

Marek Belka *

POLITYKA DOCHODÓW JAKO NARZĘDZIE WALKI Z INFLACJĄ
W AMERYKAŃSKIEJ TEORII EKONOMII

Polityka dochodów jako narzędzie walki z inflacją jest w Stanach Zjednoczonych przedmiotem żywych dyskusji zarówno wśród teoretyków ekonomii, jak i szerokich kręgów społeczeństwa. Próby jej stosowania w okresie powojennym kończyły się właściwie za każdym razem niepowodzeniem, a w najlepszym razie stabilizujący wpływ bezpośredniej interwencji rządu w procesie kształtowania cen, płac i innych dochodów okazywał się przejściowy. Taka przynajmniej jest powszechna w USA ocena jej skuteczności. Mimo zasadniczo negatywnych doświadczeń w tej kwestii różnice poglądów dotyczących przydatności polityki dochodów utrzymują się lub wręcz pogłębiają. Obok zdecydowanych przeciwników (tych jest większość) istnieje grupa konsekwentnych zwolenników trwałego jej włączenia do arsenału środków polityki gospodarczej państwa.

W poniższym szkicu nie zamierzam rozstrzygać problemu skuteczności polityki dochodów jako narzędzia walki z inflacją. Wyrafinowane analizy ilościowe prowadzone na Zachodzie nie dostarczyły w tej mierze jak dotąd jednoznacznych, nawet dla ich autorów, odpowiedzi. W konsekwencji opowiedzenie się "za" lub "przeciw" tej metodzie stabilizacji gospodarki nie miałoby większego sensu, o ile cały problem nie zostałby ujęty w znacznie głębszym kontekście. Tylko takie ujęcie pozwala na dostrzeżenie przyczyn istotnych różnic poglądów występujących w tej kwestii. Analiza porównawcza dwóch przedstawionych w tekście krańcowo odmiennych stanowisk - J. K. Galbraitha i M. Friedmana pozwala na stwierdzenie

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

nie, że obok różnic teoretyczno-ekonomicznych, w dyskusji nad przydatnością polityki dochodów zasadnicze znaczenie mają różnice ideologiczne, polegające na odmiennych sposobach widzenia najważniejszych problemów współczesnego kapitalizmu, jego perspektyw i kierunków przekształceń strukturalno-instytucjonalnych. Rzuca to dodatkowe światło na całe zagadnienie polityki dochodów, porządkuje naszą jego znajomość i pomaga w sformułowaniu własnego sądu.

Opracowanie niniejsze składa się z trzech części. Pierwsza zawiera podstawowe wiadomości, w tym definicję polityki dochodów oraz omówienie najbardziej typowych sposobów teoretycznego uzasadniania jej stosowania. Część druga obejmuje prezentację powojennych epizodów użycia polityki dochodów dla celów stabilizacji cen: rządowych "wytycznych" z lat 1962-1968, nixonowskiej Nowej Polityki Ekonomicznej, a także ogłoszonych przez Jimmy Cartera w roku 1978 i obowiązujących do końca 1980 r. "zasad" postępowania w dziedzinie płac i cen. W kolejnej, trzeciej części zawarta jest konfrontacja stanowisk Galbraitha i Friedmana, po czym następuje podsumowanie rozważań oraz sformułowanie wniosków w szczególności dotyczących charakteru przyczyn różnic poglądów w omawianej kwestii.

Kosztowa teoria inflacji

- uzasadnieniem teoretycznym polityki dochodów

Ostatnie lata w całym niemal świecie kapitalistycznym stoją pod znakiem nasilających się tendencji inflacyjnych. Przewidywanie przez podmioty gospodarujące dalszego wzrostu ogólnego poziomu cen uwzględniane w decyzjach dotyczących kształtowania się płac, cen, ogólnej kalkulacji kosztów, polityki inwestycyjnej czy wydatków konsumpcyjnych spowodowało, że inflacja stała się trwałym, "wbudowanym" elementem funkcjonowania społeczeństwa kapitalistycznego. Jeżeli przyjąć nawet, że następuje swego rodzaju przyzwyczajenie się do inflacji, to nie oznacza, że nie podejmuje się prób jej ograniczenia i minimalizacji jej negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych. Nierównomierne i generalnie coraz szybsze tempo wzrostu cen wywołuje poważne obawy wszystkich rządów krajów wysoko rozwiniętych, a walka z inflacją powszechnie uważana jest

za pierwszoplanowy problem ekonomiczny, zaś jej "inercyjny" charakter w dużym stopniu utrudnia prowadzenie skutecznej i możliwej do zaakceptowania polityki antyinflacyjnej.

Tradycyjne metody regulowania popytu globalnego za pomocą narzędzi polityki finansowej i pieniężno-kredytowej stosowane zarówno zgodnie z propozycjami monetarystów, jak i w bardziej tradycyjnej, neo-keynesistowskiej wersji okazują się mało skuteczne. Ograniczanie popytu oddziałuje przede wszystkim na wielkość produkcji i zatrudnienia, pozostając bez większego wpływu na tempo wzrostu cen.

Coraz ważniejsza staje się więc potrzeba uzupełnienia metod lub wręcz generalnej rekonstrukcji zasad polityki stabilizacji cen. W tym kontekście podnosi się problem stosowania polityki dochodów (incomes policy). Pod pojęciem tym rozumie się zwykle świadomą interwencję rządu, przeważnie o charakterze administracyjnym, w procesy kształtowania cen i płac, zmierzającą do niedopuszczenia, aby dochody pieniężne rosły szybciej niż dochód narodowy w kategoriach realnych¹. Mogą one przybrać różne formy:

- ogólnego zamrożenia płac, cen i niekiedy innych dochodów (czynszów, stóp procentowych itd.),
- powszechnie obowiązujących zasad kształtowania cen i płac (np. uzależniających tempo wzrostu od tempa wzrostu wydajności pracy, dopuszczających podwyżki cen jedynie w wypadku wzrostu kosztów, ograniczających wysokość marży zysku, itp.),
- systemu mniej lub bardziej dobrowolnych zasad działania wszystkich "partnerów" społecznych, zwanych niekiedy "zasadami wiodącymi" lub "wytycznymi" (guide-posts). Rząd określa w tym przypadku pewne normy zachowania, których przestrzeganie przez związki zawodowe i przedsiębiorstwa ma zapobiec lub ograniczyć inflację; dla ich realizacji odwołuje się zwykle do poczucia dyscypliny społecznej, a gdy to nie wystarcza, ucieka się

¹ Por. np. A. R. Braun, The Role of Incomes Policy in Industrial Countries since World War II, "International Monetary Fund Staff Papers", March 1975, s. 1-36. Pewnym wyjątkiem pod tym względem jest Gotfried Haberler, który za incomes policy uważa przede wszystkim kroki mające na celu eliminację lub ograniczenie siły rynkowej monopolii i związków zawodowych oraz popieranie i umacnianie konkurencji (w tym szczególnie na rynku siły roboczej). Por.: Incomes Policy and Inflation: Some Further Reflection, "American Economic Review", May 1972, s. 234.

do presji opinii publicznej, wywiera pośrednie naciski na decyzje cenowo-płacowe itp. Z zasady rząd nie dysponuje jednak, w przeciwieństwie do zamrożenia i systemu obowiązkowych ograniczeń, poważniejszymi środkami administracyjnymi i prawnymi dla egzekucji swej polityki.

Teoretycznego uzasadnienia stosowania polityki dochodów dla celów stabilizacji ogólnego poziomu cen szukać należy w ramach kosztowej teorii inflacji. Teoria ta, jak wiadomo, dopatruje się przyczyn inflacji w istniejącej strukturze rynku, na którym ceny "administrowane" są przez wielkie korporacje, a płace ustalane w wyniku negocjacji z udziałem związków zawodowych, w umowach zbiorowych o pracę.

W konsekwencji, decyzje cenowo-płacowe nie są w pełni zeterminowane przez czynniki ekonomiczne, nie ma także powodów przypuszczać, aby były zgodne z interesem społecznym². Uzasadnia to interwencję rządu. Podkreśla się przy tym (m. in. Galbraith), że polityka dochodów nie stanowi w takiej sytuacji zakłócenia działania mechanizmu rynkowego, gdyż ten został już wyeliminowany lub zasadniczo osłabiony przez monopole i związki zawodowe.

Wzrost ogólnego poziomu cen wystąpić może na długo przed osiągnięciem przez gospodarkę stanu pełnego zatrudnienia. Obniżanie popytu globalnego za pomocą polityki finansowej i kredytowo-pieniężnej nie może więc być uważane za właściwe narzędzie walki z inflacją tego typu³. Zadanie to na siebie musi przyjąć polityka dochodów.

W ostatnich latach podkreśla się i n e r c y j n y charakter współczesnych tendencji inflacyjnych. W podstawowej części systemu gospodarczego głęboko wbudowane oczekiwania wzrostu cen, znajdujące odbicie m. in. w umowach zbiorowych o pracę, w wysokości stóp procentowych, w strukturze i wysokości ponoszonych kosztów, napędzają same wzrost cen w przyszłości. Ogranicza to wrażliwość inflacji na osłabienie ogólnego popytu. W sytuacji, gdy rząd

² H. S. H o u t h a k k e r, *Incomes Policies as a Supplementary Tool*, [w:] *Answers to Inflation and Recession: Economic Policies for a Modern Society*, ed. A. T. S o m m e r s, New York 1975, s. 73.

³ Kosztowa teoria inflacji nie wyklucza oczywiście możliwości wzrostu cen w wyniku presji nadmiernego popytu.

zamierza przystąpić do realizacji programu radykalnego zmniejszenia tempa wzrostu cen za pomocą polityki finansowej i pieniężno-kredytowej, zastosowanie polityki dochodów mogłoby - jak się niekiedy twierdzi - wzmocnić zaufanie społeczeństwa do całego programu walki z inflacją, stwerzyć wrażenie szybkich efektów tej polityki (poprzez administracyjne ograniczenia), osłabić oczekiwania inflacji i w ostatecznym rezultacie, przyczynić się do trwałego obniżenia jej tempa. Polityka dochodów w tej koncepcji, traktowana jako narzędzie uzupełniające i stosowane głównie w krótkim okresie, miałyby oddziaływać przede wszystkim na psychologiczną stronę procesu gospodarczego.

Efekty działania - podsumowanie doświadczeń powojennych

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat notujemy w Stanach Zjednoczonych trzy epizody stosowania polityki dochodów: w latach 1962-1968 polityka "zasad wiódących", w latach 1971-1974 nixonowski program Nowej Polityki Ekonomicznej oraz wprowadzone przez prezydenta Cartera w październiku roku 1978 i obowiązujące do końca 1980 r. zasady ustalania cen i płac.

Lata 1962-1968

W warunkach przedłużającej się na początku lat sześćdziesiątych stagnacji, najpoważniejszego niebezpieczeństwa zachwiania stabilności cen upatrywano w podwyżkach płac przekraczających tempo wzrostu wydajności pracy oraz w "administracyjnych" zwyczajach cen, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dążące do utrzymania lub podwyższania stóp zysku. Wraz z realizacją rządowego programu stymulowania aktywności gospodarczej niebezpieczeństwo to mogło się nasilić.

Aby wzmocnić nacisk na przedsiębiorców i związki zawodowe, sformułowano następujące zasady postępowania w zakresie cen i płac⁴:

⁴ Economic Report of the President together with the An-

1) stopa wzrostu płac w każdej gałęzi przemysłu winna być równa ogólnokrajowej stopie wydajności pracy,

2) ceny winny spadać w gałęziach przemysłu, w których stopa wzrostu wydajności pracy przewyższa stopę ogólnokrajową, gdyż oznacza to spadek jednostkowych kosztów robocizny; ceny winny odpowiednio rosnąć tam, gdzie relacja ta jest odwrotna, a jeśli stopa wzrostu wydajności pracy równa jest stopie ogólnokrajowej, to ceny winny utrzymywać się na stałym poziomie.

W efekcie marże zysku miały pozostać na poziomie niezmiennym.

W roku 1964 określono ogólnokrajową stopę wzrostu wydajności pracy na 3,2% w skali rocznej, przekształcając tym samym zasady w bardziej konkretne normy postępowania. Miały one charakter postulatowy i ich przestrzeganie opierało się na dyscyplinie i odpowiedzialności społecznej głównych decydentów w procesie ustalania płac i cen.

T a b e l a 1

Wzrost cen (w %) w skali rocznej według CPI

Rok	Wskaźnik cen konsumpcyjnych (CPI)
1962	1,1
1963	1,2
1964	1,3
1965	1,7
1966	2,9
1967	2,9
1968	4,2

Ź r ó d ł o: Economic Report of the President together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, D. C., 1970, s. 229.

W początkowej fazie ekspansji z lat sześćdziesiątych ceny i płace pozostawały na ogół w zgodzie z "zasadami", jednakże kiedy gospodarka USA zbliżyła się do punktu pełnego zatrudnienia (la-

ta 1965-1966), nastąpiło przyspieszenie inflacji. Zasady coraz częściej uznawano za nierealistyczne i polityka dochodów przybrała w tym czasie raczej formę pojedynczych interwencji rządu w procesy ustalania cen i negocjacji umów zbiorowych. Nasilająca się presja popytu sprawiła, że zasady wiodące nie mogły być skutecznym czynnikiem pełnej stabilizacji cen. Wprowadzone z myślą o przeciwdziałaniu inflacji kosztowej, wywołanej administracyjnymi zwyczajami płac i cen stały się swego rodzaju "protezą" prawa wartości, stosowaną nie tyle wbrew siłom hamującym swobodne funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, ile wbrew samemu rynkowi.

Nowa Polityka Ekonomiczna (1971-1974)

15 sierpnia 1971 r. Nixon zapoczątkował najpoważniejszy w ostatnich latach w USA eksperyment w dziedzinie polityki dochodów, ogłaszając na 90 dni powszechne zamrożenie płac, cen i czynszów - jako pierwszy etap bardziej długofalowego systemu kontroli. W raporcie ekonomicznym prezydenta w roku 1972 stwierdza się, że "podstawową przesłanką wprowadzenia systemu kontroli płac i cen był fakt, że inflacja z lat 1970-1972 wynikała z oczekiwań, umów oraz wzorców postępowania powstałych we wcześniejszym okresie. [...] Celem systemu kontroli jest zapewnienie krajowi okresu wymuszonej stabilizacji, dzięki któremu oczekiwania, kontrakty i zachowania będą mogły ukształtować się tak, że szybkie tempo inflacji nie będzie w przyszłości nieodłączną cechą amerykańskiego życia gospodarczego. Kiedy to nastąpi, będzie można środki kontroli wyeliminować"⁵.

Polityka dochodów miała poza tym stworzyć rządowi szersze pole manewru dla rozwiązywania innych ważnych problemów gospodarczych, a przede wszystkim ograniczenia poważnego w 1971 r. bezrobocia.

Obejmowała ona okres od 15.08.1971 do końca kwietnia 1974 r., charakteryzując się dość częstymi zmianami "reguł gry" w zależności od aktualnej sytuacji ekonomicznej. Można w niej wyróżnić następujące zasadnicze etapy:

⁵ Economic Report..., 1972, s. 108.

- powszechne zamrożenie płac i cen - I faza (15.08.1971-14.11.1971),

- II faza (14.11.1971-11.01.1973), w której dopuszczano wzrost cen jedynie w następstwie uzasadnionego wzrostu kosztów, po uwzględnieniu korzyści wynikających ze wzrostu wydajności pracy. Wzrost płac nie mógł w zasadzie przekraczać 5,5% w skali rocznej, zaś stopa zysku nie mogła przewyższać poziomu z okresu zamrożenia lub najwyższej przeciętnej stopy zysku z dwóch z ostatnich trzech lat,

- III faza (11.01.1973-13.06.1973) stanowić miała pierwszy krok w kierunku stopniowej eliminacji środków kontroli, gdyż przy utrzymaniu dotychczasowych norm przestrzegania ich, opierać się miano przede wszystkim na zasadzie samodyscypliny przedsiębiorców i związków zawodowych. Zakładano przy tym, że polityka dochodów spełniła swe podstawowe zadanie, o czym świadczy następująca wypowiedź Nixona: "Oczekiwania inflacyjne zostały przytłumione. Robotnicy osiągają wzrost realnych dochodów, a więc presja w kierunku podwyżek płac będzie słabsza niż dawniej"⁶.

- II zamrożenie (13.06.1973-12.08.1973) stanowiło przejściową zmianę zasadniczego kierunku polityki rządu i interpretuje się je jako reakcję na ogólne niezadowolenie społeczeństwa wywołane gwałtownym wzrostem cen, szczególnie żywności i paliw, w okresie obowiązywania fazy III.

- IV faza (12.08.1973-30.04.1974) była w założeniu rygorystycznym systemem ograniczeń wzrostu cen (do poziomu wynikającego ze wzrostu kosztów na zasadzie "dolar za dolar") oraz płac (5,5% w skali rocznej), stopniowo eliminowanym jednak w kolejnych sektorach gospodarki.

Kształtowanie się cen w poszczególnych fazach nixonowskiej polityki dochodów ilustruje tab. 2.

Przejściowe osłabienie tempa inflacji w okresie zamrożenia - faza II, choć nie w stopniu zapowiadany przez prezydenta Nixona (do 2,5% rocznie), wskazywało na pewien sukces polityki kontroli dochodów. Zasadnicza zmiana sytuacji na rynku w roku 1973 wywołała jednak silne przyspieszenie wzrostu cen, którego system kontroli powstrzymać nie był w stanie. Za główne czynniki wzmagające inflację uważano dynamiczną ekspansję gospodarczą w roku 1972, po-

⁶ Economic Report..., 1973, s. 5.

Tabela 2

Wzrost cen (w %) w skali rocznej

Wskaźnik	1969	1970	1971	Faza I 08.1971- 11.1971	Faza II 11.1971- 01.1973	Faza III 01.1973- 06.1973	Zamroże- nie 06.1973- 08.1973	Faza IV 08.1973- 04.1974
cen konsumpcyjnych	6,1	5,5	3,6	2,0	3,7	8,3	3,8	11,5
w tym:								
żywność	7,2	2,2	4,7	1,3	6,7	20,8	0,9	17,9
cen hurtowych	4,8	2,2	4,5	2,0	6,8	21,7	-13,7	19,7
w tym:								
produkty rolne i pasze	7,5	-1,4	5,5	6,5	14,9	50,2	-34,0	13,6

Źródło: H. Koster, J. Dawson, A halt, Controls and Inflation, Washington, D. C., 1975, s. 40, 41.

jawiające się w związku z tym "wąskie gardła" w zakresie niektórych surowców, niedobory pewnych produktów rolniczych, a szczególnie pasz oraz w końcu 1973 r. embargo naftowe i bezprecedensowe podwyżki cen ropy ogłoszone przez kraje OPEC.

Niezależnie od nie omawianych niniejszym argumentów krytycznych w stosunku do sposobu konstrukcji i realizacji systemu polityki dochodów przez Nixona wydaje się, że spłot wyżej wymienionych okoliczności był wystarczającym powodem fiaska, jakim zakończył się program stabilizacji gospodarczej administracji republikańskiej.

Polityka dochodów Jimmy Cartera

Ogłoszenie przez prezydenta Cartera w listopadzie 1978 r. wytycznych w dziedzinie płac i cen spowodowane było przekonaniem, że problemu inflacji nie sposób rozwiązać w sposób zadowalający, ograniczając się do polityki regulowania globalnego popytu. Inercyjny charakter inflacji sprawia, że próba zdecydowanego osłabienia jej tempa wiązać musiałaby się z dopuszczeniem do poważnego spadku produkcji i zatrudnienia. Stąd też jedyną możliwą do zaakceptowania strategią jest stopniowe hamowanie tempa wzrostów cen i płac, zaś "wytyczne w połączeniu z rozsądną polityką pieniężno-kredytową i finansową sprzyjają eliminowaniu praktyk podwyższania cen w celu powiększenia marży zysku, ograniczają konieczność wzrostu płac, kompensującego wzrost kosztów utrzymania i generalnie osłabiają wpływ przejściowych presji cen na płace i inne koszty"⁷.

W uzasadnieniu stosowania polityki dochodów przez Cartera występuje zarówno argument, można powiedzieć, tradycyjny, charakterystyczny dla kosztowej teorii inflacji - niebezpieczeństwo administracyjnych podwyżek cen oraz inflacyjnotwórczy wpływ związków zawodowych, jak i argument wskazujący na rolę wbudowanych oczekiwań wzrostu cen w utrwalaniu tendencji inflacyjnych w gospodarce.

W programie wytycznych zalecano d o b r o w o l n e ograni-

⁷ Economic Report..., 1980, s. 80.

czenie do 7% w skali rocznej przeciętnego dla szerokich grup zatrudnionych w poszczególnych przedsiębiorstwach wzrostu płac oraz zmniejszenie o co najmniej 0,5% tempa wzrostu średnich cen produktów danej firmy w stosunku do przeciętnego tempa z lat 1976-1977. W marcu 1980 r. podniesiono dopuszczalną granicę wzrostu płac do 7,5-9%, poza tym całość polityki pozostawała do końca 1980 r. w mocy. Nie zapobiegła ona oczywiście 9% wzrostowi cen konsumpcyjnych w roku 1978, ani sięgającemu 13% - w roku 1979⁸. Nastąpiło więc w okresie obowiązywania wytycznych, wbrew nadziejom administracji Cartera, istotne przyspieszenie inflacji. Ale czy - w sytuacji coraz trwalej kształtującej się psychiki inflacyjnej podsyconej w 1979 r. gwałtowną zwyżką cen paliw - dobrowolne wytyczne można w ogóle traktować jako poważną próbę stabilizacji cen?

Konfrontacja stanowisk

Wszystkie wymienione próby zastosowania polityki dochodów do walki z inflacją zakończyły się w zasadzie generalnym niepowodzeniem. O ile w przypadku wytycznych z lat sześćdziesiątych można jeszcze było twierdzić, że przynajmniej w pierwszych latach ich obowiązywania spowodowały pewną obniżkę stopy wzrostu cen⁹, to w latach siedemdziesiątych trudno spotkać się w USA z pozytywną oceną efektywności działania tego rodzaju narzędzi. Próby mierzenia ich wpływu na zachowanie się cen i płac są wprawdzie niezmiernie utrudnione, ale łatwo zauważalne przyspieszenie inflacji w roku 1973 (a więc w okresie obowiązywania Nowej Polityki Ekonomicznej) oraz w roku 1979 (polityka Cartera) daje ewidentne świadectwo ograniczoności polityki dochodów¹⁰.

⁸ Ibidem, s. 26-27. Wzrost cen w roku 1980 oblicza się na około 12,4%.

⁹ Por. np.: A. M. O k u n, Wage-Price Guideposts, [w:] Current Economic Problems. A Book of Readings, Harmondsworth 1972, s. 52-54 lub G. L. P e r r y, Wages and the Guideposts, "American Economic Review" 1967, No 3, s. 898.

¹⁰ Pozostaje oczywiście ważne pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy - niewłaściwa konstrukcja i realizacja programu, nie przewidziana zmiana warunków zewnętrznych niesprzyjająca stabilizacji cen, czy też po prostu nieprzydatność metod administracyjnego regulowania dochodów w warunkach gospodarki rynkowej.

Mimo to sprawa stosowania administracyjnych metod regulowania cen i płac jest w Stanach Zjednoczonych przedmiotem częstych polemik. W pewnej mierze można to wytłumaczyć względami politycznymi i społecznymi. Szybki wzrost kosztów utrzymania, grożący obniżeniem się dochodów realnych pracujących, wywołuje naciski ze strony związków zawodowych domagających się radykalnego ograniczenia spadku siły nabywczej pieniądza. Próby opanowania inflacji metodami regulowania poziomu globalnego popytu, i tym samym wzrostu bezrobocia (co szczególnie ostro wystąpiło w latach 1969-1970) wywołują protesty świata pracy i żądania zmiany strategii gospodarczej rządu. Wreszcie istotnym motywem zastosowania polityki dochodów może być chęć zademonstrowania przez rząd postawy aktywizmu, zdecydowania w działaniu, szczególnie w obliczu zbliżających się wyborów.

Charakterystyczne jednak, że dyskusje wokół polityki dochodów nie słabną także w kręgach teoretyków ekonomii, wśród których wyodrębnić można zarówno jej zdecydowanych przeciwników, jak i równie zdecydowanych zwolenników. Co więcej, nie widać w tej kwestii żadnego zbliżenia stanowisk, czego można byłoby oczekiwać w świetle dosyć jednoznacznych, jak się wydaje, doświadczeń historycznych.

Przeciwnicy polityki dochodów twierdzą, że nie jest i nie może być ona skuteczna w walce z inflacją, wiąże się z szeregiem negatywnych skutków ubocznych, powoduje dysproporcje i zakłóca przebieg procesów przystosowawczych w gospodarce. Zwolennicy podkreślają, że dotychczasowych doświadczeń nie należy w ogóle brać pod uwagę, gdyż narzędzia kontroli dochodów stosowane były w USA po drugiej wojnie światowej w sposób niekonsekwentny, przypadkowy i w minimalnym tylko stopniu odpowiadający temu, co można nazwać polityką dochodów¹¹.

¹¹ Pojawiają się w związku z tym propozycje udoskonalenia konkretnych rozwiązań w zakresie kontroli dochodów. Spośród nich na uwagę zasługują m. in.: 1. Postulat wprowadzenia tzw. ubezpieczenia dochodów realnych od inflacji, polegającego na tym, że w przypadku, gdy przestrzeganie przez pracowników obowiązujących wytycznych w dziedzinie wzrostu płac pociągałoby za sobą utratę części dochodów realnych w wyniku wyższego niż spodziewanego tempa inflacji, otrzymaliby oni odpowiednią ulgę podatkową, kompensującą ewentualną stratę. System ten miałby stanowić dla pracowników zachętę do przestrzegania rządowych wytycznych. Wcho-

Skrajnie różne poglądy na ten temat reprezentują m. in. Milton Friedman i John Kenneth Galbraith. Dlatego też analiza porównawcza obu stanowisk pozwoli na dostrzeżenie przyczyn głębokich rozbieżności, jakie w tej materii wśród ekonomistów amerykańskich istnieją, pozwoli także wskazać na zasadnicze różnice w sposobie podejścia do takich zagadnień jak: funkcjonowanie rynku czy rola państwa kapitalistycznego w gospodarce, zagadnień, jak się okaże, warunkujących stosunek do polityki dochodów.

John Kenneth Galbraith

Polityka dochodów stanowi według Galbraitha kluczowy element stabilizacji cen. Już w roku 1952, opierając się na swych doświadczeniach z okresu drugiej wojny światowej¹², sformułował on w książce "Theory of Price Control" swą koncepcję inflacji i polityki inflacyjnej. W pewnym stopniu modyfikowana lub raczej precyzowana w późniejszych pracach, stanowi ona do dzisiaj podstawę teoretyczną wysuwanego przez Galbraitha postulatu szerokiego i trwałego zastosowania kontroli cen i płac.

Zasadniczą przyczyną tendencji inflacyjnych we współczesnym kapitalizmie jest to, że "w warunkach pełnego zatrudnienia lub zbliżania się do tego stanu w sektorach skoncentrowanych rozwija się nieuchronnie spirala cen i płac i trwa dalej, nawet jeśli okres wysokiej koniunktury się skończy"¹³. Kluczową sprawą jest u

dził on początkowo w skład programu polityki dochodów prezydenta Cartera, ale ostatecznie nie został uchwalony przez Kongres (Por.: P. J. Sheehan, D. S. Ironmonger, "The Real Income Guarantee: A Fiscal Policy to Control Inflation, Australian Economic Review" 1973, No 4.) 2. Postulat wprowadzenia tzw. kar podatkowych dla firm dopuszczających do przekraczającego rządowe wytyczne poziomu płac zatrudnionych u siebie pracowników. Miałoby to skłaniać pracodawców do zajmowania bardziej sztywnego stanowiska w trakcie negocjacji zbiorowych. H.C. Walsh, S. Weintraub, "A Tax-Based Income Policy," "Journal of Economic Issues", June 1971.

¹² Galbraith był w latach 1941-1943 szefem sekcji ds. cen w rządowej agencji Office of Price Administration and Civilian Supply, powołanej do realizacji ogólnokrajowego programu kontroli cen i regulacji towarów w warunkach wojennej mobilizacji. Zob. np. L. Silk, "The Economists," New York 1976, s. 97-102.

¹³ J. K. Galbraith, "Liberal Hour," New York 1960, s. 60-61.

Galbraitha nie wysokość popytu, a struktura rynku w gałęziach zmonopolizowanych, które później (w *Economics and the Public Purpose* z 1973 r.) nazywa sektorem planującym. Potęgi rynkowe stanowiące podstawowe elementy tego sektora - wielkie korporacje i związki zawodowe - posiadają kontrolę nad swoimi dochodami (odpowiednio: cenami produktów i płacami), nie są natomiast w stanie panować nad wysokością swych kosztów. Takimi kosztami dla przedsiębiorstw są m. in. płace robocze, zaś dla organizacji związkowych koszty utrzymania. W tej sytuacji wzrost cen, niezależnie od jego przyczyn, wywoła uzasadnione żądania wzrostu płac, które kierownictwo korporacji najprawdopodobniej będzie skłonne spełnić, obawiając się zakłócenia procesu produkcji, a przede wszystkim wiedząc, że podwyżkę kosztów stąd wynikłą będzie można skompensować wzrostem cen towarów. Kontrola wysokości dochodów przy braku kontroli wysokości kosztów jest więc zasadniczym czynnikiem inflacjotwórczym.

Spiralę cen i płac przerwać lub osłabić może jedynie głęboki kryzys koniunktury wiążący się z poważnym wzrostem bezrobocia. W tym przypadku jednak kuracja antyinflacyjna okazuje się groźniejsza od samej choroby. Za nadrzędny cel polityki gospodarczej uważa bowiem Galbraith pełne zatrudnienie i zdecydowanie opowiada się przeciw stosowaniu polityki obniżania globalnego popytu dla celów stabilizacji cen. Jedynym sposobem utrzymania względnej stabilności ogólnego poziomu cen w warunkach wysokiej koniunktury gospodarczej jest stosowanie kontroli kształtowania się cen i płac w sektorze zmonopolizowanym, a więc p o l i t y k a d o c h o d ó w. Oznacza to oczywiście odejście od rynkowego sposobu ustalania tych wielkości, z tym, że Galbraith jest zdania, iż działania potęg rynkowych w sektorze planującym już dawno spowodowały całkowite wyrugowanie wolnego rynku z tego sektora. Ceny i płace są tam kształtowane w wyniku świadomych decyzji, niezależnych od sytuacji w zakresie popytu a uwarunkowanych jedynie wysokością kosztów oraz celem działania zainteresowanych grup. "Jest więc stosunkowo łatwo ustalać ceny, które są już ustalane" - pisze Galbraith¹⁴.

Polityka dochodów nie byłaby próbą eliminowania mechanizmów

¹⁴ *Theory of Price Control*, Cambridge Mass. 1952, s. 17.

rynkowych lub też wprowadzaniem reguł wypaczających ich działanie, lecz w gruncie rzeczy próbą podporządkowania interesów grupowych interesowi ogólnospołecznemu. Jeśli bowiem o kształtowaniu się wielkości gospodarczych stanowi polityka korporacji i związków zawodowych, to nie zależą one już od rynku (czyli od społeczeństwa), a na pierwszy plan wysuwa się interes prywatny. Polityka ta może być i jest źródłem nierówności, zarówno pomiędzy sektorem planującym a tzw. sektorem rynkowym (niezmonopolizowanym), jak i w ramach samego sektora planującego. W tej sytuacji w sferę prywatnych decyzji mających na względzie realizację prywatnych celów powinno wkroczyć państwo, którego interwencja "oznacza rządy publiczne w miejsce władzy prywatnej..."¹⁵.

Galbraith postuluje przy tym swego rodzaju "wyzwolenie państwa" spod władzy sektora planującego, gdyż wtedy dopiero jego działania mogą być zgodne z interesem całego społeczeństwa. Jednym z podstawowych narzędzi interwencji ma być oczywiście kontrola cen i płac, za pomocą której można byłoby nie tylko hamować rozwijającą się w sektorze zmonopolizowanym spiralę inflacyjną, ale także niwelować nadmierne różnice dochodów w gospodarce.

Charakterystyczne więc, że w koncepcji Galbraitha polityka dochodów z narzędzia walki z inflacją przekształca się w ważny instrument państwowej regulacji o szerszych funkcjach społecznych i gospodarczych. Staje się trwałym elementem polityki ekonomicznej państwa i funkcjonowania społeczeństwa kapitalistycznego.

Milton Friedman

Najbardziej krańcowe ujęcie zagadnienia inflacji przez Friedmana ilustruje jego lapidarne stwierdzenie: "Inflacja jest zawsze i wszędzie zjawiskiem pieniężnym"¹⁶. Jest ona wynikiem wzrostu ilości pieniądza w obiegu w tempie przekraczającym tempo wzrostu produkcji w kategoriach rzeczowych, uwzględniając zmiany wielkości popytu na pieniądź (szybkości obiegu pieniądza). Ten ostat-

¹⁵ Ekonomia a cele społeczne, Warszawa 1979, s. 475.

¹⁶ M. Friedman, Dollars and Deficits, Englewood Cliffs, New Jersey 1968, s. 39.

ni czynnik traktuje zresztą Friedman jako stały lub dający się, przynajmniej w dłuższym okresie, precyzyjnie określić. Nadmierne tempo wzrostu podaży pieniądza jest z kolei rezultatem przyspieszonej jego emisji przez państwo, finansujące w ten sposób swoje wciąż rosnące wydatki. Źródło inflacji tkwi więc według Friedmana w systemie pieniężnym i sposobie jego wykorzystania przez władze państwowe. Twierdzi on wręcz, że inflacja jest świadomie stosowana przez rządy jako metoda zdobycia środków pieniężnych, jako swego rodzaju podatek, którego nie trzeba w powolnym i kłopotliwym przecież trybie parlamentarnym uchwalać¹⁷.

Rezultatem wzrostu ogólnego poziomu cen jest przede wszystkim redystrybucja dochodów odbywająca się kosztem użytkowników pieniądza, t.j. jednostek gospodarujących posiadających określone zasoby gotówki (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych itd.), na rzecz władz monetarnych kontrolujących wielkość pieniądza w obiegu. Koszt społeczny inflacji polega zaś u Friedmana m. in. na marnotrawstwie zasobów związanych z próbami ograniczania użycia pieniądza przez społeczeństwo (w warunkach spadku jego siły nabywczej) i zastępowania go wartościami realnymi. Może to np. przybrać formę gromadzenia zapasów towarów zamiast pieniądza, dążenia do zwiększenia częstotliwości wypłaty wynagrodzeń za pracę itp. Inflacja przyczynia się więc do wzrostu nieracjonalności gospodarowania i należy jej zdecydowanie przeciwdziałać.

Oczywistą, biorąc pod uwagę monetarystyczną koncepcję przyczyn wzrostu cen¹⁸, terapią antyinflacyjną jest utrzymywanie właściwego tempa wzrostu podaży pieniądza w obiegu, zaspokajającego potrzeby autonomicznego wzrostu produkcji oraz związanej ze wzrostem poziomu dochodu per capita zwiększonej skłonności jednostek gospodarujących do utrzymywania części swych dochodów w formie gotówkowej¹⁹.

¹⁷ Por. M. Friedman, Government Revenue from Inflation, "Journal of Political Economy" 1971, vol. 79, No 4.

¹⁸ Por. np.: M. Friedman, Capitalism and Freedom, Chicago 1962, s. 37-55 lub M. Friedman, The Supply of Money and Changes in Prices and Output [w:] The Controversy over the Quantity Theory of Money, ed. E. Dean, D. C. Heath and Company, Lexington, Mass. 1968, s. 88-107.

¹⁹ Badania empiryczne wskazują jednak na stopniowy spadek tej skłonności wynikający prawdopodobnie zarówno ze zmian w zwyczajach

W tym kontekście zrozumiałe jest, że stosunek Friedmana do polityki dochodów jako narzędzia walki z inflacją jest zdecydowanie negatywny. Jego argumenty przeciw stosowaniu jakichkolwiek form kontroli płac, cen i innych dochodów wykraczają jednak poza ramy teorii inflacji i dotyczą całości spojrzenia na sposób funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa kapitalistycznego.

Po pierwsze, polityka dochodów nie może być skutecznym narzędziem walki z inflacją, gdyż nie atakuje źródła problemu - nadmiernej emisji pieniądza. Kosztowa teoria inflacji stanowiąca główne uzasadnienie dla jej stosowania, wyjaśnia zjawisko inflacji jedynie w bardzo wąskim zakresie. Jeśli bowiem presja kosztów nie wywoła ekspansji pieniężnej, to jej efekt ograniczy się co najwyżej do przejściowego wzrostu cen i towarzyszącego mu wzrostu bezrobocia, po czym zaznaczy się tendencja spadkowa cen do poprzedniego poziomu²⁰. Próby opanowania inflacji za pomocą kontroli dochodów nazywa Friedman żartobliwie "szczypianiem balona", sugerując, że popyt wywołany nadwyżką podaży pieniądza ponad potrzeby wymiany, prędzej czy później znajdzie ujście w postaci wzrostu cen.

Co ważniejsze jednak, stosowanie polityki dochodów jest z kilku względów szkodliwe, gdyż:

a) opóźnia podjęcie rzeczywistych i skutecznych kroków antyinflacyjnych, pozostawiając ten niebezpieczny problem samemu sobie,

b) prowadzi do zakłócenia funkcjonowania rynku, w szczególności wypacza działania mechanizmu alokacji zasobów powodując marnotrawstwo i chaos w gospodarce, w rezultacie podsycając jeszcze presję inflacyjną,

c) sprzyja powstawaniu "czarnych rynków", spekulacji itp., stwarza dwuznaczne moralnie sytuacje, w których przestrzeganie obowiązujących zasad stoi w sprzeczności z interesem osobistym i w gruncie rzeczy interesem społecznym, stymulując tym samym postępowanie niezgodne z prawem,

d) stanowi poważne ograniczenie wolności jednostki.

jach płatniczych ludności i organizacji systemu pieniężno-bankowego w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, jak i (przewidywanej przez Friedmana) "ucieczki" od pieniądza w wyniku nasilającej się inflacji.

²⁰ Por. What Price Guideposts? [w:] M. Friedman, Dollars and Deficits, s. 101.

Friedman atakuje więc politykę dochodów zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i moralno-filozoficznej. Charakterystyczna jest następująca jego wypowiedź²¹: "Kontrola [dochodów - przyp. M. B.] jest głęboko niemoralna. Wprowadzając władzę ludzi w miejsce porządku prawa i dobrowolnej współpracy jednostek na rynku, stanowi ona zagrożenie najbardziej fundamentalnych zasad, na których opiera się wolne społeczeństwo. Zachęcając do szpiegowania i donosicielstwa, stwarzając sytuacje, w których wielu obywateli widzi własny interes w łamaniu rządowych wytycznych, zaś czyniąc nielegalnymi działania będące w interesie publicznym, kontrola niszczy zasady moralne".

Tak zaciekły atak na politykę dochodów wyraźnie wskazuje, że chodzi tutaj nie tylko o spór dotyczący właściwych metod walki z inflacją, ale o kwestie znacznie bardziej zasadnicze.

Konfrontacja poglądów Galbraitha i Friedmana

Krańcowa odmiennność poglądów Galbraitha i Friedmana dotycząca interwencji rządu w proces kształtowania cen i płac wynika, jak się wydaje, z następujących, wzajemnie ze sobą związanych powodów:

1. Odmiennych koncepcji inflacji; z jednej strony mamy do czynienia z ujęciem monetarystycznym, z drugiej zaś z teorią potęg rynkowych, będącą dojrzałym wariantem kosztowej teorii inflacji.

2. Zasadniczo różnej oceny funkcjonowania rynku we współczesnym kapitalizmie; Friedman wyraźnie minimalizuje wpływ koncentracji kapitału na mechanizmy rynkowe i posługuje się w swych rozważaniach modelem rynku, na którym procesy przystosowawcze, nawet jeśli z pewnym opóźnieniem lub niedoskonale, zapewniają jednak osiągnięcie stanu równowagi przy "pełnym" zatrudnieniu. Galbraith jest zdania, że działania potęg rynkowych wyeliminowały właściwie konkurencję, wprowadzając w jej miejsce świadomą realizację prywatnych interesów wielkiego kapitału i związków zawodowych.

3. Różniących się zasadniczo poglądów na temat roli państwa; Galbraith widzi w "wyzwolonym państwie" czynnik zdolny do uwolnienia społeczeństwa spod władzy monopolu i realizacji podstawo-

²¹ "New York Times", October 28, 1971.

wych celów ekonomicznych i socjalnych, Friedman natomiast pragnąłby ograniczyć interwencję państwa do niezbędnego minimum, pozostawiając swobodę działania "nieskrępowanej przedsiębiorczości prywatnej", w której widzi źródło dobrobytu i dynamiki gospodarczej.

4. Ukoronowaniem powyższych różnic jest, jak się wydaje, odmienna hierarchia wartości wyznawana przez obu autorów, rzutująca m. in. na stosunek do polityki dochodów. Dla Friedmana rządowa kontrola cen i płac stanowi pogwałcenie wolności, najwyższej proklamowanej przezeń wartości, Galbraith widzi w polityce dochodów narzędzie ograniczenia interesów wielkiego kapitału, redystrybucji dochodów na rzecz grup upośledzonych, narzędzie zmniejszania nierówności w społeczeństwie, a nawet tak szlachetnych celów jak "zapewnienie każdemu godnego w nim miejsca".

Galbraith jest przedstawicielem neo-instytucjonalizmu, kierunku krytykującego tzw. główny nurt amerykańskiej teorii ekonomii z pozycji lewicowego reformizmu. Friedman zaś reprezentuje konserwatywną, zyskującą w ostatnim okresie bardzo na popularności "szkołę z Chicago". W wielu sprawach, także dotyczących polityki antyinflacyjnej, zajmują oni stanowiska biegunowo różne, niezbyt typowe dla szerokich kręgów amerykańskiej ekonomii akademickiej. Konfrontacja ich poglądów pozwala za to na wyraźne dostrzeżenie przyczyn różnic, jakie ujawniają się w ogólnej dyskusji prowadzonej w Stanach Zjednoczonych w kwestii przydatności polityki dochodów dla realizacji określonych celów gospodarczych. Różnice te nie są przeważnie tak zasadnicze, jak w przypadku Galbraitha i Friedmana, możemy spotkać opinie bardziej kompromisowe, niemniej jednak zdecydowana większość amerykańskich teoretyków ekonomii bliższa jest w swych poglądach stanowisku Friedmana. Niemal powszechnie traktuje się politykę dochodów niechętnie, w najlepszym razie jako tymczasowe odejście od normalnych zasad polityki gospodarczej.

Istnieje także grupa ekonomistów, wśród których wymienić można np. R. Lekachmana, A. Eichnera, określających się niekiedy jako przedstawiciele "post-keynesizmu", konsekwentnie opowiadających się za stosowaniem polityki dochodów jako stałego elementu interwencji gospodarczej państw²².

²² Por. np.: A. E i c h n e r, Post-Keynesian Theory: A Look Ahead "Economic Impact" 1980, No 1, s. 47-51.

Mimo dość jednoznacznych doświadczeń z dotychczasowych prób posługiwania się polityką kontroli cen i płac, trwa żywa dyskusja. W świetle porównania poglądów Galbraitha i Friedmana wydaje się jasne, że wykracza ona poza spory wokół zagadnień inflacji, a jej korzenie sięgają znacznie głębiej. W dyskusji tej bowiem dochodzi do konfrontacji odmiennych sposobów widzenia najważniejszych problemów współczesnego kapitalizmu, jego perspektyw i kierunków przekształceń strukturalno-instytucjonalnych. Decydującą rolę odgrywają w niej różnice ideologiczne.

Uznanie polityki dochodów za trwały element polityki gospodarczej państwa oznaczałoby bowiem ostateczne odejście od zasad wolnego rynku, ograniczenie suwerenności kapitalistycznych przedsiębiorców, wprowadzenie pewnych elementów centralnego planowania - słowem oznaczałoby istotne zmiany sposobu funkcjonowania amerykańskiego kapitalizmu, na które obecnie tylko nieliczni spośród amerykańskich ekonomistów skłonni są przystać.

Marek Belka

INCOMES POLICY AS A TOOL IN FIGHTING INFLATION IN AMERICAN ECONOMIC THEORY

Despite successive failures in its application the incomes policy as a tool in the fight with inflation is an object of animated discussion in the USA both among economic theoreticians and in wide social circles. A comparative analysis performed in the article on two different attitudes to the question of J. K. Galbraith and Milton Friedman allows to state that apart from theoretical differences in the discussion on adaptability of the incomes policy of great significance are ideological differences consisting in different approaches to the most important problems of the contemporary capitalism, its prospects and directions of structural transformations.

The article consists of three parts. The first part contains a basic set of information including a definition of the incomes policy and discussion of the most typical ways in which its application is theoretically justified. The second part encompasses presentation of the postwar episodes in application of the incomes policy; government "guidelines" from the period 1962-1968, Nixon's New Economic Policy as well as "principles" of procedure in the sphere of wages and prices announced by Jimmy Carter in 1978 and being in force till 1980. Finally, in the third part Galbraith's and Friedman's views are confronted which is followed by summing-up of analysis and formulation of conclusion, and here especially conclusions concerning the character of causes accounting for different views on the analyzed problem.