmiany popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne, ale i inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są

warunkowane przez wydatki osobowe i socjalne, a w części przez wydatki transferowe. Wydatki te mają jednakże głównie charakter społeczny i w stosunkowo niskim stopniu wpływają na zmiany aktywności gospodarczej, a siła ich wpływu na popyt konsumpcyjny w wysokim stopniu zależy od krańcowej skłonności do konsumpcji. Popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje. Wpływ ten jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Jednak i w tym przypadku powstają pewne bariery w prowadzonej polityce stabilizacji [Pätzold, 1991, s. 152]. Elementem wydatków budżetowych, stabilizującym gospodarkę są także transfery do poszczególnych podmiotów gospodarczych. Ten instrument polityki fiskalnej jest bardziej elastyczny w działaniu aniżeli wydatki inwestycyjne. Możliwości ich zwiększenia są jednak ograniczone sytuacją w budżecie państwa.

Polityka podatkowa, wykorzystywana jako instrument stabilizacji, jest w gospodarce rynkowej skierowana na dochody konsumentów i inwestorów lub na ich aktywność gospodarczą. Jej wpływ na dochody konsumentów jest jednak pośredni i może on być realizowany poprzez wprowadzenie dodatkowych obciążeń lub zwolnień podatkowych albo poprzez zmiany stawek podatkowych od nabywanych dóbr konsumpcyjnych, np. podatku od wartości dodanej lub akcyzy. Czynniki te najczęściej określają chęć lub zdolność kupna, a ich wpływ na popyt konsumpcyjny zależy m.in. od końcowej skłonności do oszczędzania. Organy państwa poprzez politykę podatkową mogą również wpływać na popyt na dobra inwestycyjne. Ważnym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Polegają one na tworzeniu możliwości odpisu przez przedsiębiorstwa od podstawy opodatkowania kwot wydawanych na inwestycje. Tak zwane nietrwale premie inwestycyjne obejmują jedynie firmy, które osiągają zyski, natomiast trwałe premie dotyczą wszystkich firm bez względu na osiągnięty wynik finansowy. Państwo realizując politykę podatkową może także dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje w fazie niskiej aktywności gospodarczej [Teichmann, 1988, s. 247-251].

Stosowane w gospodarce niemieckiej i polskiej narzędzia środki polityki stabilizacji są podobne. Uwaga ta w stosunkowo wysokim stopniu dotyczy instrumentów pieniężnych. Polska wprawdzie nie należy do strefy euro, ale narzędzia wykorzystywane przez NBP są zbieżne z działaniami EBC, stosowanymi w krajach, w których występuje wspólna waluta. Podobne, ale nie identyczne, są także środki polityki fiskalnej, wykorzystywane w obu krajach. Zakres ich dzia-

łania, wysokość dochodów i wydatków publicznych, a przede wszystkim efekty stabilizacyjne zależą od wyników finansowych w sferze budżetu i długu publicznego. Działanie stabilizacyjne wydatków publicznych w gospodarce polskiej jest jednak uzależnione od wysokości i struktury dochodów. Stopień synchronizacji narzędzi fiskalnych w obu krajach jest jednak niższy, gdyż do tej pory kwestii tych nie reguluje wspólna polityka fiskalna UE.

2. Instytucjonalne uwarunkowania realizacji polityki stabilizacji w Polsce i Niemczech

Cele, narzędzia, mechanizm ich stabilizacyjnego działania, a także uzyskiwane efekty w badanych krajach były i są uwarunkowane przez różnorodne czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. W pierwszej grupie główną rolę odegrały przemiany polityczno-instytucjonalne, tworzące w Polsce transformację gospodarczą, a w Niemczech składające się na procesy zjednoczeniowe. Ważną rolę odgrywały także wewnętrzne determinanty określające poziom i charakter procesów rozwojowych w obu krajach. Wśród czynników zewnętrznych, determinujących efekty działań stabilizacyjnych, istotną rolę odegrały procesy europejskiej integracji gospodarczej oraz wybuch w 2008 r. światowego kryzysu finansowego.

2.1. Transformacja systemowa w Polsce

Wśród wewnętrznych czynników występujących w gospodarce polskiej, wpływających na działania stabilizujące, ważną rolę odegrała rozpoczęta w 1989 r. transformacja. Program gospodarczy, znany jako Plan Balcerowicza, składał się z dwóch, odrębnych działań [Bałtowski, Miszewski, 2006, s. 182]:

- bieżących, polegających na liberalizacji i przywracaniu równowagi makroekonomicznej, a zwłaszcza na ograniczeniu inflacji;
- długookresowych, systemowych przeobrażeniach, polegających na budowaniu instytucji rynkowych, opartych na prywatnej własności.

Realizację programu stabilizacji zapoczątkowano w warunkach bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, określanej w literaturze jako Wielka Depresja Transformacyjna [Bałtowski, Miszewski, 2006, s. 184].

W procesie stabilizacji makroekonomicznej, a w szczególności w procesie oddziaływania na inflację, stosowano zarówno instrumenty polityki pieniężnej, jak i fiskalnej. W realizowanej w okresie transformacji polityce pieniężnej moż-

na wyróżnić trzy okresy [Bałtowski, Miszewski, 2006, s. 266]. Pierwszy obejmuje lata 1989-1992, w których dominowały administracyjne metody oddziaływania. Okres drugi to lata 1993-1997, a w tym czasie bank centralny stopniowo wdrażał standardowe narzędzia oddziaływania. Okres trzeci rozpoczął się w momencie zmiany ustaw bankowych i powołania Rady Polityki Pieniężnej. Pierwszy wyodrębniony okres zapoczątkowano w styczniu 1989 r. uchwaleniem nowego prawa bankowego i ustawy o NBP (Prawo bankowe) [ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o NBP]. Regulacje te spowodowały powstanie dwuszczeblowego systemu bankowego i nadanie NBP cech banku centralnego. Jednocześnie doprowadziły one do nowej organizacji systemu, gdyż utworzono z oddziałów operacyjnych NBP 9 banków komercyjnych i wyprowadzono z tego banku działalność kredytową (poza refinansowaniem banków i kredytowaniem budżetu). Sformułowano także nowy cel polityki pieniężnej. Powstanie dwuszczeblowego systemu bankowego było warunkiem utworzenia międzybankowego rynku pieniądza, bez którego nie było możliwe prowadzenie polityki pieniężnej instrumentami rynkowymi.

Kolejnym etapem w procesie realizacji polityki pieniężnej były zmiany w podejściu banku centralnego do jej prowadzenia. W pierwszych latach transformacji główną strategią polityki pieniężnej było „umocnienie pieniądza polskiego”, a podstawowym narzędziem była administracyjnie określona alokacja kredytów oraz kontrola podaży pieniądza. W kolejnych latach podejmowano próby doskonalenia kształtowania podaży pieniądza poprzez wzrost operacji otwartego rynku. Początkowo były one udzielane na kontrolę celów ilościowych, a przede wszystkim płynnych rezerw banków komercyjnych, natomiast od 1994 r. podejmowano próby ich wykorzystywania do kontroli stóp procentowych. Pomimo podejmowanych działań skuteczność kontroli podaży pieniądza zmniejszała się, a jej przyczyną był gwałtowny wzrost rezerw dewizowych, który doprowadził do nadpłynności i do zmiany systemu walutowego. Wprowadzono dopuszczalne pasmo wahań wokół parytetu z przedziału $\pm 7\%$ do $\pm 15\%$. Miało to doprowadzić do wzrostu niepewności wśród inwestorów portfelowych i do zmniejszenia napływu kapitału krótkoterminowego. Stopniowa zmiana kursu walutowego doprowadziła w kwietniu 2000 r. do jego upłynnienia.

W kwietniu 1997 r. uchwalono nową Konstytucję RP, która powołała do życia organ banku centralnego Radę Polityki Pieniężnej (RPP) i wyposażyła ją w szersze kompetencje w zakresie polityki pieniężnej. Organ ten miał w szczególności m.in. ustalać wysokość stóp procentowych, zasady kształtowania rezerwy obowiązkowej oraz operacji otwartego rynku. Uprawnienia te były istotną zmianą sposobu podejmowania decyzji z zakresu polityki pieniężnej. W 1997 r.

RPP pieniężnej przyjęła, że dotychczasowa polityka będzie kontynuowana, a jej strategią będzie bezpośredni cel inflacyjny, celem pośrednim kształtowanie podaży pieniądza, natomiast celem operacyjnym krótkookresowe stopy procentowe. Na kolejnych posiedzeniach Rada uznała, że bezpośredni cel inflacyjny jest podstawową zasadą realizacji polityki pieniężnej, a podstawowymi stopami banku centralnego jest stopa lombardowa i redyskonta. Najważniejszym rodzajem operacji otwartego rynku była emisja 28-dniowych bonów pieniężnych. Przyjęto także, że głównym założeniem polityki pieniężnej jest stabilizowanie inflacji na niskim poziomie 2,5% z dopuszczalnym $\pm 1\%$ przedziałem wahań.

Przemiany systemu budżetowego, przeprowadzone na początku lat 90. XX w. były jednym z ważniejszych elementów transformacji w gospodarce polskiej. Przyjmując kryterium czasu można wyróżnić pięć etapów budowania nowego systemu w naszym kraju [Owsiak, 2005, s. 472]. W powstającym systemie podatkowym wprowadzono, działające w sposób dyskrejonalny, podatki pośrednie. Wśród nich najważniejszą rolę odgrywał podatek od towarów i usług VAT i podatek akcyzowy. W grupie podatków wykazujących cechy narzędzi automatycznych dominowały podatki bezpośrednie, a wśród nich podatki dochodowe od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT).

Podatki pośrednie wprowadzono w trzecim etapie budowy systemu podatkowego w naszym kraju [ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku VAT]. Podatek ten odgrywa główną rolę w kształtowaniu dochodów publicznych w Polsce, a jednocześnie pełni on funkcję stabilizacyjną w sferze popytu na dobra i usługi. Przystąpienie w 2004 r. Polski do UE spowodowało konieczność przebudowy podatku VAT. Dlatego 1 maja 2004 r. weszła w życie nowa ustawa o podatku od towarów i usług, która uwzględniła szóstą Dyrektywę VAT stosowaną w UE [ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym]. W okresie po 1 maja 2003 r. w Polsce było 36 nowelizacji ustawy o VAT.

Podatek akcyzowy, wprowadzony w Polsce w 1993 r., jest płacony przy zakupie szczególnych dóbr i wpływa on przede wszystkim na ceny towarów, a ponadto musi on być płacony niezależnie od innych podatków [ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku VAT i podatku akcyzowym]. Stawki tego podatku są elastyczne, a uprawnienia do ich bieżącego ustalania ma Ministerstwo Finansów, które w drodze rozporządzenia ustala stawki kwotowe lub procentowe. Przystąpienie Polski do UE spowodowało zmianę systemu podatku akcyzowego [ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym].

W okresie transformacji w gospodarce polskiej powstał nie tylko system podatków pośrednich, ale także podatków bezpośrednich, wśród których główną rolę odgrywają wprowadzone w latach 1991-1992 podatki dochodowe od osób

fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT) [ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; ustawa z dnia 15 lipca 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych].

Podatek dochodowy od osób fizycznych odznacza się powszechnością podmiotową i przedmiotową, a jednocześnie jego stosowanie umożliwia realizację celów pozafiskalnych. Stawki tego podatku ulegały zmianom w czasie. W latach 1992-1993 występowała łagodnie progresywna, trzystopniowa skala podatkowa, która wynosiła 20%, 30% i 40% dla osób z określonych przedziałów dochodów. W 1994 r. wysokość tego podatku wzrosła, gdyż stawki podatkowe zwiększono do 21%, 33% i 45%, co doprowadziło do wzrostu jego progresywności. Obniżka stawek do poziomu 20%, 32% i 44% nastąpiła w 1997 r., ale odbiegały one od tych, które występowały w 1992 r. Od 2009 r. do chwili obecnej w gospodarce polskiej występują jedynie dwie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, które wynoszą 18% i 32%.

Reforma podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała ze szczególnej jego roli w systemie ekonomicznym. Podstawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1992-1996 wynosiła 40%, a w 1997 r. została zmniejszona do 38% i miała charakter liniowy. W 1998 r. nastąpiło jej obniżenie do 36%, a w latach następnych podjęto próby dalszej obniżki, gdyż od 1999 r. wynosiła ona 34%, w okresach następnych 30%. W latach 2001-2002 stawka ta była równa 28%, a w kolejnym 27%. Proces ten zakończył się w 2004 r., kiedy ją radykalnie obniżono do 19%, która obowiązuje do chwili obecnej.

Przedstawione uwagi dotyczące zmian w sferze centralnych podatków pozwalają stwierdzić, że w warunkach powtarzających się zjawisk kryzysowych w polskich finansach publicznych, wprowadzone zmiany zakładały przede wszystkim dążenie do ograniczenia deficytu budżetowego i zmniejszenia wysokości długu publicznego. W działaniach tych koncentrowano się na wydatkach budżetowych, a mniejszą uwagę zwracano na poprawianie efektów dochodów podatkowych. W strukturze wydatków budżetowych dominowały kwestie realizacji celów społeczno-politycznych, a zdecydowanie mniej uwagi zwracano na działania stabilizujące gospodarkę.

2.2. Procesy zjednoczeniowe w Niemczech

Procesy zjednoczeniowe Niemiec zostały zapoczątkowane w warunkach bardzo trudnej wewnętrznej sytuacji społeczno-politycznej. Od maja 1989 r. trwał exodus mieszkańców wschodnich Niemiec, a obchody 40-lecia powstania robotniczego państwa niemieckiego współwystępowały z licznymi demonstra-

cjami, których uczestnicy wznosili hasło „Wir sind das Volk”. Jednocześnie w Polsce i w innych krajach trwała transformacja systemowa. W tych warunkach 18 maja 1990 r. został podpisany traktat o unii walutowej, gospodarczej i społecznej między RFN i NRD, a wszedł on w życie 1 lipca 1990 r. Zakładał on m.in. wprowadzenie na terenie Niemiec Wschodnich społecznej gospodarki rynkowej, marki niemieckiej oraz ustanowienie prywatnej własności, rynkowych zasad konkurencji, uwolnienie cen, a także zniesienie monopolii. Przygotowany na tej podstawie Traktat Zjednoczeniowy wszedł w życie w dniu 3 października 1990 r. i zakładał rozszerzenie obszaru obowiązywania konstytucji RFN na terenie byłego NRD, przeniesienie stolicy zjednoczonego państwa do Berlina, a także przejęcie przez RFN długów i majątku narodowego byłej NRD [Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, s. 13].

W pierwszym roku po zjednoczeniu, tj. w 1991 r., wystąpił szybki wzrost bezrobocia (do 2 mln osób), mimo że w 1990 r. na terenie byłej NRD powstało 110 tys. nowych firm. Ogromna dysproporcja wystąpiła także w sile ekonomicznej obu krajów, gdyż PKB Niemiec Wschodnich w 1989 r. wyniósł 207,9 mld euro, w przypadku Niemiec Zachodnich było to 1399,5 mld euro [Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, s. 14]. PKB per capita w NRD wyniósł 44% PKB ówczesnej RFN (w 2010 r. PKB per capita nowych krajów związkowych wynosił 70% poziomu RFN). Modernizacja infrastruktury oznaczała szybki rozwój branży budowlanej wskutek dotacji na modernizację landów wschodnich oraz wprowadzonych ulg podatkowych do inwestycji w nieruchomości.

W okresie zjednoczenia środki finansowe na modernizację infrastruktury wschodnioniemieckiej pochodziły z różnych źródeł. Pierwszym z nich był uruchomiony w latach 1990-1994 Fundusz Niemiecka Jedność. W kolejnych latach zastąpiły go pakiety solidarnościowe. Pierwszy z nich, obowiązujący w latach 1995-2004, był głównie przeznaczony na wyrównywanie infrastruktury. Podobną rolę odegrał drugi pakiet solidarnościowy, który wszedł w życie w 2005 r. i będzie obowiązywał do 2019 r. Całkowita kwota dotacji dla gospodarki byłej NRD wynosiła w latach 1990-2009 około 1,3 bln euro [Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, s. 9]. Kolejnym źródłem finansowania zjednoczenia w latach 1994-1999 były europejskie fundusze strukturalne. Do końca 2013 r. nowe kraje związkowe otrzymały ponad 16,5 mld euro. Bardzo kontrowersyjną okazała się prywatyzacja gospodarki wschodnioniemieckiej przez Urząd Powierniczy ds. Prywatyzacji. Jego działalność dotyczyła ponad 8 tys. firm, w których pracowało około 4 mln osób, a także około 2,5 mln gruntów rolnych. Po jego rozwiązaniu w 1994 r. powstał dług w wysokości około 100 mld euro.

Reasumując można stwierdzić, że realizowana w okresie zjednoczenia polityka fiskalna polegała głównie na kształtowaniu wydatków budżetowych. W ich strukturze dominowały wydatki inwestycyjne, a mniejszą rolę odgrywały wydatki konsumpcyjne (pomoc społeczna). W tym czasie występowały także ulgi podatkowe, związane z procesami modernizacyjnymi.

Polityka pieniężna, prowadzona na terenie zjednoczonych Niemiec, zgodnie z polityką EBC, wykorzystywała głównie narzędzia ekonomiczne, związane z polityką otwartego rynku, bezpośredniego refinansowania, rezerwy obowiązkowej czy też z polityką depozytową. Zdecydowanie mniejszą rolę odgrywały narzędzia administracyjne dotyczące polityki bezpośredniego oddziaływania.

3. Efekty działań stabilizacyjnych w sferze realnej i nominalnej w obu krajach

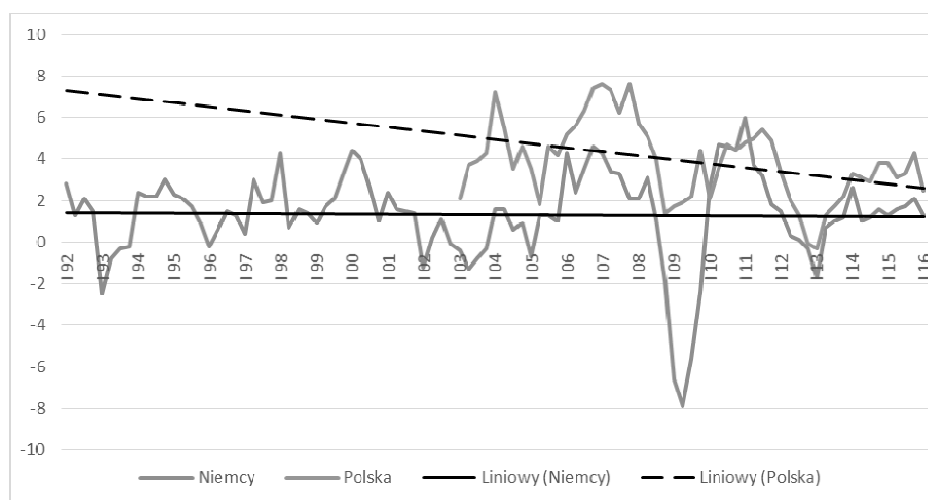
Osiągnięte w warunkach przemian systemowych efekty działań stabilizacyjnych prowadzonych w gospodarce polskiej i niemieckiej, obejmują sferę realną i nominalną. W pierwszej z nich są analizowane skutki występujące w zakresie zmian aktywności gospodarczej oraz na rynku pracy. Sfera nominalna jest charakteryzowana za pomocą indeksów dynamiki ogółu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, odzwierciedlających procesy inflacyjne.

W pracach tych wystąpiły problemy formalno-statystyczne, związane nie tylko z dostępem do danych statystycznych w pożądanym przekrojach czasowych ale także wynikające z konieczności pełnej ich porównywalności dla gospodarki polskiej i niemieckiej. Chcąc uniknąć tych trudności do prac analitycznych przyjęto ujednolicone dla krajów UE szeregi czasowe, publikowane przez Eurostat. Zmiany aktywności gospodarczej i powstałe efekty stabilizacyjne są odzwierciedlane przez kwartalne szeregi indeksów dynamiki PKB (analogiczny kwartał roku poprzedniego = 100), agregowane w cenach rynkowych. Niestety dane tego rodzaju są publikowane dla gospodarki polskiej od I kw. 2003 r., a dla niemieckiej od I kw. 1992 r. Wskaźniki charakteryzujące sferę realną (rynek pracy), to roczne dane stóp bezrobocia dla obu krajów. Porównywalne szeregi czasowe są publikowane dla Polski od 1997 r., a dla Niemiec od 1994 r. Sfera nominalna jest charakteryzowana przez średnie wartości zharmonizowanych indeksów cen ogółem dóbr i usług konsumpcyjnych, które są osiągane dla Polski począwszy od 1997 r., a dla Niemiec od 1996 r.

Analiza porównawcza działań stabilizacyjnych w badanych krajach polegała na oszacowaniu parametrów funkcji trendu dla danych PKB. Z założenia szacunki te ukazują dynamikę wzrostu gospodarczego, a odchylenia od trendu amplitudę i długość występujących wahań koniunkturalnych. Krótkookresowa

sytuacja na rynku pracy jest obrazowana za pomocą wskaźników stóp bezrobocia, a zmiany długookresowe są ukazane za pomocą parametrów funkcji trendu. Krótko- i długookresowe zmiany inflacji są przedstawione za pomocą średnich wartości zharmonizowanych cen dóbr i usług konsumpcyjnych oraz parametrów funkcji trendu.

Jak wynika z rys. 1 dynamika PKB w Polsce była wyższa aniżeli w Niemczech, co wskazuje, że szybkość wzrostu gospodarczego w naszym kraju była wyższa. W obu przypadkach występowały stosunkowo wyraźne zmiany aktywności gospodarczej. Spadki te w obu krajach stwierdzono w latach 2004-2005, a szczególnie głębokie załamanie koniunktury w gospodarce niemieckiej było w latach 2007-2009, gdyż w tym okresie wartości indeksów były malejące. Może to oznaczać, że światowy kryzys finansowy spowodował silniejsze pogorszenie koniunktury w Niemczech aniżeli w Polsce, ponieważ amplituda recesji w naszym kraju była niższa (wartości indeksów były wprawdzie malejące, ale dodatnie). Osłabienie aktywności gospodarczej wystąpiło w obu krajach w latach 2011-2013, a w okresach następnych dynamika PKB była nieco wyższa w Polsce aniżeli w Niemczech.

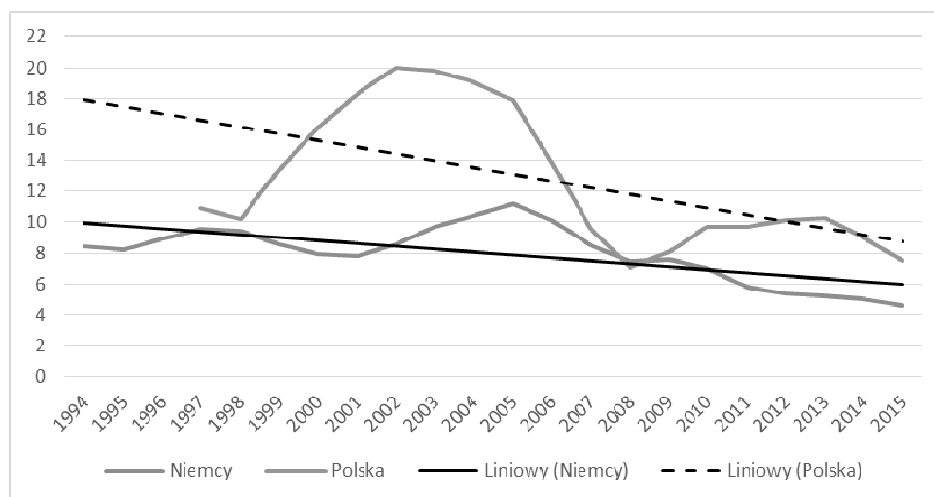


Rys. 1. Kwartalne indeksy łańcuchowe PKB w cenach rynkowych w okresie I kw. 1992 – I kw. 2016 w Niemczech oraz w okresie I kw. 2003 – I kw. 2016 w Polsce

Źródło: [www 1].

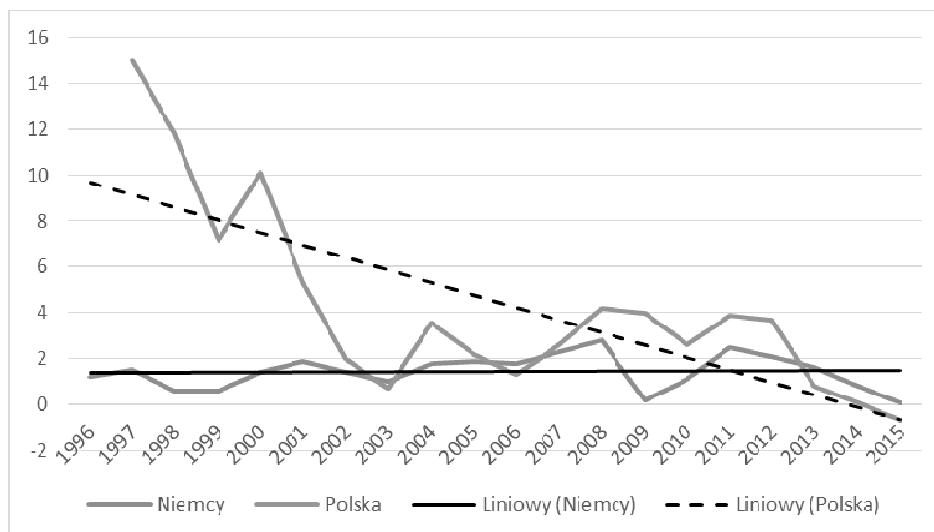
Z procesami wahań koniunkturalnych i wzrostu gospodarczego są związane zmiany na rynku pracy. Z rys. 2 wynika, że stopa bezrobocia w badanym okresie w Polsce była zdecydowanie wyższa aniżeli w Niemczech. Wniosek ten dotyczy końca lat 90. i pierwszych lat XXI w., gdyż stopa bezrobocia była w gospodarce

polskiej dwukrotnie wyższa aniżeli w niemieckiej. Ponieważ w pierwszych latach transformacji była ona wysoka i wynosiła ponad 20%, dlatego też szybkość spadku była w naszym kraju wyższa aniżeli w gospodarce niemieckiej. W roku 2015 różnica na rynku pracy w Polsce i w Niemczech była niższa, co oznacza, że sytuacja w zakresie bezrobocia uległa stopniowej poprawie, aczkolwiek na rynku niemieckim była ona w dalszym ciągu korzystniejsza.



Rys. 2. Stopa bezrobocia (w %) w Polsce i Niemczech w latach 1994-2015

Źródło: [www 1].



Rys. 3. Średnie wartości indeksów cen (HICP) w Polsce i Niemczech w latach 1996-2015

Źródło: [www 1].

Relatywnie dobra sytuacja występowała w Niemczech w sferze inflacji, gdyż średnioroczna dynamika wynosiła 1,0-1,5%. Najwyższą dynamikę stwierdzono w latach 2007-2008, w okresie światowego kryzysu finansowego (rys. 3). Inflacja w Polsce w okresie rozpoczęcia transformacji miała charakter hiperinflacji i wynosiła ona w skali roku kilkaset procent. Wskutek zdecydowanej poprawie sytuacji rynkowej i konsekwentnie prowadzonej pieniężnej polityce antyinflacyjnej inflacja w naszym kraju była niższa aniżeli w Niemczech, a na przełomie 2015 i 2016 dynamika wzrostu cen była ujemna.

Przeprowadzone analizy empiryczne są niestety fragmentaryczne, co wynika z ograniczonej dostępności do porównywalnych dla obu krajów danych statystycznych. Na ich podstawie można jednak stwierdzić, że stopień realizacji celów stabilizacyjnych w obu krajach jest relatywnie wysoki. Wniosek ten dotyczy głównie poprawiającej się sytuacji na rynku pracy i szybkości ograniczenia procesów inflacyjnych. Niestety w obu krajach w dalszym ciągu występują wyraźne zmiany aktywności gospodarczej.

Podsumowanie

Realizowana w Polsce i w Niemczech, w warunkach przemian systemowych, polityka stabilizacji makroekonomicznej wskazuje na stopniowy ale jeszcze niepełny wzrost stopnia osiąganych efektów. Cele tej polityki w gospodarce niemieckiej, są zawarte w jednolitym akcie prawnym i obejmują one najważniejsze zalecenia krótkookresowej polityki państwa. Cele działań stabilizacyjnych w Polsce są rozproszone, gdyż są zapisane w oddzielnych aktach prawnych dotyczących polityki pieniężnej lub fiskalnej. Niestety w obu krajach nie uwzględnia się w pełni wszystkich problemów np. stabilizacji w sferze finansów publicznych czy też ochrony środowiska. Jak wynika z rozważań w gospodarce polskiej szczególnie ważnym zadaniem była stabilizacja wartości pieniądza.

Stosowane w obu krajach monetarne narzędzia stabilizacji są generalnie zbieżne, co wynika głównie ze wspólnej polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC. Polska wprawdzie nie należy do strefy euro, ale w naszym kraju przyjęto działania polegające na dostosowaniu środków pieniężnych do warunków UE. Podejmowane do chwili obecnej w Polsce i w Niemczech fiskalne działania stabilizacyjne są zróżnicowane; zakres ich stosowania jest w naszym kraju skoncentrowany na wydatkach publicznych, a rola działań stabilizacyjnych jest ograniczona. W gospodarce niemieckiej w okresie zjednoczenia koncentrowano się na działaniach, których głównym celem było możliwie szybkie stworzenie nowego, wewnętrznie spójnego systemu gospodarczego.

Ponieważ efekty działań stabilizacyjnych zależą w obu krajach od różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych trudno jest jednoznacznie stwierdzić na ile osiągnięte wyniki są konsekwencją prowadzenia stabilizacyjnej polityki pieniężnej i fiskalnej, będącej konsekwencją transformacji lub procesów zjednoczeniowych. W przypadku Polski należy podkreślić, że procesy transformacji stworzyły prawno-instytucjonalną podstawę dla realizacji działań stabilizacyjnych. W gospodarce Niemiec instrumentarium stabilizacyjne powstało wcześniej, a jego skutki były konsekwencją rozszerzenia rynku dóbr konsumpcyjnych i czynników produkcji.

Wzrost stopnia zbieżności działań stabilizacyjnych prowadzonych w obu krajach wynika głównie z dokonujących się procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej. Wzrost ten jest obserwowany w sferze polityki pieniężnej, a w mniejszym stopniu dotyczy narzędzi fiskalnych.

Literatura

- Bałtowski M., Miszewski M. (2006), *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Barczyk R. (2004), *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Cassel D., Thieme H.J. (1997), *Einkommenspolitik. Kritische Analyse eines umstrittenen stabilitätspolitischen Konzepts*, Kiepenheuer & Witsch, Köln.
- Despres E., Friedman M., Hart A.G., Samuelson P.A., Wallace D.H. (1975), *Problem niestabilności gospodarczej* [w:] A. Szeworski (oprac.), *Teoria i praktyka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, PWE, Warszawa.
- Dobias P. (1980), *Wirtschaftspolitik. Einführung in ihre Grundlagen und Hauptprobleme*, Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (1967), Bonn.
- Kołodko G.W. (1993), *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- Mussel G., Pätzold J. (2012), *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, 8th ed., Vahlen, München.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pätzold J. (1991), *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Vahlen Verlag, Bonn-Stuttgart.
- Teichmann U. (1988), *Grundriß der Konjunkturpolitik*, Vahlen Verlag, München.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. 2004, Nr 29, poz. 257.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP, Dz.U. 2005, Nr 140, poz. 938.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 o podatku VAT i podatku akcyzowym, Dz.U. 1993, Nr 18, poz. 82.

Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. 1992, Nr 21, poz. 86.

Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991, Nr 80, poz. 350.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o NBP, Dz.U. 1989, Nr 4, poz. 22.

Wagner H. (2014), *Stabilitätspolitik: Theoretische Grundlagen und institutionelle Alternativen*, 10 ed., Oldenbourg, München.

Zawilska-Florczuk M., Ciechanowicz A. (2011), *Jeden kraj, dwa społeczeństwa. Niemcy 20 lat po zjednoczeniu*, „Prace OSW” luty, nr 35.

[www 1] <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 15.05.2016).

MACROECONOMIC STABILIZATION POLICY IN POLAND AND GERMANY DURING TRANSFORMATION AND REUNIFICATION

Summary: The policy of macroeconomic stabilization plays a significant role in each economic system. Such activities have also been conducted in the Polish and German economies and in the contemporary conditions they are gradually becoming more and more convergent. The aim of this article is to compare the objectives, instruments and effects of macroeconomic stabilization policies in the Polish economy where transformation occurred and in the German economy in the period of reunification. The article consists of three parts. The first one contains the aims, instruments applied and the mechanism of their operation in each of the analyzed countries. The second part discusses internal and external factors influencing the effects of stabilization measures implemented in Poland and in Germany. It concerns political-institutional factors determining the functioning of those economies and conditions resulting from transformation and reunification. The last part presents the most important real and nominal effects (dynamics of economic growth, situation on the labour market, inflation) which show to what extent the stabilization aims were achieved in both countries.

Keywords: stabilization policy, monetary policy, fiscal policy, Poland, Germany.