

EDWARD ROSE

## GENEZA I KONCEPCJA TZW. POLITYKI DOCHODÓW W ZACHODNIEJ EUROPIE

1. Jedną z cech charakteryzujących ewolucję współczesnego kapitalizmu po ostatniej wojnie stanowi zasadnicza zmiana w stosunku polityki poszczególnych państw wobec kształtowania się ich życia gospodarczego. Nie tylko w okresie tzw. liberalizmu, aż do początków bieżącego stulecia, ale również jeszcze w okresie międzywojennym, do pierwszych lat wielkiego kryzysu w latach trzydziestych, nastawienie tej polityki określić można jako fatalistyczne. W myśl zasad klasycznego kapitalizmu uważano, że rozwój gospodarczy musi przebiegać w postaci cyklicznej, czyli że po okresach wysokiej koniunktury następuje depresja i nawet kryzys, po czym samoczynnie wyzwolą się siły, które uzdrowionej gospodarce narodowej nadadzą nowe impulsy, ożywią ją i doprowadzą do ponownego okresu pomyślności. W myśl tych założeń państwo przez długie lata nie ingerowało w przebieg koniunktur.

Po ukończeniu wojny w licznych krajach kapitalistycznych nastąpił doniosły w tym zakresie zwrot. Wprawdzie w najpotężniejszym z nich, tj. w USA, utrzymywało się nadal, przynajmniej w teorii, hasło wolnej przedsiębiorczości, ale nawet tam zaraz po wojnie uznany został zasadniczy postulat zapewnienia przez odpowiednią politykę gospodarczą stanu pełnego zatrudnienia. Odpowiednie ustawy nakładały nawet na rząd obowiązek realizacji tego postulatu. Kiedy jednak USA w okresie drugiej wojny mogły nawet zwiększyć swoją produkcję, to dewiza pełnego zatrudnienia musiała w wyniszczonej przez wojnę Europie wywołać silny oddźwięk. Złożyły się na to głównie dwie przyczyny. Z jednej strony działały tu niewątpliwie i wspomnienia wielkiego kryzysu z lat trzydziestych i bliski przykład krajów socjalistycznych, które, pomimo straszliwych doznanych strat, bezpośrednio po ukończeniu działań wojennych przystąpiły do odbudowy życia gospodarczego. Z drugiej strony w większości państw kapitalistycznych Europy, zwłaszcza zachodniej, wzrósł niepomierne w porównaniu ze stanem przedwojennym udział państwa w ogólnym dochodzie narodowym, co stworzyło dla niego znacznie szersze możliwości bezpośredniego oddziaływania na kształtowanie się rozwoju ekonomicznego. W ten sposób postulat wzrostu gospodarczego — pojęcie przed

ostatnią wojną w tym sensie w krajach o ustroju kapitalistycznym nieznane — stało się logicznym uzupełnieniem postulatu pełnego zatrudnienia. Wzrost gospodarczy czyli wzrost produkcji i obrotów, oznaczający w zasadzie stałe zwiększanie ogólnego dochodu narodowego odnośnych krajów, pociągnął za sobą — jeśli był szybszy niż jednoczesny przyrost ludności — również wzrost dochodu narodowego na jednostkę.

Świadczą o tym zamieszczone niżej zestawienia, zaczerpnięte z Roczników Statystycznych ONZ, przed przytoczeniem których przypominamy, że zgodnie z *Małą encyklopedią* (s. 122) rozróżnia się przy tym w krajach kapitalistycznych:

a) produkt globalny brutto, tj. bez potrącenia amortyzacji środków trwałych (*gross national product* — GNP);

b) produkt globalny netto z potrąceniem amortyzacji (*net national product* — NNP).

Podane w dalszym ciągu zestawienia liczbowe operują, poza wyżej wymienionymi określeniami, jeszcze terminem *gross domestic product*, tj. krajowy produkt globalny, który nie uwzględnia obrotów z zagranicą. Dla uproszczenia termin GNP określać będziemy w dalszym ciągu jako dochód narodowy brutto, DNP jako krajowy dochód narodowy, NNP jako właściwy dochód narodowy.

Do zestawienia ujętego w tabeli 1 Rocznik dodaje uwagę, że powyższe dane muszą być ostrożnie interpretowane. Szacunki są częściowo mylne

Tabela 1

## Wskaźnik dochodu narodowego brutto w cenach stałych

Kraj		1950	1953	1960	1963	1964
W. Brytania	A	86	91	110	117	124
	B	88	92	109	113	119
Francja	A	71	80	110	129	136
	B	76	84	108	121	126
NRF	A	55	71	116	132	141
	B	59	75	114	124	131
Włochy	A	—	78	115	138	141
	B	—	80	113	134	136
USA	A	79	92	109	123	129
	B	91	101	105	113	117
Japonia	A	—	73	134	182	202
	B	—	77	132	173	191

Uwaga: A — dochód ogólny; — B — dochód na głowę (1958=100).

Źródło: Rocznik Statystyczny ONZ z 1965 r., tab. 179.

i wskazują tylko ogólną tendencję. Z powyższym zastrzeżeniem wynika z tabeli 1, że: a) W latach pięćdziesiątych wzrost dochodu narodowego na głowę był, choć trwały, od 1960 r. na ogół wolniejszy niż wzrost dochodu ogólnego; b) Dynamika wzrostu jest w poszczególnych krajach bardzo nierównomierna, co chyba tylko w części tłumaczyć się może różnicą w podstawie obliczenia. Wyraźnie słaby jest wzrost w Wielkiej Brytanii, a także w USA, w porównaniu z kontynentalnymi krajami europejskimi, szczególnie z Włochami. Japonia bije przy tym wszystkie rekordy. Nierówność ta tłumaczy się może również różną dynamiką w rozwoju produkcji materialnej, tj. przemysłu i rolnictwa. Wiadomo bowiem, że w krajach rozwiniętych coraz większą rolę odgrywają usługi, które w państwach kapitalistycznych doliczane są do ogólnego dochodu narodowego.

Jakkolwiek z tabeli 1 wynika, że po ostatniej wojnie wzrost dochodu narodowego, zarówno w liczbach ogólnych, jak i w przeliczeniu na głowę ludności, był zjawiskiem powszechnym, to stwierdzeniu takiego nie wystarczy jeszcze dla orientacji, jak w ramach tego ogólnego wzrostu kształtowało się położenie ludności. Wiąże się to z kwestią podziału tego dochodu, a tym samym jego zużytkowania. Dla ilustracji tego zagadnienia

Tabela 2

Stopa średniego rocznego przyrostu krajowego dochodu narodowego i jego składników (w cenach stałych)

Kraj	Dochód narodowy brutto		Spożycie prywatne	Spożycie państwowe	Tworzenie kapitału trwałego	
	ogółem	na głowę				
W. Brytania	A	2,8	2,4	2,5	1,6	5,4
	B	3,4	2,6	3,1	2,6	6,7
Francja	A	4,5	3,6	4,5	3,6	5,6
	B	5,4	3,8	5,9	3,3	8,9
NRF	A	7,9	6,7	7,5	5,8	10,1
	B	4,9	3,5	5,2	6,9	7,4
Włochy	A	5,6	5,0	4,4	6,9	9,0
	B	5,7	5,0	6,9	4,7	4,2
USA	A	3,2	1,5	3,2	6,0	1,8
	B	4,3	2,7	4,7	4,2	4,4
Japonia	A	9,1	8,0	6,7	6,6	15,4
	B	10,8	9,7	8,4	10,6	15,0

Uwaga: A - 1950-1960 (Włochy 1951-1960, Japonia 1953-1960); B - 1960-1964.

Źródło: Rocznik Statystyczny ONZ z 1965 r. - tab. 183.

W tablicy dla uproszczenia pominięto wymianę towaru i usług z zagranicą.

podajemy w tabeli 2 stopę średniego rocznego przyrostu krajowego dochodu narodowego i jego składników w cenach stałych.

Z tabeli 2, która dzieli przyrost krajowego dochodu narodowego na dwa okresy, tj. głównie 1950—1960 i na pierwsze lata następnej dekady, wynika, że poza Niemiecką Republiką Federalną, która bezpośrednio po wojnie podnosiła swoją gospodarkę narodową z bardzo niskiego poziomu, lata sześćdziesiąte przyniosły na ogół szybszy niż w poprzedniej dekadzie wzrost gospodarczy. Tempo tego przyrostu dochodu narodowego było jednak w poszczególnych wyżej wykazanych działach jego użytkowania nader nierówne. Różne na to złożyły się przyczyny, jak poprawa spożycia prywatnego, która nieraz wyprzedzała wzrost dochodu ogólnego, zimna wojna i zbrojenia, ogólna rozbudowa przemysłu. Pamiętać też należy, że dane tabeli 2 dotyczą dochodu krajowego, a zatem nie globalnego, co dla niektórych przytoczonych krajów może mieć większe znaczenie.

Z powyższymi zastrzeżeniami stwierdzić trzeba, że podane w tabeli 2 liczby średniego przyrostu poszczególnych składników krajowego dochodu narodowego wykazują znów dosyć znamienne różnice. Tłumaczy się to właśnie bądź objętymi określeniem „spożycie państwowe” wydatkami na zbrojenia, bądź bardzo wysokim, zwłaszcza w Japonii, przyrostem wydatków na inwestycje.

Podkreślić wreszcie należy, że przytoczone liczby, dotyczące czy to ogólnego spożycia prywatnego, czy też przeciętnego dochodu na głowę, nie dają jeszcze właściwego pojęcia o podziale tego dochodu czy spożycia pomiędzy poszczególne warstwy ludności, stanowią natomiast tło dla lepszego zrozumienia problematyki tzw. polityki dochodów, o której mówi się w dalszym ciągu.

2. Wzrost dochodu narodowego, czy to globalnego, czy to w przeliczeniu na głowę, jednoznaczny jest ze zwiększeniem ogólnej siły nabywczej ludności. Znajduje ona wyraz głównie w rozmiarach prywatnego spożycia. Nie zależnie od tego jednak, czy rozmiary tego spożycia rozwijają się równomiernie do tempa ogólnego wzrostu gospodarczego, czy też za nim w pełni nie podążają, fakt zwiększania siły nabywczej ludności jako taki nie ulega wątpliwości. Część jej, — a dotyczy to jednostek o stosunkowo wyższych dochodach — znajduje ujście w kierunku inwestycji prywatnych (np. budowa domów własnych), jednak większa część kieruje się ku artykułom spożycia w najszerszym tego słowa znaczeniu. Przyczynia się do tego podjęcie pracy zarobkowej przez zwiększoną liczbę ludzi, wskutek dość znacznego w porównaniu z okresem przedwojennym zredukowania w zachodnioeuropejskich krajach przemysłowych rozmiarów bezrobocia, a także wskutek rozszerzenia świadczeń społecznych.

Silniejsze zapotrzebowanie na artykuły spożycia, w myśl zasad kapitalistycznej gospodarki rynkowej, powoduje automatycznie nacisk na ceny, a jeśli nie ma równowagi pomiędzy tym zapotrzebowaniem a popytą kra-

jową, wyrównanie następuje przez przywóz. Znamienny tego przykład podaje wydana przez Organizację Ekonomicznej Współpracy i Rozwoju (OECD) w czerwcu 1965 r. monografia o aktualnej sytuacji gospodarczej Wielkiej Brytanii. Według niej, przywóz artykułów konsumpcyjnych w porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł w 1962 r. o 8%, a w latach 1963 i 1964, przy próbach tzw. redeflacji i przy spowodowanym tym większym ożywieniu, wzrastał corocznie o 23%.

W tych warunkach, przy panującej dosyć powszechnie tendencji do liberalizacji wzajemnych międzynarodowych obrotów towarowych (np. w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej lub stosowanie do rundy Kennedy'ego), zagrożenie waluty krajowej następuje z dwóch stron, z jednej — przez ubytek jej siły nabywczej na rynku wewnętrznym, a z drugiej — ze strony bilansu handlowego. Obydwa te zjawiska mają charakter typowych prekursorów inflacji, choć nie w jej wulgarnym sensie zwiększania obiegu pieniężnego bez pokrycia. Aczkolwiek to zagrożenie inflacyjne w poszczególnych przemysłowo rozwiniętych krajach nie przybrało jednolitego napięcia, to jednak — biorąc pod uwagę także te kraje kapitalistyczne, które, jak USA lub NRF, najdłużej mu się opierały — można bez żadnej przesady stwierdzić, że wirus inflacyjny wydaje się niemal wszędzie bezpośrednio związany z kapitalistycznym wzrostem gospodarczym. Groźba inflacji staje się ponętym podłożem spekulacji na niekorzyść zagrożonej waluty i pociąga za sobą w dalszej konsekwencji utratę zdolności konkurencyjnej za granicą, czyli zdolności eksportowej.

Zjawisko to dotyczy zarówno tych krajów, które realizują stopniowo tzw. integrację gospodarczą i nie chcą w stosunku do swoich partnerów znaleźć się w gorszej sytuacji konkurencyjnej, jak też krajów, które przede wszystkim w eksporcie widzą lekarstwo na niedomagania swego bilansu płatniczego. Ten ostatni moment odnosi się szczególnie do Wielkiej Brytanii (której aktywność gospodarcza jest, jak wynika z przytoczonych tablic, od lat słabsza niż kontynentalnych krajów przemysłowych Europy, a która rozporządza dziś stosunkowo mniejszymi rezerwami walutowymi. Z tego powodu musiała ona w celu ochrony atakowanego funta w ciągu ostatnich lat już parokrotnie uciekać się do pomocy kredytowej zagranicy i to w dosyć ciężkich warunkach. Stąd troska o zapobieżenie niebezpieczeństwu inflacji staje się przede wszystkim walką o możliwie najdalej idącą równowagę cen, a hasło „ekspansja w warunkach stabilizacji” uzupełnia wszędzie naczelną dewizę wzrostu gospodarczego. Nie wielkość obiegu pieniężnego jak dawniej, lecz przede wszystkim ruch cen uważany jest za najlepszy termometr dla zbadania sytuacji gospodarczej i dla wynikających stąd wniosków. Tabela 3 wykazuje, jak koszty utrzymania od 1955 r. wzrastały w różnych krajach przemysłowych.

W 1965 r. wzrost ogólnych cen kosztów utrzymania w wymienionych w tabeli krajach trwał dalej. Wyniósł on, według sprawozdania Europej-

skiej Komisji Gospodarczej ONZ w Genewie w 1965 r. (bez grudnia), w porównaniu do tego samego okresu 1964 r. w Wielkiej Brytanii 4,3%, we Francji 2,4%, w NRF 3,1%, we Włoszech 3,9%, w USA 1,3%. Taki trwały wzrost cen, który utrzymuje się nadal i po 1965 r., jest z pewnością w dużej mierze następstwem zwiększonego zapotrzebowania na skutek wzrastającej siły nabywczej ludności, ma on jednak i inne

Tabela 3  
Wskaźniki ogólne cen towarów konsumpcyjnych  
(1958=100)

Kraj	1955	1960	1963	1964
W. Brytania	89	102	112	115
Francja	83	110	105	108
NRF	94	102	111	114
Włochy	96	102	117	124
USA	93	102	106	107
Japonia	97	105	127	132

Źródło: Rocznik Statystyczny ONZ z 1965 r.-tab. 178

Uwaga: Dla Francji przed 1963 r. wskaźniki dla Paryża, poczynając od 1963 r. baza 1962=100; w NRF w 1960 r. nastąpiła w poprzedniej ciągłości danych zmiana z powodu odmiennego ujęcia składników omawianego wskaźnika; we Włoszech liczba w kolumnie dotyczącej 1955 r. odnosi się do 1956 r.

przyczyny, a mianowicie wywiera niewątpliwy wpływ na koszty produkcji. Wpływ ten nie jest ani bezwzględny, ani bezpośredni. Może bowiem być wyrównany czy to przez zwiększenie produkcji, która obniża tzw. koszty stałe, czy to, jeśli o robociznę chodzi, przez wzrost wydajności pracy. Niemniej wyrównanie takie nie zawsze następuje i stąd zwykły ruch cen stanowi pod kątem widzenia kosztów produkcji niebezpieczeństwo, które łatwo przyczynia się do powstania tzw. spirali inflacyjnej, z jej fatalnymi następstwami dla każdej gospodarki narodowej. Grozi ona szczególnie krajom, których potencjał produkcyjny został już w zasadzie wyzyskany, dlatego też w większości europejskich krajów przemysłowych ten zwykły ruch cen rozpoczął się szybciej niż np. w USA, gdzie wyzyskanie potencjału produkcyjnego nastąpiło dość późno.

3. Z chwilą gdy groźba inflacji, o której była wyżej mowa i której poważnego charakteru nie można negować, nie tylko zaistniała, ale została również poznana, poszczególne rządy musiały szukać środków dla jej opanowania. Nasuwały się przy tym koncepcje działania zarówno pośredniego, jak bezpośredniego. Przez działanie pośrednie rozumieć tu należy takie, które groźbę inflacji uważały za poniekąd nieodzowną konsekwencję wzrostu gospodarczego — tym niebezpieczniejszą, im szybciej ten wzrost się dokonywał. Logicznym wnioskiem z takiego rozumowania

był pogląd, że wzrost, który wpływa na zwiększenie siły nabywczej, a może podrożyć koszty produkcji, należy bądź przyhamować, bądź w ogóle zatrzymać. Państwa kapitalistyczne rozporządzają niewątpliwie skutecznymi w tym celu środkami, nie mówiąc już o podniesieniu oficjalnej stopy dyskontowej, która bez innych środków wydaje się w dzisiejszych warunkach zabiegiem nazbyt uproszczonym i nawet trochę przestarzałym. Znacznie bardziej skutecznym środkiem będą restrykcje budżetowe, a szczególnie osłabienie publicznej działalności inwestycyjnej, która nieraz, nie bez słuszności, uważana jest za ważny motor współczesnego wzrostu.

Realizacja takiego wyraźnie deflacyjnego programu, choć ma na Zachodzie zwolenników, związana jest jednak z niebezpieczeństwem. Nie tylko pozostaje ona w sprzeczności z oficjalnie głoszonymi hasłami stałego wzrostu, które znajdują także wyraz w planach gospodarczych pewnych państw kapitalistycznych, ale doprowadzić może wręcz do bezrobocia w mniejszej lub nawet większej skali. Z takim zaś programem jako stałym dziś żaden rząd nie ośmieli się wystąpić. Jednakże, gdy próby zahamowania groźby inflacji innymi środkami zawodzą lub zdają się zawodzić, niektóre rządy uciekają się do gwałtownych zarządzeń deflacyjnych poniekąd in extremis, traktując je jednak zawsze jako stadium przejściowe, które ma przygotować ponowny start wzrostu w bardziej unormowanych warunkach.

Obok metod postępowania, które mają poprzez osłabienie ogólnej aktywności przeciwdziałać związanej ze wzrostem gospodarczym groźbie inflacji, istnieją lub dyskutowane są środki działania bezpośredniego. Mogą one, albo mają, przez różnorodne naciski nie zatrzymać wzrostu jako takiego, ale ująć jednak jego tempo w jakieś określone normy, tak aby zjawiska, które mu towarzyszą, nie prowadziły do nazbyt szybkiego — w porównaniu do możliwości gospodarki narodowej i bilansu handlowego — wzrostu siły nabywczej ludności i do tzw. przegrzanej koniunktury z jej ewentualnie groźącymi ujemnymi następstwami. Najważniejszym wśród nich jest niewątpliwie wspomniana już tzw. spirala inflacyjna, której niebezpieczeństwo jest powszechnie rozumiane. Równie powszechna jest z tego powodu opinia, że należy jej bezwzględnie przeciwdziałać.

Pewne kraje uważają, że drogą do tego celu mogą być nie zarządzenia władz, lecz bezpośrednie porozumienia pomiędzy zainteresowanymi stronami — np. pomiędzy producentami a pracownikami w sprawie płac lub pomiędzy producentami a władzami co do cen. Takie metody praktykowane były nieraz w USA, a w Europie utrzymują się dotąd np. w Szwecji. Natomiast w jednym z innych mniejszych europejskich państw kapitalistycznych, a mianowicie w Holandii, już wkrótce po ostatniej wojnie zainaugurowana została jednoczesna kontrola nad ruchem płac i cen. Ruch ten miał mianowicie odbywać się równomiernie według wytycznych centralnego organu planującego, reprezentowanego przez niezau-

leżnych ekonomistów. Poprzez szereg lat ruch płać i cen w Holandii nie napotykał trudności; ujawniły się one dopiero na początku lat sześćdziesiątych.

Ta zrodzona pierwotnie w Holandii koncepcja poczęła jednak — pod nazwą polityki dochodów — stopniowo krystalizować się i budzić zainteresowanie także w innych krajach kapitalistycznych. Zanotować należy, że stała się ona współcześnie w dwóch wielkich europejskich krajach kapitalistycznych, a mianowicie w Wielkiej Brytanii i we Francji, ważnym fragmentem ich ogólnej polityki gospodarczej — pomimo ogromnych trudności i oporów, napotykanych przy realizacji. Ważne jest przy tym, że właśnie te dwa kraje prowadzą lub usiłują prowadzić tę politykę według centralnie ustalonych wytycznych planowych. Jest to wprawdzie planowanie zasadniczo odmienne niż w krajach socjalistycznych, niemniej polityka dochodów — pomimo silnej opozycji we własnym obozie — realizowana jest w Anglii przez rząd Labour Party, a we Francji osobny rozdział poświęcony jej został w obowiązującym na okres 1966—1970 tzw. V Planie Rozwoju Ekonomicznego i Socjalnego. Odzywają się nawet we Francji w obozie gaullistów głosy, które utrzymują, że polityka ta doprowadzi do zasadniczej reformy ustroju kapitalistycznego. Wynika stąd jeszcze, że w tych dwóch krajach polityka dochodów nie jest rozumiana jako zarządzenie doraźne, mające zaradzić bezpośredniej groźbie inflacji, lecz jako działanie na dalszą metę, którego istotna wartość miałyby się wykazać dopiero po dłuższym okresie jego stosowania.

O szerszym zainteresowaniu polityką gospodarczą już kilka lat temu świadczy również fakt, że np. Europejska Komisja Ekonomiczna ONZ w Genewie w sprawozdaniu swoim za 1963 r. — zwracając uwagę na trudności zapewnienia regularnego wzrostu gospodarczego w warunkach stabilizacji — wskazywała, że poszczególne rządy szukają wyjścia w różnych posunięciach, które określa się ogólnie jako politykę dochodów. Jednocześnie wzrastające zainteresowanie dla tej nowej koncepcji sprawiło, że Organizacja dla Ekonomicznej Współpracy i Rozwoju, zrzeszająca prawie wszystkie kraje kapitalistyczne Europy oraz USA, Kanadę i Japonię, a więc reprezentująca cały przemysłowy świat kapitalistyczny, powierzyła w 1962 r. i w 1964 r. specjalnej grupie roboczej przy swoim Komitecie Polityki Ekonomicznej opracowanie całej problematyki polityki dochodów, a więc zarówno samej koncepcji, jak i prób jej realizacji. Omawiana grupa robocza, składająca się z wysokich urzędników, odpowiedzialnych w krajach członkowskich za ich ogólną politykę gospodarczą i finansową, ogłosiła w końcu 1962 r. pierwsze sprawozdanie na temat polityki równowagi cen, omawiające głównie politykę w stosunku do dochodów z pracy. Drugie sprawozdanie, ogłoszone w końcu 1964 r., stanowiące jak gdyby kontynuację pierwszego, omawia bliżej zagadnienia wpływu, jaki można by wywierać na zyski i inne dochody nie z pracy oraz na ewolucję cen.

Polityka dochodów, jak już wynika z poprzednich uwag, ma zająć się bliżej dochodami z pracy i tzw. dochodami innymi, zatem drugie z wymienionych sprawozdań podaje zestawienie podziału dochodu narodowego pomiędzy ludność żyjącą z pracy zarobkowej i ludność pozostałą. Zestawienie to, przytoczone w tabeli 4, rozróżnia przy tym podział na dochód brutto i dochód netto po potrąceniu amortyzacji, dotyczącej głównie przedsiębiorstw lub tej części ludności, która posiada majątek jej podlegający. Udział ludności żyjącej z pracy zarobkowej będzie z tego powodu zawsze wyższy w drugiej kolumnie.

Tabela 4

Procentowy udział dochodów w niektórych krajach w 1962 r.

Kraj	W dochodzie narodowym brutto		W dochodzie narodowym netto	
	dochody z pracy	dochody inne	dochody z pracy	dochody inne
W. Brytania	68	32	75	25
Francja	54	46	61	39
NRF	57	43	64	35
USA	64	36	72	28

Źródło: Wydawnictwo OECD z 1965 r. Spraw. Zesp. Rob. dla polityki dochodów p.t. „O polityce cen, zysków i innych dochodów nie z plac”.

Zaznaczyć należy, że zestawienie podaje wysokość dochodu poszczególnych kategorii bez potrąceń z tytułu podatków i innych opłat publicznych. Nie obejmuje ono też po stronie dochodów zasiłków rodzinnych i innych świadczeń. Z tym zastrzeżeniem wynika z tabeli, że udział dochodów z pracy w wymienionych krajach był bardzo nierówny — wahał się od 54—75%.

Nierówności te nie są jednak tylko konsekwencją różnolitej klasyfikacji statystycznej. Zachodzą tu również różnice w strukturze ludności. Tam mianowicie, gdzie istnieje stosunkowo duża grupa małych zakładów czy gospodarstw przemysłowych, rzemieślniczych czy rolniczych, czyli grupa, których właściciele poziomem dochodów i rodzajem pracy bliscy są pracownikom najemnym, udział tej ostatniej kategorii jest mniejszy niż w krajach o dużej koncentracji kapitałowej (Wielka Brytania lub USA).

Niezależnie od takich różnic dochodów ogółu pracowników najemnych przy podziale dochodu narodowego mają wszędzie główne, a w pewnych krajach decydujące znaczenie dla sposobu zużytkowania tego dochodu. W proporcji udział ten daleki jest jednak od ilościowego stosunku odłamów ludności, które czerpią go z jednego lub z drugiego z dwóch źródeł ogólnego dochodu narodowego. Skoro więc, jak stwierdziliśmy, podstawowym zadaniem polityki dochodów jest zahamowanie nazbyt szybkiego wzrostu siły nabywczej całej ludności jako potencjalnego zarzewia

inflacji, kieruje się ona najłatwiej ku dochodom z pracy najemnej i to nie tylko ze względu na dominujące znaczenie płac w kształtowaniu siły nabywczej ludności, ale również ze względu na stosunkowo największą dla państwa łatwość ich opanowania, przynajmniej tam, gdzie płace określone są w układach zbiorowych. Ograniczenie polityki dochodów do próby hamowania zwyczajki płac nie odpowiada jednak jej teoretycznym założeniom.

Zwolennicy polityki dochodów stawiają sobie dalej idące cele. Wskazują oni pracownikom, których wzrost stopy życiowej ma być zahamowany, że stabilizacja waluty i cen jest w każdym ustroju wielkim dobrem każdego człowieka. Muszą jednak zdawać sobie sprawę, że gdyby na tym miano poprzestać, wówczas poza zasięgiem pozostałyby te warstwy ludności, które wprowadzić są mniej, a często nawet znacznie mniej liczne, a których źródła utrzymania są inne niż z płac najemnych. Nie ulega też wątpliwości, że, jak już zaznaczyliśmy, udział tych warstw w ogólnej zdolności nabywczej ludności jest na ogół wyższy niżby wypadało z ich stosunku liczbowego. Stąd prosty postulat, że jeśli polityka dochodów ma być skuteczna i znaleźć oddźwięk społeczny, musi również i w tej samej mierze dotknąć te kategorie ludności, których dochody nie pochodzą z płac. Jak podkreślają twórcy koncepcji polityki dochodów, a w szczególności znany francuski ekonomista Pierre Massé, — który jako były generalny komisarz dla planowania — tę politykę w swym kraju inaugurował, nakaz taki jest elementarnym wymogiem z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Podobne rozumowanie o konieczności dwukierunkowej, a więc nie tylko ku płacom zwróconej polityki dochodów, znajduje się również w sprawozdaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej za 1963 r. — w rozdziale o sytuacji socjalnej. We Francji w tym samym sensie wypowiadały się nawet czynniki w zasadzie dalekie od spraw gospodarczych, jak np. episkopat rzymsko-katolicki. Zredagowany jego w tym duchu manifest był ostro krytykowany ze strony pracodawców, jako wykazujący brak zrozumienia dla spraw gospodarczych i podważający zasady gospodarki kapitalistycznej. Te same koła sprzeciwiały się dwustronnej polityce dochodów, motywując to nie tylko egoistycznymi względami, ale również „ogólnym interesem gospodarki narodowej”.

4. Przedstawiliśmy wyżej genezę i główne założenia tzw. polityki dochodów w Zachodniej Europie. Jak z powyższych wywodów wynika, głównym jej celem jest przeciwdziałanie inflacji, mającej postać spadku siły nabywczej pieniądza; spadek ten grozi dla całej gospodarki ujemnymi następstwami. Cel jest zatem ściśle ekonomiczny, ale, jak widzieliśmy, uzupełnia się go — zwłaszcza we Francji — jeszcze motywacją społeczną, głoszącą, że jeśli wzrost gospodarczy ma przynieść korzyści całej gospodarce, to w tych korzyściach uczestniczyć powinny nie tylko pewne uprzywilejowane warstwy, ale wszyscy, którzy do tego wzrostu się przyczyni-

niają. Aby zaś taki cel osiągnąć, musi być zrealizowana zasada, że wszelkie dochody — zarówno z pracy najemnej, jak też inne — nie mogą kształtować się dowolnie, lecz jedynie według wytycznych, bądź ustalonych, zgodnie z planem państwowym przez czynnik publiczny, bądź przez ingerencję czynników państwowych.

Po trwających już przez szereg lat próbach realizacji polityki dochodów stwierdzić trzeba, że pomimo jej pięknie i logicznie brzmiących haseł nie tylko nie jest ona w zainteresowanych krajach popularna, ale przeciwnie — jest ostro zwalczana i to zwłaszcza ze strony warstw najbardziej zainteresowanych. Wprawdzie w Wielkiej Brytanii rząd Labour Party, który utrzymuje się tam już przez trzeci rok, uzyskuje dotąd dla tej polityki większość, ale dzieje się tak głównie ze względów politycznych. Opozycja w łonie rządzącego stronnictwa i związków zawodowych przeciwko tej polityce coraz bardziej wzrasta. We Francji związki zawodowe wypowiadają się generalnie przeciwko niej. Jakie są wysuwane przeciw polityce dochodów argumenty, chociaż — według jej twórców i zwolenników — ma ona właśnie uchronić kraj przed groźącym niebezpieczeństwem inflacji?

Po stronie pracowników przeciwnicy tej polityki podkreślają głównie, że — jak to wynika z wyżej przytoczonego zestawienia — właśnie pracownicy najemni uczestniczą przede wszystkim w podziale dochodu narodowego. Jeśli więc polityka dochodów ma odgrywać rolę pewnego regulatora, to zwrócić się ona musi przede wszystkim przeciw nim. Ułatwia to fakt, że dochody tej kategorii ludności ustalane są głównie przez układy zbiorowe, które są czynnikowi publicznemu znane, tym bardziej gdy w administracji lub w upaństwowionych działach produkcji rząd jest sam pracodawcą; ingerencja jego w tym zakresie jest zatem szczególnie ułatwiona. Tak np. wspomniany już V plan francuski w rozdziale o polityce dochodów stwierdza nawet wyraźnie, że rząd uważa na razie za niemożliwe stosowanie umownej, tj. nieskrępowanej polityki dochodów, opartej na bezpośrednim porozumieniu zainteresowanych stron. Na dalszą metę ten sam plan ogranicza w pewnym stopniu podnoszenie płac w drodze umów zbiorowych, stwierdzając, że rząd „wprowadzać będzie stopniowo w życie politykę indykatywną dochodów na podstawie sprawozdań konferencji dochodów albo na racjonalnie stopniowanych zarządzeniach, które sprzyjać będą powzięciu świadomości. Bez tego zaś nie można stworzyć niczego twałego”.

O ruchu płac decydować mają zatem wytyczne planu państwowego lub powołanych komisji, jednak przeciwnicy polityki dochodów nie brali udziału w opracowywaniu tego planu i nie czują się zatem odpowiedzialni za realizację założeń, na których on się opiera. Regulacja dochodów innych niż dochody z płac przedstawia zagadnienie bardzo skomplikowane. Dochody te obejmują przecież bardzo różne kategorie ludności i są nieraz trudno uchwytnie zarówno ze względu na brak odpowiednich materia-

łów informacyjnych i niedostatecznej, zwłaszcza notorycznie we Francji, wiarogodności indywidualnych zeznań podatkowych. Sama kontrola nad cenami nie wystarcza, aby umożliwić równomierność w kształtowaniu dochodów z płac i dochodów z innych źródeł

Z tych przesłanek wynika wniosek następujący: w istniejących warunkach polityka dochodów przekształca się w praktyce w politykę płac, a tym samym nie zapewnia ona równomiernych korzyści wzrostu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi warstwami, a raczej pogłębia zachodzące pomiędzy nimi różnice. Rząd zatem nie powinien zwalczać grożącej inflacji przez jej hamowanie i zapobieganie niebezpieczeństwu bezrobocia, lecz przez aktywną politykę ekspansji gospodarczej. Ułatwione to będzie, jeśli wydatki obracane na zbrojenia (w Wielkiej Brytanii utrzymywanie sił wojskowych na wschód od Suez, we Francji tworzenie siły jądrowej) przeznaczone zostaną na cywilne cele publiczne, np. na rozbudowę infrastruktury.

Ze strony pracodawców, zgrupowanych w związkach przemysłowców, i innych grup ludności czerpiących dochody nie z pracy najemnej wysuwa się inne argumenty. Dłuższe regulowanie przez czynnik publiczny zarówno cen, jak i dochodów czy zysków jest w gospodarce kapitalistycznej, zasadniczo wolnorynkowej, zabiegiem iluzorycznym, bo zarówno ceny, jak i zysk stanowią element płynny, zależny od czynników na które rząd wpływu nie ma. Chęć ograniczania zysków nie jest do pogodzenia z zasadą, że dalszy wzrost gospodarczy ma się oprzeć głównie na inwestycjach i oszczędnościach prywatnych. Ograniczenie zysków podważa podstawy przyszłego wzrostu. Zamiar równomiernego regulowania ruchu płac i zysków z przedsiębiorczości jest nie tylko w praktyce trudno wykonalny, ale podważa zasady ustroju kapitalistycznego. Według tych zasad pracownik otrzymuje tylko takie wynagrodzenie, na jakie się umówił. Szczególnie zwalczana jest w tym związku wysuwana we Francji, choć popierana przez prezydenta de Gaulle'a, zasada dopuszczenia pracowników — choćby w postaci bezpłatnych akcji — do udziału w powiększaniu, dzięki ich pracy, wartości majątkowej przedsiębiorstw, np. w drodze dokonanych przez nie inwestycji. Jak się wydaje, promotorzy tej koncepcji, która z resztą samych pracowników bynajmniej nie entuzjazmuje, chcą pod wpływem wysuwanych sprzeciwów przekształcić ją w projekt zainteresowania pracowników ekonomicznymi wynikami i rentownością przedsiębiorstw, w których są zatrudnieni.

5. Nakreśliliśmy w ogólnych zarysach nie tylko zasady tzw. polityki dochodów, ale też poglądy, jakie na jej temat się ścierają. W okresie, w którym (wiosną 1967 r.) pisana jest ta praca, nie można jeszcze zdać sobie sprawy, jak ukształtuje się ostateczna sytuacja w tym zakresie w głównie zainteresowanych krajach Zachodniej Europy. Zależy to w Wielkiej Brytanii od przebiegu walki pomiędzy premierem, który jest

zwolennikiem tej polityki a jego coraz liczniejszymi przeciwnikami we własnym stronnictwie i w związkach zawodowych, zaś we Francji — od posunięć polityki gospodarczej i socjalnej w ciągu najbliższych miesięcy.

Wydaje się jednak, że już dziś można zaryzykować pewne przypuszczenia. Jeśli zasadniczym celem miało być z jednej strony zapewnienie wszystkim, którzy się do wzrostu gospodarczego przyczyniają, równomiernych w nim korzyści, a z drugiej strony — uchronienie tego wzrostu od zahamowań dla zwalczania grożącej inflacji, to obydwu tych celów spełnić nie można. Pomiędzy regulacją dochodów i zysków a chęcią kontynuowania wzrostu gospodarczego, zwłaszcza na podstawie inwestycji prywatnych, zachodzi bowiem zasadnicza sprzeczność, która jest nie do rozwiązania w ramach ustroju kapitalistycznego. W tych warunkach równomierny wzrost gospodarczy przez politykę dochodów także nie będzie zapewniony.

Niezależnie jednak od wyników, jakie przyniosą próby realizacji polityki dochodów i jakie ubocznie wpłynąć mogą na silniejsze socjalne barbarwienie polityki gospodarczej państw kapitalistycznych — np. przez dopuszczenie w szerszym zakresie pracowników do udziału w gestii przedsiębiorstw — już sama koncepcja poddania kształtowania dochodów regulującej i planowej działalności państwa stanowi ciekawy przyczynek do przeobrażeń myślowych, jakie się dziś w krajach kapitalistycznych dokonują. Wśród tych przeobrażeń silny odźwięk znajdują dziś idee społeczne czy nawet wręcz socjalistyczne. Zapoznanie się z tymi przeobrażeniami i śledzenie ich przebiegu wydaje się z tego względu interesujące dla czytelnika polskiego, żyjącego i pracującego w odmiennych warunkach ustrojowych\*.

\* Od czasu napisania powyższego artykułu koniunktura gospodarcza w zachodniej Europie znacznie się pogorszyła, co wyraża się przede wszystkim wzrostem bezrobocia. Pomimo to rząd brytyjski przez szereg miesięcy — jakkolwiek wzrastał opór ze strony związków zawodowych i dużego odłamu własnego stronnictwa — usiłował w myśl koncepcji polityki dochodów realizować nadal ostre zarządzenia deflacyjne 1966 r., mające przede wszystkim zabezpieczyć stabilizację funta szterlinga na dotychczasowym poziomie. Rząd stał na stanowisku, że przejściowy wzrost bezrobocia jest nawet warunkiem przyszłego gospodarczego rozwoju. Jednak ostry kryzys waluty brytyjskiej, jaki nastąpił jesienią 1967 r., zmusił rząd do zmiany polityki ratowania kursu funta, co stało się możliwe tylko przy pomocy pewnych znacznych kredytów zagranicznych, i to w połączeniu z dewaluacją funta, która dotąd uważana była za niedopuszczalną. W tak całkowicie zmienionych warunkach również i dotychczas praktykowana polityka dochodów musi ulec rozwojowi.

Również we Francji ustawowe przepisy tzw. V Planu w zakresie stosowania polityki dochodów są ostatnio coraz rzadziej przypomniane. Nie brak było nawet głosów za ich anulacją. Powszechne stało się natomiast żądanie używania koniunktury przy pomocy kredytów publicznych, a zwłaszcza prywatnych. Ten punkt,

GENESIS AND CONCEPT OF SO-CALLED INCOME POLICY IN  
WESTERN EUROPE

## S u m m a r y

One of the features characterising the evolution of contemporary capitalism is the fundamental change of policy of certain countries in the shaping of their economic life. In the majority of capitalist countries, especially in the west, the share of the state in the national income has grown immeasurably in comparison to its pre-war size. This was created by the greater possibilities of direct influence of these states on realizing the postulates of economic growth and full employment.

The rise of national economy — totaly or calculated per head- is compatible with the increase in the general purchasing capacity of the population. A greater demand for articles of consumption gives rise to pressure on prices, and where there is a lack of balance between supply and demand it is rectified by import. A fall in the purchasing power of domestic currency in the home market and its danger from trade balance, creates the threat of -inflation. Prevention of inflation becomes a struggle to keep the balance of prices.

Some governments when faced with inflation are to obliged to find means of controlling it, and resort to direct as well as indirect action (be resticting or arresting its upsurge, which influences the increase of purchasing capacity of the population). Direct action does not arrest the upsurge as such, but confines is rate to such norms, so that the accompanying phenomenon does not lead to a rapid rise in purchasing power of the population. Some countries consider that the way to attain this goal is not by order of authority but by direct agreement between the parties concerned- e.g. 'the producers and workers as regards wages, or between producers and the authorities as to prices.

After World War II there was inaugurated in Holland a simultaneous control on the movement of wages and prices. This concept known as income policy, is in actual practice in Great Britain and France. Both countries, though with some difficulties, maintain this policy along centrally established planned directives, and do not treat it as a temporary means to prevent the threat of inflation, but as a long term policy which would show its real value after a longer period. The income policy in the countries concerned is not very popular and is strongly opposed by the Trade Unions. Irrespective of the results gained from attempts to realize the income policy, the concept of regular and planned control of income distribution by the State constitutes a contribution to the changes in patterns of thinking which take place in capitalist countries.

realizowany poprzez ulgi podatkowe dla dokonywania inwestycji, znów jest sprzeczny z zasadami polityki dochodów.

W opisanych trudnościach dopiero po upływie kilku miesięcy będzie można zdać sobie sprawę co do dalszych perspektyw tzw. polityki dochodów w wymienionych dwóch krajach.