

z zachodnioniemieckim ministrem nauki, Gerhárdem Stoltenbergiem, omówić współpracę NRF i USA w dziedzinie badań kosmicznych⁴⁶. Averell Harriman, specjalny wysłannik prez. Johnsona, przebywał w dn. 5 XI 1966 r. w Bonn⁴⁷.

W omawianym okresie stosunki zachodnioniemiecko-amerykańskie obfitowały w liczne wydarzenia polityczne, które w konsekwencji zaczynają wytyczać nowe granice a jednocześnie nowe perspektywy dalszej współpracy obu krajów. Zarówno problemy pozostające w ramach stosunków dwustronnych USA i NRF (redukcja wojsk, wyrównanie dewizowe, zagadnienia nuklearne), jak i wylaniające się sprawy na styku interesów z innymi krajami (Francja de Gaulle'a), pełne były nowych jakościowo zjawisk, które siłą rzeczy rzutować musiały na wzajemne relacje obu atlantyckich sojuszników. Doniosłą rolę w postawie Stanów Zjednoczonych wobec Niemiec zachodnich odgrywać zaczynają zmiany w orientacjach i nowe tendencje ujawniające się w grupie państw NATO, przy czym np. podejmowane przez nie próby ułożenia stosunków ze Wschodem i to próby podtrzymywane przez Waszyngton, nie zawsze harmonizują z partykularnymi interesami rządu bońskiego. Polityce zachodnioniemieckiej nie odpowiada także pełne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych na kontynencie azjatyckim, a także wysiłki zmierzające do zawarcia układu o nierozpowszechnianiu broni nuklearnej. Te ostatnie uderzają szczególnie silnie w ambicje kół bońskich. W takim układzie ząbających się spraw nadzieje Waszyngtonu wiązane z nowym rządem NRF wymagać będą próby czasu, która wykaże, czy istotnie program „wielkiej koalicji” zachodnioniemieckiej sprostą zarysującym się realiom na wielu odcinkach spraw międzynarodowych, a zwłaszcza w Europie. Nic więc dziwnego, że w Waszyngtonie z rezerwą obserwuje się pierwsze poczynania nowego rządu Niemieckiej Republiki Federalnej.

Marian Jaśkowski

USTAWY STABILIZACYJNE W NRF

W sierpniu 1966 r. rząd NRF wystąpił z projektem ustawy o popieraniu stabilizacji gospodarczej oraz związanej z nią ustawy o zmianie pewnych przepisów konstytucji federalnej dotyczących suwerenności finansowej krajów. Ustawy te miałyby rozszerzyć instrumentarium polityki gospodarczej rządu i dać mu możliwość skuteczniejszego wpływania na procesy gospodarcze w zależności od kształtowania się koniunktury.

Projekt przewiduje możliwość ingerencji rządu zarówno w sferę finansów publicznych, jak i prywatnych, z położeniem jednak głównego nacisku na gospodarkę publiczną. Budziła ona bowiem od dawna wiele zastrzeżeń ze strony ekonomistów (np. Rady Rzecznawców Gospodarczych), a ponadto budżety publiczne jako redystrybutor znacznej części (około 30%) dochodu narodowego są w znacznym stopniu regulatorem rynku.

Założenia ustawy stabilizacyjnej są następujące:¹

1. Gospodarczo-koniunkturalne nastawienie budżetów publicznych:

⁴⁶ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14 IX 1966.

⁴⁷ „Die Welt” z 7 XI 1966.

¹ „Blick durch die Wirtschaft” nr 134 z 13 VI 1966; „Der Volkswirt” nr 38 z 23 IX 1966, s. 1 887.

- nałożenie na rząd federalny i na rządy krajów obowiązku prowadzenia polityki budżetowej zmierzającej do „utrzymania stałej wartości pieniądza przy wysokim stanie zatrudnienia, równowadze zewnętrznej i umiarkowanym wzroście gospodarczym”;
 - wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego przez wszystkie publiczne jednostki budżetowe;
 - zobowiązanie do tworzenia przez rząd federalny i rządy krajów tzw. rezerwy koniunkturalnej względnie do przedterminowej spłaty długów w *Bundesbanku* w okresach *boomu* gospodarczego oraz do zużywania tej rezerwy i zaciągania nowych kredytów w okresach spadku koniunktury;
 - upoważnienie rządu federalnego do czasowego ograniczania możliwości zaciągania kredytów przez instytucje publiczne.
2. Regulowanie prywatnego popytu inwestycyjnego — upoważnienie rządu federalnego do ograniczonego różniczkowania stopy odpisów amortyzacyjnych oraz do przejściowego zawieszenia zasady degresyjności odpisów.
 3. Limitowanie kredytów dla instytucji prywatnych — upoważnienie *Bundesbanku* do bezpośredniego ograniczania kredytów dla kredytobiorców nie będących bankami.
 4. Rozszerzenie polityki otwartego rynku — upoważnienie *Bundesbanku* do nakładania na zakłady ubezpieczeń społecznych obowiązku lokowania swoich kapitałów w tym banku.

Uzasadniając przedkładany projekt ustaw, zarówno kanclerz Erhard, jak i minister Schmücker zapewniali *Bundestag*, że nie narusza on zasad gospodarki rynkowej. Oczywiście jest jednak, że stanowi zdecydowany zwrot w stronę gospodarki kierowanej, silniej kontrolowanej i kształtowanej przez rząd federalny. Przechodzi on od „liberalnego ideału ekonomicznego bezplanowej polityki gospodarczej, który jeszcze tylko w Niemczech zachodnich od 1948 r. uznawany był za dominującą doktrynę gospodarczą i od tego czasu zacięcie broniony przez Erharda”².

Przyczyny chęci przedstawienia polityki gospodarczej w kierunku wzmocnionego interwencjonizmu państwowego tkwią w ogólnej sytuacji gospodarczej NRF. Do przełomu lat 1961/62 udawało się utrzymać w Niemczech zachodnich względną równowagę między trzema elementami „magicznego trójkąta” tj. pełnym zatrudnieniem, stałością cen i równowagą bilansu płatniczego. Jednakże od tego czasu zaczęły występować zakłócenia owej równowagi, przybierając w ubiegłych kilku latach rozmiary budzące zaniepokojenie czynników gospodarczych. Zwłaszcza lata 1965—66 przyniosły znaczne zmiany w tempie rozwoju gospodarczego i klimacie koniunkturalnym. I tak w I półroczu 1966 r. (w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego) płace wzrosły o 8,3% przy równoczesnym przyroście wydajności pracy o 3,7%; a jeżeli weźmiemy pod uwagę ubiegłe cztery lata tj. okres od 1962 r. do 1965 r. to okaże się, że przeciętne roczne przyrosty wyniosły wówczas 8,6% dla płac i 4,4% dla wydajności pracy³. Dysproporcje te stały się jedną z przyczyn stałego wzrostu cen, szczególnie szybkiego w I półroczu 1966 r. W latach 1962—65 przyrost wynosił kolejno 2,8%, 3%, 2,1% i 3,4% natomiast w okresie między lipcem 1965 i lipcem 1966 — 4,5% (tak szybkiej progresji nie notowano od czasu kryzysu koreańskiego)⁴. Stopa wzrostu produkcji przemysłowej gwałtownie obniżyła się w roku 1966 spadając w II. pół-

² „WWI” z 9 VII 1966.

³ „Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung” nr 3/1966, s. 255 i nast. oraz przemówienie kanclerza Erharda wobec *Bundestagu* według „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 104/1966, s. 822.

⁴ „Wirtschaft und Statistik” nr 10/1966.

roku 1966 r. z 5,5% (przeciętna z czterech ubiegłych lat) do 2,4%. Obniżyła się produkcja w wielu ważnych dla gospodarki NRF gałęziach jak np. (w czerwcu 1966 r. w stosunku do czerwca 1965 r.) w przemyśle maszynowym o -2,7%, stalowym o -5,6%, odlewniczym o -9,4%, elektrotechnicznym o -1,6%, itd. Jedynie przemysł chemiczny rozwijał się dobrze (+11,9%)⁵. W trzecim kwartale 1966 r. wyniki były jeszcze gorsze — we wrześniu ogólny wskaźnik produkcji (w stosunku do roku poprzedniego) nie wzrastał, lecz — po raz pierwszy od lat kilkunastu — zmniejszył się o -1,8%, przy czym spadek produkcji dóbr inwestycyjnych był znacznie większy (-6,5%) niż konsumpcyjny (-2,6%). Odpowiednio, zdolność produkcyjna przemysłu wykorzystana była (w październiku) przeciętnie w 84%⁶. Tak niskiego poziomu w okresie sezonowej koniunktury nie notowano od 10-ciu lat. Równie charakterystyczne są zmiany w dziedzinie zamówień: wpływ krajowych zmniejszył się o 0,8%, jednak silny popyt z zagranicy (+14,9%) wywołany szybkim rozwojem gospodarki Francji, Włoch i Stanów Zjednoczonych, skompensował ten spadek i spowodował ogólny wzrost zamówień o +2,3% (koniec II. kwartału)⁷. Na rynku kapitałowym sytuacja nie była lepsza. Pogarszająca się od dłuższego czasu płynność banków i zależnych od nich jednostek gospodarczych doprowadziła w końcu do tego, że rynek kapitałowy stał się niemal niezdolny do pełnienia swoich funkcji⁸. W okresie od r. 1962 do r. 1965 kursy akcji na giełdach zachodniemieckich spadły przeciętnie o 23,6% przy czym w latach 1965—66 wystąpiło przyspieszenie tempa spadku — między lipcem 1965 r. a lipcem 1966 r. spadek wyniósł aż 17,7%. Także skłonność przedsiębiorstw do inwestycji od 1965 r. maleje (wzrost inwestycji brutto wyniósł w 1965 r. +9,4%, na 1966 r. przewiduje się już tylko 4,5%) i zdaniem Rady Rzeczoznawców Gospodarczych jest raczej wątpliwe, aby dynamicznie rozwijające się w tym czasie eksport (w 1965 r. +9,1%, przewidywany na 1966 r. +11,5%) mógł tę skłonność pobudzić⁹. Na rynku pracy mimo zatrudnienia dużej ilości cudzoziemców niemal bez zmiany od kilku lat utrzymywało się napięcie. Ilość wolnych miejsc pracy była w latach 1962—65 stale od 3 do 4,5 raza większa od ilości bezrobotnych.

Przedstawione objawy osłabienia koniunktury — kończąca faza długiego cyklu szybkiego rozwoju gospodarczego — i wynikające z nich trudności gospodarce mają źródło w błędach polityki gospodarczej, która w optymalnym okresie rozwoju gospodarki (mówił o tym Erhard w cytowanym przemówieniu w *Bundestagu*) nie potrafiła skonsolidować swoich sukcesów, tj. stworzyć zespołu warunków które stanowiłyby dostatecznie silną presję na wszystkie czynniki ekonomiczne do postępowania zgodnego z interesem całości gospodarki. Dominowała wiara w stałe trwanie progresji tempa wzrostu, polityka płac prowadzona była zarówno przez pracodawców, jak i pracowników z pominięciem zasady, że stabilizacji cen nie można utrzymać na dłuższą metę, jeśli ewolucja płac nie utrzyma się w granicach długoterminowej ewolucji wydajności pracy. Rozdęte budżety federalne i krajowe były głównym źródłem przerostu popytu i powstawania tendencji inflacyjnych, a deficyty budżetowe pokrywano na rynku kapitałowym drenując je ze szkodą dla gospodarki produkcyjnej. Zadłużenie publiczne wzrosło wskutek tego w ciągu ubiegłych trzech lat o prawie jedną trzecią osiągając kwotę około 80 mld DM¹⁰.

Mimo widocznego na przestrzeni ubiegłych kilku lat narastania dysproporcji

⁵ „Der Spiegel” nr 35 z 22 VIII 1966, s. 19 i nast.

⁶ „Handelsblatt” nr 227 z 24 XI 1966.

⁷ „Vierteljahrshette...” j.w. oraz „Handelsblatt” nr 221 z 17 XI 1966.

⁸ „Vierteljahrshette...” j.w.

⁹ Według „Handelsblatt” nr 231 z 3 XII 1966.

¹⁰ „Neue Zürcher Zeitung” z 6 XI 1966 oraz „Der Spiegel” j.w.

gospodarczych rząd federalny, nie chcąc naruszać zasad gospodarki rynkowej, nie stosował prawie żadnych innych środków interwencyjnych poza apelami i ostrzeżeniami. Jedynie *Bundesbank* prowadził aktywną politykę ingerencji w rozwój koniunktury. Jego restrykcyjne posunięcia wywarły niewątpliwie pewien wpływ na przerosty koniunkturalne i na rozwój cen. Równocześnie jednak okazało się, że instrumentarium banku centralnego jest zbyt niedoskonałe i jednostronne, by można było wyłącznie przy jego pomocy szybko i skutecznie wpływać na procesy gospodarcze¹¹.

Dopiero gdy w 1966 r. gospodarka zachodniemiecka znalazła się na krawędzi stagnacji — takiego określenia użyła Rada Rzecznawców Gospodarczych w swoim sprawozdaniu za 1966 r. — rząd federalny wystąpił z omówionym wyżej projektem ustaw stabilizacyjnych.

Granice skuteczności ekonomicznej tych ustaw są zasadniczo dosyć szerokie, lecz mimo to można mieć wątpliwości, czy przy ich pomocy w projektowanej formie „rząd federalny razem z rządami krajów i Niemieckim Bankiem Federalnym będzie mógł zabezpieczyć dobrobyt i zdrowe podstawy gospodarczego i społecznego życia”, jak zapewniał w wystąpieniu telewizyjnym kanclerz Erhard¹². Komentatorzy projektu ustaw wskazują na dwie zasadnicze luki: brak bezpośrednich środków ingerencji we wpływy handlu zagranicznego na ceny wewnętrzne oraz brak środków ingerencji w podział dochodów.

Na brak zabezpieczenia przed wpływami zewnętrznymi zwróciła uwagę przede wszystkim Rada Rzecznawców Gospodarczych. Do samego projektu ustaw stabilizacyjnych Rada odniosła się zdecydowanie pozytywnie, jednakże zdaniem jej, wyrażonym w sprawozdaniu za 1966 r., wszelkie usiłowania stabilizacji wewnętrznego poziomu cen w NRF, gdy u jej partnerów handlowych ceny rosną, muszą doznać niepowodzenia (usiłowania takie nazwano w raporcie *selfdefeating*) przy braku regulatora wpływów zewnętrznych. Ustawy te uważa Rada za instrument, który służyć może tylko do zwalczania deficytów bilansów płatniczych albo zwalczania wzrostu cen wewnętrznych przekraczającego trend międzynarodowy. Nie nadmiar bowiem płynności jest, zdaniem Rady, źródłem importowanej inflacji, lecz bezpośrednia wzajemna międzynarodowa zależność cen. Zarówno ceny eksportowe, jak importowe wzrosły w NRF niezależnie od tego, czy bilanse płatnicze wykazywały deficyty czy też nadwyżki. Wzrost cen importowych podnosił koszty wewnątrzno-krajowe, a wzrost cen eksportowych indukował wzrost cen wewnętrznych. Jedyńy środek ochrony przeciw wpływom zewnętrznym, jeżeli nie byłoby możliwe porozumienie między głównymi partnerami zapewniające stabilizację cen wewnętrznych u każdego z nich, widzi Rada w elastyczności kursów dewiz (tego rodzaju wyjście z sytuacji proponowała już zresztą w poprzednim sprawozdaniu).

Brak środków bezpośredniej interwencji w podział dochodów a szczególnie w politykę płac kryje w sobie również niebezpieczeństwa, na co zwraca uwagę sprawozdanie Rady, podobnie jak na sprawę handlu zagranicznego. Pośrednie metody, kredytowe i fiskalne, prowadzące przez politykę ograniczania popytu wewnętrznego do odprężenia na rynku pracy i zmniejszenia w ten sposób nacisku na płace są o tyle niebezpieczne, że mogą doprowadzić do niepełnego zatrudnienia. Problem ten jest trudny do rozwiązania, jeżeli ma być zachowana zasada autonomii partnerów taryfowych. Rada nie daje jednoznacznych w tym względzie wskazówek. Teoretycznie, jej zdaniem, wchodziłby w rachubę jako środek hamu-

¹¹ jw.

¹² Cyt. według „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 89 z 6 VII 1966, s. 705.

jący wzrost płac, jedynie podatek ograniczający zyski przedsiębiorstw podwyższających płace¹³.

Zarówno partie polityczne, jak koła gospodarcze NRF przyjęły projekty ustaw zasadniczo z aprobatą, uznając niemal bez zastrzeżeń potrzebę rozszerzenia skali środków, jakimi dysponować powinna polityka koniunkturalna. Różnice zdań nie dotyczą samej zasady rozszerzonej ingerencji państwa w gospodarkę, lecz raczej tylko sposobów i warunków, w jakich ingerencja ta miałaby następować. Na tle obecnej sytuacji koniunkturalnej i w związku z dyskusją nad projektem ustaw powstał interesujący spór między *Bundesbankiem* z jednej strony, a zespołem roboczym zachodniemieckich gospodarczych instytutów badawczych z drugiej o to, czy należy w polityce gospodarczej na najbliższą przyszłość położyć nacisk na popieranie wzrostu gospodarczego czy raczej na stabilizację. Prognoza instytutów jest pesymistyczna; przewidują, że zarówno przemysł jak i instytucje publiczne będą nadal ograniczać inwestycje, stopa przyrostu eksportu będzie spadać, a zmniejszające się zyski przedsiębiorstw spowodują dalsze osłabienie skłonności do inwestycji. Wpływy podatkowe będą się zmniejszać i nie osiągną preliminowanej wysokości. Jeżeli nie dopuści się aby wydatki publiczne przekroczyły wpływy, proces kurczenia się aktywności gospodarczej zaostrzy się. Wnioskiem z tej prognozy jest postulat, aby zrewidować dotychczasową politykę koniunkturalną skierowaną jednostronnie na stabilizację, gdyż w przeciwnym razie w 1967 r. nie nastąpi wyraźny postęp gospodarczy.

Bundesbank uważa natomiast, że „popyt globalny należy dostosować do podaży będących do dyspozycji dóbr, w stopniu jeszcze silniejszym niż dotychczas”¹⁴, a zatem należy dalej wpływać w kierunku jego redukcji. Wprawdzie w III kwartale 1966 r. ceny przestały wzrastać, lecz w dalszym ciągu z dwu stron obawiać się można impulsów do nowej fali wzrostu cen: ze strony deficytów budżetów publicznych oraz ze strony nowych żądań podwyżek płac wysuwanych przez związki zawodowe¹⁵. Dopóki nie zostanie uporządkowany sposób wykorzystywania rynku kapitałowego przez budżety federacji i krajów oraz zrównoważony ogólny popyt z podażą, brakować będzie bankowi emisyjnemu, jako instytucji, której ustawowym obowiązkiem jest strzeżenie stałości waluty, przesłanek do zmiany dotychczasowej polityki. Można też przypuszczać, opierając się na dotychczasowych oświadczeniach ministra gospodarki Schmückera, że rząd NRF prowadzić będzie nadal politykę skierowaną głównie na stabilizację, która jego zdaniem jest warunkiem ciągłości rozwoju.

W dyskusjach prasowych o ustawach stabilizacyjnych podkreślano niejednokrotnie, że powiększone instrumentarium polityki gospodarczej upodobni pod tym względem NRF do innych krajów przemysłowych. Co prawda NRF od chwili reformy walutowej (1948 r.) nie znalazła się dotychczas nigdy w takich opresjach gospodarczych jak np. Francja lub W. Brytania i wydaje się, że nie było dotychczas koniecznej potrzeby stosowania środków równie energicznych jak w tych państwach (np. zamrażanie płac i cen). Żadne z uprzemysłowionych państw zachodnich, zmuszonych od lat do interweniowania dla ochrony kraju przed zbyt dużymi wahaniami koniunktury nie miało do swej dyspozycji specjalnej ustawy (analogicznej do omawianych ustaw stabilizacyjnych) dającej rządowi określone instrumenty pozwalające wpływać na przebieg koniunktury. Posługiwano się ustawami dotyczącymi pewnych szczególnych dziedzin, albo porozumieniami dżentelmeńskimi zawieranymi z odpowiednimi organizacjami gospodarczymi, uzyskując środkami możliwie prostymi efekty podobne do zamierzonych przez ustawy stabilizacyjne.

¹³ Według „Handelsblatt” nr 231 z 3 XII 1966.

¹⁴ „Der Volkswirt” nr 42 z 21 X 1966.

¹⁵ „Die Zeit” nr 46 z 11 XI 1966.

W każdym razie ani konstytucje ani zwyczajne ustawodawstwo żadnego z tych krajów nie nakłada na rządy obowiązku „postępowania zgodnego z wymogami polityki koniunkturalnej” i do interwencji w razie niekorzystnego przebiegu koniunktury, jak to czyni projekt zmiany art. 109 konstytucji NRF¹⁶.

Wypada w końcu zauważyć, że ustawy stabilizacyjne wywołają głębokie zmiany w dotychczasowym liberalnym systemie gospodarczym wprowadzając w pewnym zakresie nie tylko programowanie, planowanie inwestycji publicznych i wieloraką ingerencję w gospodarkę prywatną, lecz implikują również pewne zmiany dotyczące federacyjnego ustroju NRF. Szeroka autonomia, zwłaszcza finansowa, krajów federalnych zostanie poważnie ograniczona na rzecz władzy centralnej, co w dalszym rozwoju stosunków między władzą centralną a władzami krajowymi może doprowadzić w końcu do podważenia samej zasady federacyjnej ustroju.¹⁷

Te możliwości zmian ustrojowych w dalszej perspektywie wydają się szczególnie interesujące o tyle, że rozwój centralizmu w NRF sprzyjałby, jak się można obawiać, raczej rozwojowi agresywnego nacjonalizmu niż internacjonalizmu i pacyfizmu. Według pierwotnych projektów rządowych, ustawy stabilizacyjne miały wejść w życie z początkiem roku 1967, jednak wskutek kryzysu rządowego, jaki wybuchł w jesieni 1966 r., sprawa została odłożona i do początków marca 1967 r. ustawy nie zostały jeszcze uchwalone przez parlament. W międzyczasie, na skutek szerokiej dyskusji publicznej na temat ustaw, rząd zmodyfikował nieco swój projekt w szczegółach, nie naruszając jednak jego istotnej treści i znaczenia.

Tadeusz Krajczycki

POLITYKA INTEGRACYJNA W PRZYGOTOWANIU ZAWODOWYM MŁODZIEŻY W KRAJACH EWG

1. Uwagi wstępne

Już w momencie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) problem szkolenia zawodowego młodzieży stanął w centrum uwagi polityki zatrudnienia krajów „szóstki”. Znalazło to swój wyraz w postanowieniach traktatu rzymskiego, które weszły w życie 1 I 1959 r. Art. 128 tego traktatu brzmi:

„Na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Komitetu Gospodarczego i Społecznego, Rada ustala ogólne zasady, dotyczące wprowadzenia w życie wspólnej polityki w dziedzinie kształcenia zawodowego, która przyczynić się może do harmonijnego rozwoju zarówno gospodarki wewnętrznej państw będących Członkami Wspólnoty, jak i Wspólnego Rynku.”¹

Zainteresowanie tym problemem wynika z sytuacji na rynkach pracy w krajach członkowskich EWG, jaka panowała nie tylko w okresie powstawania tej organizacji, ale i panuje nadal. Znaczny wzrost gospodarczy tych krajów powodował i powoduje poważny przyrost zatrudnienia i wzrost popytu na siłę roboczą. Częściowo problem ten rozwiązuje się na drodze zwiększenia wydajności pracy. Głównym jednak źródłem zaspokojenia popytu na siłę roboczą jest imigracja z in-

¹⁶ „Der Volkswirt” nr 37 z 16 IX 1966.

¹⁷ Por. S. Albinowski, *Za kulisami ustawy*, „Życie Warszawy” nr 249 z 17 X 1966.

¹ *Traktat w sprawie utworzenia EWG (Rzym, 25 III 1957)*. „Zbiór Dokumentów” nr 5/1957, s. 1040.