

Andrzej Wojtyna*

WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE UWARUNKOWANIA POLITYKI GOSPODARCZEJ
WIELKIEJ BRYTANII

Gospodarka brytyjska stanowiła zawsze interesujący przedmiot analiz ekonomicznych. Zainteresowanie to wynika przede wszystkim z historycznej dojrzałości kapitalistycznych stosunków produkcji w tym kraju, w związku z czym pewne dające się zaobserwować nowe trendy mogą okazać się zwiastunem przyszłych przekształceń strukturalnych, również w gospodarkach innych państw. Istotną rolę odgrywa również tradycyjnie wysoki naukowy poziom dociekań teoretycznych w sferze makroekonomii, co stanowi bodziec do rozpatrywania polityki gospodarczej W. Brytanii pod kątem jej teoretycznych uwarunkowań i uzasadnień. Zdecydowane zwycięstwo Partii Konserwatywnej w wyborach z czerwca 1983 r. dodatkowo przyczynia się do wzrostu zainteresowania problematyką polityki ekonomicznej W. Brytanii. Rola tego ostatniego czynnika staje się szczególnie ciekawa przy uwzględnieniu następujących aspektów jego oddziaływania:

1. Partii Konserwatywnej udało się wygrać po raz drugi z rzędu wybory, i to w trudnej sytuacji gospodarczej, co jest zjawiskiem bez precedensu w powojennej historii W. Brytanii i bardzo rzadkim przypadkiem w innych wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych;

2. Powtórne zwycięstwo w wyborach stwarza szansę utrzymania ciągłości realizowanych celów i środków polityki ekonomicznej, co ma bardzo istotne znaczenie dla oceny słuszności takiego, a nie innego ich wyboru;

3. Zdecydowane zwycięstwo wyborcze przy rekordowym poziomie bezrobocia rzuca interesujące światło na rolę, jaką w decyzjach

* Dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

wyborców odgrywają czynniki ekonomiczne w ogóle, a także na bardziej szczegółową z tym związaną kwestię, dotyczącą oceny przez społeczeństwo określonej hierarchii celów polityki ekonomicznej¹.

Politykę ekonomiczną danego kraju oceniać można w kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach. W przypadku W. Brytanii istotne znaczenie posiada rozróżnienie między celami krótko- i długookresowymi (przede wszystkim ze względu na występowanie długookresowej stagnacji gospodarczej, określanej w ostatnich latach mianem procesu deindustrializacji). Inną ważną płaszczyznę analizy, stanowiącą główny przedmiot niniejszego opracowania, określona jest przez wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania polityki ekonomicznej. Znaczenie, jakie płaszczyzna ta posiada dla analizy polityki gospodarczej W. Brytanii, wynika z następujących dwu głównych przyczyn:

- z podstawowej roli, jaką w strukturze celów powojennej polityki ekonomicznej odgrywała równowaga bilansu płatniczego, czyli jej aspekt zewnętrzny;
- z monetaryzmu jako teoretycznej podstawy polityki ekonomicznej rządu M. Thatcher, który w niewielkim stopniu uwzględnia uwarunkowania zewnętrzne.

Na kształt polityki gospodarczej, bezpośrednio po II wojnie światowej, istotny wpływ miały dwie publikacje z roku 1944 - tzw. Raport Beveridge'a i rządowa Biała Księga o Polityce Zatrudnienia². Można przyjąć, że obydwa te dokumenty napisane były w duchu keynesowskim, co uwarunkowane było przede wszystkim obawą, by gospodarka nie zmierzała w kierunku równowagi przy niepełnym zatrudnieniu,

¹ Jeśli przyjmiemy, że czynniki ekonomiczne odgrywały mimo wszystko dość istotną rolę w tych wyborach, wówczas trzeba stwierdzić, iż nie znajdują potwierdzenia wyniki badań, w myśl których wyborcy są dużo bardziej wrażliwi na wzrost bezrobocia niż poziomowi inflacji. Z badań Freya i Schneidera wynika, że przyrost inflacji o 1% zmniejsza satysfakcję obywateli z realizowaną polityką o 0,6%, natomiast 1% wzrost bezrobocia zmniejsza tę satysfakcję aż o 5%. Zob. szerzej: B. S. Frey, F. Schneider, A Politico-Economic Model of the United Kingdom, "Economica", June 1978; B. S. Frey, Modern Political Economy, Oxford 1980, s. 26, 132-141.

² W. H. Beveridge, Full Employment in a Free Society, London 1944; tenże, White Paper on Employment Policy, London 1944; por. J. Brooks, R. W. Evans, Macroeconomic Policy in Theory and Practice, London 1978, s. 5.

jak to miało miejsce po zakończeniu I wojny światowej. W efekcie, podstawową rolę w strukturze celów polityki gospodarczej zajęło pełne zatrudnienie, a głównym narzędziem służącym jego osiągnięciu stała się polityka budżetowa ukierunkowana na utrzymanie wysokiego poziomu popytu. W latach pięćdziesiątych, w hierarchii celów, coraz bardziej istotną rolę zaczęło odgrywać tempo wzrostu gospodarczego oraz w coraz większym stopniu walka z inflacją. Problem ograniczenia tempa inflacji stał się szczególnie wyraźny po roku 1967; wydaje się jednak, że jednoznaczny priorytet został przyznany temu celowi dopiero wraz z dojściem do władzy ekipy M. Thatcher.

Cechy polityki gospodarczej w latach 1945-1978

Do najważniejszych cech powojennej polityki ekonomicznej W. Brytanii, do momentu objęcia władzy przez konserwatystów w roku 1979, można zaliczyć: (1) cykliczny rozwój o charakterze "stop-go", (2) dominację polityki fiskalnej i paradygmatu keynesowskiego, (3) brak ciągłości i spójności w realizowanej polityce gospodarczej, (4) malejącą skuteczność polityki stymulowania popytu, (5) brak ewolucji systemu przetargów płacowych, (6) ambiwalentny stosunek do EWG.

1. Cykliczny rozwój o charakterze "stop-go".

Polityka typu "stop-go" stanowiła wynik sprzeczności między dwoma podstawowymi celami polityki gospodarczej - wysokim tempem wzrostu i zrównoważonym bilansem płatniczym. Okres ekspansji ("go") występował wówczas, gdy poprzez obniżkę podatków i złagodzenie kontroli kredytowej stymulowano popyt krajowy (głównie konsumpcję prywatną), aby w efekcie doprowadzić do wzrostu stopy inwestycji i przyspieszenia tempa wzrostu. W warunkach stałych kursów walutowych znajdowało to w przypadku W. Brytanii wyraz przede wszystkim w szybkim wzroście importu i w konsekwencji - w rosnącym ujemnym saldzie bilansu płatniczego. Trudności w bilansie płatniczym były sygnałem dla rządu, by zastosować środki o charakterze deflacyjnym ("stop"), co prowadziło do wzrostu bezrobocia i zahamowania wzrostu. Wielu ekonomistów jest zdania, że przez większość okresu powojennego (do końca lat sześćdziesiątych) podstawowym celem polityki ekonomicznej W. Brytanii była równowaga bilansu płat-

niczego. S. Brittan³ jest zdania, że polityka sterowania popytem była podporządkowana temu celowi nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale i w większości pozostałych krajów kapitalistycznych, i że nieporozumieniem jest twierdzenie o podporządkowaniu tej polityki celowi pełnego zatrudnienia. Z kolei R. C. O. Matthews⁴ stwierdza, że celem polityki fiskalnej nie była stabilizacja aktywności gospodarczej samej w sobie, lecz taki jej poziom, który był do pogodzenia z określonym stanem bilansu płatniczego. Niezależnie od tego, czy ma rację S. Brittan, pisząc o dość poważnym priorytetowym charakterze celu zrównoważonego bilansu płatniczego w krajach kapitalistycznych w okresie stałych kursów walutowych, można przyjąć, iż w przypadku W. Brytanii dominacja tego celu była jedną z najważniejszych cech polityki gospodarczej okresu powojennego. Cel ten był niekiedy formułowany alternatywnie jako "obrona parytetu" bądź "czynienie dewaluacji skuteczną"⁵.

Polityka typu "stop-go" wiąże się z pewnym paradoksem. Z jednej strony bowiem - polityka ta jest bez wątpienia jedną z dystynktywnych cech gospodarki brytyjskiej. Z drugiej natomiast strony - analiza danych empirycznych wykazuje, że wahania produkcji wokół trendu były w W. Brytanii zazwyczaj mniejsze niż w innych krajach⁶. Próbując wyjaśnić ten paradoks, F. T. Blackaby⁷ wysuwa przypuszczenie, że wzorzec "stop-go" stał się w W. Brytanii bardziej wyraźny, ponieważ w fazach "stop" produkcja nie zwiększała się, podczas gdy w innych krajach rosła ona dość szybko nawet wówczas, gdy znajdowała się poniżej linii trendu.

³ S. Brittan, *How to End the Monetarist Controversy*, London 1981, s. 32.

⁴ R. C. O. Matthews, *The Role of Demand Management*, [w:] *Britain's Economic Prospects Reconsidered*, London 1971.

⁵ Por. M. J. Artis, *Fiscal Policy for Stabilization*, [w:] *The Labour Government's Economic Record 1964-70*, London 1972.

⁶ Zob. np. A. Whitting, *An International Comparison of the Instability of Economic Growth*, "Three Banks Review", March 1976.

⁷ F. T. Blackaby, *General Appraisal*, [w:] *British Economic Policy 1960-1974*, Cambridge 1976, s. 535.

2. Dominacja polityki fiskalnej i paradygmatu keynesowskiego.

Nimo iż W. Brytania jest ojczyzną Keynesa, trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy wpływ jego idei na kształt polityki ekonomicznej był tam silniejszy niż w innych krajach. Nie mniej jednak, mało dykusyjne wydaje się stwierdzenie, że dla większości okresu powojennego "Ogólna teoria..." dostarczała intelektualnego wsparcia politykom gospodarczym. Ekonometryczne modele prognostyczne i symulacyjne, opracowane przez Ministerstwo Skarbu, oparte zostały na założeniach teorii Keynesa. Późniejsze fiasko keynesowskich metod stymulowania koniunktury (nie tylko w W. Brytanii) i neomonetarystyczna ofensywa w teorii ekonomii przyczyniły się do wzrostu zainteresowania problemem, w jakim stopniu powojenny kształt polityki gospodarczej zgodny był z systemem teoretycznym samego Keynesa, a w jakim korzystał z dorobku kontynuatorów jego myśli. Zdecydowana większość autorów jest zdania, że wiele podstawowych idei Keynesa uległo wypaczeniu, i to nie tylko w praktyce, ale i w teorii; niektórzy z nich twierdzą jednak, że za fakt ten pełną odpowiedzialność ponosi również sam Keynes⁸. G. Maynard⁹ w swej analizie trudności polityki gospodarczej W. Brytanii wyróżnia cztery aspekty, w których wykroczyła ona, bądź błędnie zinterpretowała naukę Keynesa. Część ekonomistów jest nawet zdania, że wysoki poziom aktywności gospodarczej i zatrudnienia nie ma nic wspólnego z realizowaną po wojnie polityką makroekonomiczną typu keynesowskiego¹⁰.

3. Brak ciągłości i spójności w realizowanej polityce gospodarczej.

Specyfika życia politycznego w W. Brytanii, wyrażająca się m. in. w relatywnie trwałej równowadze sił między dwiema (od niedawna) partiami politycznymi i związana z tym ostrością walki przedwyborczej, nie sprzyjała ciągłości celów i środków polityki ekonomicznej, ani w czasie trwania danej kadencji, ani między ko-

⁸ G. Barraclough, *The Keynesian Era in Perspective*, [w:] *The End of the Keynesian Era*, London 1977, s. 110.

⁹ G. Maynard, *Microeconomic Deficiencies in UK Macroeconomic Policy*, "Lloyds Bank Review", July 1982.

¹⁰ R. C. O. Matthews, *Why Has Britain had Full Employment Since the War?*, "Economic Journal", September 1966.

lejnymi rządami. Wynikająca stąd niepewność, szczególnie silna w okresach pogłębiającej się nierównowagi bilansu płatniczego, wpływała negatywnie na poziom inwestycji w przemyśle. Inną charakterystyczną cechą tego braku ciągłości było to, że przez większość okresu po roku 1950 istniała dość znaczna zgodność między partiami politycznymi co do sterowania popytem, przy równoczesnych dość istotnych różnicach poglądów co do metod sterowania podażą¹¹. Interesujące przykłady braku ciągłości polityki ekonomicznej, dotyczące zmian instytucji odpowiedzialnych za realizację poszczególnych jej elementów, podaje F. T. Blackaby¹². Dotyczą one zmian instytucji odpowiedzialnych za modyfikację systemu przetargów płacowych, systemu podatkowego, a także mechanizmu oddziaływania na sektor znacjonalizowany. Za kolejny ważny wymiar niespójności realizowanej polityki należy uznać sprzeczność między celami krótko- i długookresowymi. Niezależnie od tego, czy podstawowe tezy teorii politycznego cyklu koniunkturalnego znajdują empiryczne potwierdzenie w przypadku W. Brytanii¹³, wspomniana specyfika życia politycznego bez wątpienia sprzyjała koncentracji uwagi rządu na celach krótkookresowych. Na zaniedbanie celów długookresowych istotny wpływ miało - zdaniem M. W. Kirby'ego - odgrywanie kluczowej roli w polityce gospodarczej przez Ministerstwo Skarbu. Według tego autora, jedną z najbardziej niebezpiecznych rzeczy odziedziczonych po rewolucji keynesowskiej było przyjęcie milczącego założenia, że jeśli popyt ustalony zostanie na właściwym poziomie, wówczas podażowa strona gospodarki będzie się troszczyć o siebie sama¹⁴.

4. Malejąca skuteczność polityki stymulowania popytu.

Cecha ta znalazła oczywiście wyraz w pogorszeniu się podstawowych wskaźników charakteryzujących stan koniunktury, takich jak tempo wzrostu czy stopa bezrobocia. Bardziej interesującym - z punktu widzenia sporu między keynesistami a neomonetarystami - jest

¹¹ Por. M. W. Kirby, *The Decline of British Economic Power Since 1870*, London 1981, s. 129.

¹² Blackaby, op. cit., s. 652.

¹³ Frey, op. cit.; J. Alt, A. Chrystal, *Politico-economic Models of British Fiscal Policy*, [w:] *Contemporary Political Economy*, Amsterdam 1981, s. 185-208.

¹⁴ Kirby, op. cit., s. 124.

rozpatrzenie tej malejącej skuteczności pod kątem wpływu wzrostu nominalnego popytu na wielkości realne (wzrost produkcji) bądź pieniężne (wzrost cen). Analiza tego wpływu, przeprowadzona przez S. Brittan dla czterech pięcioletni okresu 1959-1979, wykazuje wyraźnie szybko malejącą skuteczność stymulowania popytu nominalnego jako narzędzia oddziaływania na wielkości realne. W pięcioletniu 1959-1964 wzrost popytu nominalnego (mierzonego GDP w wyrażeniu pieniężnym) o 37,6% rozłożył się mniej więcej proporcjonalnie między wzrost produkcji (19,4%) i wzrost cen (15,2%). W kolejnym pięcioletniu (1964-1969), przy wzroście popytu o 40,6%, produkcja zwiększyła się o 13,2%, a ceny o 24,2%. Zachwianie równowagi na korzyść wzrostu cen stało się już wyraźne w okresie 1969-1974 (odpowiednie dane: 78%, 14,1% i 56%). Pięcioletnie 1974-1979 cechuje zdecydowana dominacja efektu cenowego (odpowiednio: 128,9%, 9,3% i 109,4%)¹⁵.

5. Brak ewolucji systemu przetargów płacowych.

System ten, o długich tradycjach, cechował się dość znaczną trwałością, mimo zmian, jakie zaszły w tym zakresie w krajach będących konkurentami W. Brytanii na światowym rynku towarów przemysłowych. Do najważniejszych specyficznych cech brytyjskiego systemu przetargów płacowych należy ich zdecentralizowany charakter. Przez niektórych autorów cecha ta traktowana jest jako jedna z najważniejszych przyczyn niskiej wydajności w przemyśle brytyjskim¹⁶. Brak zmian systemu wynikał w dużej mierze ze wspomnianej niespójności polityki w zakresie funkcjonowania powołanych instytucji.

6. Ambiwalentny stosunek do EWG.

Cecha ta jest częścią pewnego szerszego problemu, jakim są trudności określenia przez W. Brytanię swego miejsca w szybko zmieniającym się w okresie powojennym systemie gospodarki światowej. Chęć utrzymania - z jednej strony - swych imperialnych tradycji, i obawa przed długookresowymi skutkami pozostawania poza procesami

¹⁵ Brittan, op. cit., s. 23-24.

¹⁶ Zob. szerzej: A. Kilpatrick, T. Lawson, On the Nature of Industrial Decline in the UK, "Cambridge Journal of Economics" 1980, no 1.

integracyjnymi w ramach EWG - z drugiej, były ważnymi czynnikami oddziałującymi nie tylko na zewnętrzne, ale i na wewnętrzne cele polityki ekonomicznej. Wydaje się, że mimo dziesięcioletniego już członkostwa w EWG, dylemat ten pozostaje w dużej mierze nadal aktualny.

Trudno jest jednoznacznie określić, czy jakikolwiek inny typ polityki gospodarczej wpłynąłby w większym stopniu na przebieg zjawisk ekonomicznych. Pewnych rozstrzygnięć dostarczą tu rezultaty polityki rządu M. Thatcher - wówczas gdy będzie możliwe przeprowadzenie w miarę pełnej ich oceny. Chociaż nie można więc przyjąć, że inne narzędzia polityki okazałyby się bardziej skuteczne, należy z drugiej strony zgodzić się z opinią, iż politycy gospodarczy byli w błędzie uważając, że wybrane przez nich specyficzne metody interwencji były wystarczająco silne, by przekształcić istniejącą sytuację¹⁷.

Cele polityki gospodarczej rządu M. Thatcher

Drastyczne zmiany w panującej filozofii ekonomicznej nastąpiły wraz z objęciem władzy przez ekipę rządową M. Thatcher w 1979 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że stopniowe przechodzenie do bardziej restrykcyjnej polityki pieniężnej rozpoczęło się już w roku 1975, gdy u władzy pozostawała Partia Pracy.

Jeśli przyjmiemy się, że powojenna polityka ekonomiczna W. Brytanii opierała się w zdecydowanej mierze na narzędziach typu keynesowskiego, wówczas za najbardziej ogólną cechę w filozofii ekonomicznej rządu M. Thatcher należy uznać odrzucenie dotychczas funkcjonującego paradygmatu. Można wyróżnić dwa podstawowe człony aktualnie realizowanej polityki - monetarystyczną koncepcję kontroli inflacji oraz leaserystowskie podejście do podaży strony gospodarki.

Za główną przyczynę trudności gospodarczych uważa się nadmierne wydatki publiczne, które pociągając za sobą wzrost opodatkowania i zapotrzebowania na pieniądź, prowadzą do wzrostu podaży pieniądza będącą główną przyczyną inflacji. W myśli koncepcji moneta-

¹⁷ Blackaby, op. cit., s. 619.

rystycznej, ograniczenie inflacji nie pozostaje w długim okresie w sprzeczności z wysokim zatrudnieniem i wysokim poziomem aktywności gospodarczej. Zapotrzebowanie sektora publicznego na pieniądź rośnie, gdy wydatki nie są w pełnym zakresie pokrywane wpływami podatkowymi. By zapobiec związanej z tym presji inflacyjnej, koniecznym staje się sfinansowanie tego zwiększonego zapotrzebowania w drodze wzmożonej sprzedaży obligacji państwowych. Grozi to jednak z kolei wzrostem stopy procentowej. Utrzymanie zarówno stopy procentowej, jak i stopy opodatkowania na niskim poziomie wymaga ograniczenia wydatków budżetowych. Te ostatnie środki, w powiązaniu ze stworzeniem warunków do swobodnej gry sił rynkowych, winny doprowadzić do wyzwolenia tkwiących w gospodarce rezerw inicjatywności i efektywności, czyli wzmocnienia jej strony podażowej.

Główne kierunki polityki ekonomicznej M. Thatcher można więc określić następująco:

- 1) kontrola podaży pieniądza (określenie rocznego przyrostu M_3);
- 2) ustanowienie rocznych celów tzw. średniookresowej strategii finansowej (MTFS);
- 3) kontrola zapotrzebowania sektora publicznego na środki płatnicze (PSBR);
- 4) przejście od podatków bezpośrednich do pośrednich i obniżenie najwyższych stóp podatków bezpośrednich;
- 5) kontrola dochodów w sektorze publicznym i ogólnie bardziej restrykcyjne stanowisko w sprawie podwyżek płac.

Problem zewnętrznych celów polityki ekonomicznej M. Thatcher

Przez zewnętrzne cele polityki ekonomicznej rozumieć należy równowagę bilansu płatniczego, silną walutę oraz konkurencyjność towarów w eksporcie. Cele te oczywiście wzajemnie się warunkują. Przykładowo, poprawa konkurencyjności towarów przeciwdziała powstawaniu deficytu bilansu płatniczego, i tym samym sprzyja utrzymaniu korzystnego kursu walutowego. Te wzajemne powiązania nie zawsze jednak sprzyjają uruchomieniu korzystnych dla gospodarki procesów; bardzo często przybierają one postać sprzeczności - na przykład wzrost kursu waluty ogranicza konkurencyjność towarów w eksporcie i może w określonych warunkach przyczynić się do znacz-

nego deficytu w bilansie płatniczym. Warianty pozytywnych i negatywnych sprzężeń znacznie się komplikują, gdy dodatkowo uwzględnimy interakcję zewnętrznych i wewnętrznych celów polityki gospodarczej¹⁸.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech doktryny ekonomicznej rządu M. Thatcher jest wyraźne zachwianie równowagi między zewnętrznymi a wewnętrznymi celami polityki gospodarczej, na niekorzyść tych pierwszych. Przesadą byłoby oczywiście stwierdzenie, że doktryna ta nie jest spójna z celami zewnętrznymi. Zgodnie z koncepcją monetarystyczną, związek między sferą wewnętrzną i zewnętrzną polega na tym, że restrykcyjna polityka pieniężna przyczynia się do wzmocnienia kursu walutowego, a silna waluta odgrywa istotną rolę w ograniczeniu presji inflacyjnej. Niemniej jednak - gdy uwzględnimy już istotną cechę polityki powojennej, jaką stanowiła nadrzędna rola równowagi bilansu płatniczego w hierarchii realizowanych celów - spadek rangi celów zewnętrznych staje się szczególnie widoczny.

Ograniczone znaczenie celów zewnętrznych wynika z przyjęcia przez zwolenników nowej strategii dwu założeń, od spełnienia których zależy jej skuteczność¹⁹:

- gospodarka jest odizolowana od zewnętrznych zjawisk, w związku z czym polityka wewnętrzna prowadzi do dających się mniej więcej przewidzieć rezultatów;

- gospodarka światowa jest zasadniczo stabilna, tak że główne problemy gospodarcze, takie jak bezrobocie, inflacja czy zakłócenia równowagi bilansu płatniczego, są generowane całkowicie (bądź w zdecydowanej mierze) przez politykę wewnętrzną.

Przeciwko tak sformułowanym założeniom wysunąć można szereg argumentów zarówno o charakterze empirycznym, jak i teoretycznym. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że trudnościom gospodarki brytyjskiej nie towarzyszył trend w kierunku jej stopniowego zamykania się; wręcz przeciwnie, w okresie ostatnich kilkunastu lat nastąpiło dalsze, wyraźne otwarcie gospodarki. Udział eksportu i importu towarów i usług w GDP, który w połowie lat

¹⁸ Znajduje to teoretyczny wyraz w koncepcji spirali płac, cen i kursu walutowego.

¹⁹ Por. M. P a n i ó, "Monetarism in an Open Economy", "Lloyds Bank Review", July 1982.

sześćdziesiątych wynosił odpowiednio 21% i 23%, osiągnął z końcem lat siedemdziesiątych poziom 35% i 30% produktu krajowego brutto²⁰. Już choćby te ogólne dane przeczą sensowności rozpatrywania skuteczności wewnętrznej polityki ekonomicznej w oderwaniu od jej uwarunkowań zewnętrznych. Podatność gospodarki na oddziaływanie czynników zewnętrznych wzrosła znacznie wraz ze zniesieniem przez obecny rząd w roku 1979 kontroli dewizowej.

Od strony teoretycznej, monetaryści od przedstawicieli innych szkół różni pogląd na kierunek więzi przyczynowych między podstawowymi zjawiskami ekonomicznymi. Według ekonomistów z London Business School, reprezentujących najlepiej chyba idee brytyjskiego monetaryzmu, restrykcje monetarne prowadzą do poprawy kursu waluty, co z kolei poprzez oddziaływanie konkurencji międzynarodowej wpływa ograniczająco na wzrost cen i płac. Silna waluta będzie przeciwdziałać presji inflacyjnej, ale pod warunkiem, że przemysł krajowy utrzyma dyscyplinę w zakresie kosztów i poprawy konkurencyjności. Natomiast zdaniem przedstawicieli Cambridge Economic Policy Group oraz National Institute of Economic and Social Research, kierunek więzi przyczynowych jest odwrotny - to przetergi płacowe poprzez wpływ na ceny określają konkurencyjność towarów i w ostatecznym efekcie determinują kurs waluty. W myśl tego rozumowania, poprawa konkurencyjności nastąpi przez wzrost wydajności pracy będący skutkiem ekspansji²¹.

Spór w sferze teorii, rzutujący w dużej mierze na brak jednolitej koncepcji w sferze polityki gospodarczej, dotyczy optymalnego poziomu kursu walutowego oraz skuteczności jego zmian jako środka oddziaływania na przebieg procesów wzrostowych i kontroli procesów inflacyjnych. Kontrowersje wiążą się ściśle z trwającą już kilkadziesiąt lat, i jak dotąd nie rozstrzygniętą, debatą między zwolennikami stałych i płynnych kursów walutowych.

W okresie 1945-1972 w W. Brytanii funkcjonował system z Bretton Woods (stałych kursów). W ramach tego systemu rząd brytyjski dwukrotnie zdecydował się na dokonanie zmiany parytetu funta (w 1949 i w 1967 r.).

Badania przeprowadzone przez National Institute of Economic

²⁰ Dane OECD.

²¹ Ch. A l l s o p p, V. J o s h i, Alternative Strategies for the UK, "National Institute Economic Review" 1980, no 1.

and Social Research (w 1972 r.) i J. Artusa (w 1975 r.) wykazały, że 14,3% dewaluacja funta w roku 1967 posiadała dość istotny wpływ na poprawę bilansu płatniczego²². Jednoznaczne oceny są tu jednak poważnie utrudnione przez równoczesne oddziaływanie innych czynników, których wpływ należałoby wyodrębnić, oraz różne szacunki współczynników cenowej elastyczności popytu w eksporcie i w imporcie.

Przejęcie w 1972 r. na floating wykazało, że system stałych kursów wymiennych i związana z tym konieczność obrony funta i bilansu płatniczego nie były główną przyczyną trudności w zakresie wzrostu gospodarczego. Odejście od stałego kursu funta umożliwiło jednak dokonanie dość istotnych zmian w hierarchii celów i środków polityki ekonomicznej. Istnieje bowiem wyraźna zależność między systemem kursu walutowego a możliwościami wykorzystania polityki pieniężnej. Przy stałych kursach walutowych kontrola banku centralnego nad ilością pieniądza jest ograniczona, gdyż musi on interweniować na rynku walutowym (stąd większa rola polityki fiskalnej). Natomiast przy systemie płynnych kursów, bank centralny nie będąc zmuszony do interwencji na rynku walutowym może w większym stopniu kontrolować krajową podaż pieniądza, i tym sposobem wpływać na poziom aktywności gospodarczej²³. System płynnych kursów posiada jednak równocześnie wiele wad, które rodzą wątpliwości co do skuteczności tego rozwiązania²⁴.

Pierwsze lata po wprowadzeniu floatingu cechował znaczny wzrost deficytu bilansu płatniczego, mimo że w okresie od końca 1971 r. do końca 1975 r. funt uległ deprecjacji w stosunku do innych głównych walut o 30%. Tak znaczny spadek kursu funta okazał się znacznie mniej skuteczny jako czynnik zwiększający konkurencyjność towarów brytyjskich niż ponad dwukrotnie niższa dewaluacja z 1967 r. Było to przede wszystkim wynikiem wyraźnie wyższej niż w innych krajach stopy inflacji. Okazuje się więc, że samo wprowadzenie floatingu nie eliminuje problemu deficytu bilansu płatniczego, lecz prowadzi jedynie do zmian formy, w jakiej przejawiają się znacznie głębsze przyczyny trudności.

²² Vg Brooks, Evans, op. cit., s. 99.

²³ Por. Maynard, op. cit.

²⁴ Szerzej na ten temat zob. m. in.: J. Denizet, Wielka inflacja. Płace, procent i kursy walut, cz. II, Warszawa 1981.

Warto również zwrócić uwagę, że o ile dylemat z roku 1967, czy dewaluować funta, czy też nie, był w zdecydowanej mierze uwarunkowany "brytyjskim", wewnętrznym wymiarem trudności gospodarczych, o tyle decyzja o przejściu na floating zdeterminowana była czynnikami o charakterze globalnym, przede wszystkim załamaniem się międzynarodowego systemu walutowego. Wyraźnym zmianom, w porównaniu z okresem lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, uległ przebieg typowego kryzysu bilansu płatniczego. Drugą, obok zawieszenia wymiennalności dolara za złoto, przyczyną tych zmian był szybki rozwój międzynarodowego rynku kapitałowego. Trudny wybór między dewaluacją a ryzykiem znacznego obyciu rezerw został zastąpiony przez pozornie mniej niebezpieczny wybór między deprecjacją waluty (lub częstą dewaluacją) a zaciąganiem kredytów na prywatnym rynku kapitałowym²⁵.

Wyraźna, nowa jakościowo sytuacja w zakresie kursu funta wystąpiła w roku 1980 i 1981. Silna aprecjacja funta była wynikiem dwu podstawowych przyczyn - restrykcyjnej polityki monetarnej rządu oraz eksploatacji i eksportu ropy z Morza Północnego. Trudno jest w miarę precyzyjnie określić, jaki był relatywny wpływ każdego z tych czynników²⁶. Rząd stoi na stanowisku, że główną rolę odegrała tu ropa z Morza Północnego, i że funt uległby aprecjacji niezależnie od środków zastosowanych w polityce ekonomicznej. Przeciwnie tej opinii najostrożniej występują reprezentanci Nowej Szkoły z Cambridge, zarzucając rządowi popełnienie bardzo istotnych błędów w polityce gospodarczej - przede wszystkim przyjęcie polityki wysokiej stopy procentowej (między początkiem 1978 r. a połową 1980 r. jej poziom wzrósł o 10%)²⁷.

Chociaż doktryna oczekiwań inflacyjnych nie znalazła potwierdzenia na rynku krajowym²⁸, można zgodzić się z G. Maynardem, że

²⁵ Por. T. C o n g d o n, A New Approach to the Balance of Payments, "Lloyds Bank Review", October 1982.

²⁶ Wg ocen Ministerstwa Skarbu, w latach 1979-1980 ok. połowy wzrostu realnego kursu funta można przypisać wzrostowi ceny ropy. Zob. szerzej na ten temat: A. G w i a z d a, W. M a l e w a k i, Wpływ eksploatacji ropy naftowej z Morza Pn. na pozycję funta szterlinga i bilans płatniczy W. Brytanii, "Kapitalizm" 1980, nr 4.

²⁷ "Cambridge Economic Policy Review", April 1981.

²⁸ Szereg autorów jest zdania, że spadek stopy inflacji był wynikiem wzrostu bezrobocia, a nie zmiany oczekiwań inflacyjnych. Por. np. C. F. P r a t t e n, Mrs Thatcher's Economic Experiment, "Lloyds Bank Review", January 1982.

w pewien sposób zadziałała ona na rynku walutowym. Mimo, że przez większość roku 1980 podaż pieniądza rosła znacznie szybciej niż założono w strategii, zagraniczni inwestorzy wydawali się być pod wrażeniem determinacji, z jaką rząd starał się ograniczyć inflację²⁹. Związany z tym napływ kapitału przyczyniał się do wzrostu kursu funta.

Aprecjacja funta przyczyniła się do drastycznego obniżenia się kosztowej konkurencyjności towarów brytyjskich³⁰, a na wiosnę 1983 r. była ona nadal o 25% gorza niż w roku 1978³¹. W przypadku W. Brytanii, nie można jednak spadku udziału w światowym eksporcie tłumaczyć jedynie charakterystyką cenową towarów. Okazuje się bowiem, że bardzo istotną rolę odgrywa wyraźna asymetria w poziomie współczynników dochodowej elastyczności popytu w imporcie. Współczynnik ten wynosi w przypadku światowego popytu na eksportowane przez W. Brytanię towary 0,8, natomiast w przypadku importu towarów przemysłowych do tego kraju wynosi on aż 2,0³². Prowadzi to do wniosku, że próby znacznego zwiększenia poziomu popytu i produkcji w W. Brytanii, w okresie, gdy inne kraje przeżywają stagnację, prowadziłyby do zwiększonej penetracji importu przy równoczesnych trudnościach zwiększenia eksportu. Zdaniem A. P. Thirlwalla, problem polega nie tyle na wysokiej skłonności do importu, co na wolnym tempie wzrostu eksportu, a w tym przypadku główną rolę odgrywają czynniki pozacenowe³³. Opinia ta podważa z jednej strony skuteczność dewaluacji jako środka polityki gospodarczej, a z drugiej strony sensowność wprowadzenia kontroli importu.

Pogląd o małej skuteczności dewaluacji jest dość powszechnie akceptowany w literaturze przedmiotu. Podkreśla się zazwyczaj, że grozi ona przyspieszeniem procesów inflacyjnych, a zarazem jest zbyt słabym środkiem, by skompensować niską niecenową konkurencyjność towarów brytyjskich. Wiele kontrowersji wzbudziła natomiast

²⁹ M a y n e r d, op. cit.

³⁰ Z danych Banku Anglii wynika, że w latach 1978-1980 spadła ona o 50%. Wg "The Economist", 9 September 1982.

³¹ Wg "The Guardian", 25 April 1983.

³² P a n i ó, op. cit.

³³ A. P. T h i r l w a l l, Deindustrialisation in the United Kingdom, "Lloyds Bank Review", April 1982.

wielokrotnie podnoszona przez Nową Szkołę z Cambridge koncepcja ograniczenia importu poprzez poddanie go kontroli oraz wprowadzenia kontroli walutowej. Krytycy tej koncepcji zwracają przede wszystkim uwagę na negatywny wpływ tego typu polityki na tempo wzrostu wydajności pracy, i tym samym - na cenową i pozacenową charakterystykę towarów brytyjskich (poprzez zmniejszenie presji konkurencyjnej). Podnoszona jest również obawa, że posunięcie to pociągnęłoby za sobą retaliację ze strony partnerów handlowych i podważyłoby zasady uczestnictwa W. Brytanii w EWG. Cytowany już T. Congdon reprezentuje pogląd, że restrykcje importowe byłyby prawie bezużyteczne jako antidotum dla problemu bilansu płatniczego. Wniosek swój wyprowadza opierając się na rozwinięciu jednej z podstawowych tez swego opracowania, w myśl której głównym nieporozumieniem tradycyjnych teorii było rozpatrywanie problemów bilansu płatniczego w oderwaniu od deficytu budżetowego i sprzedaży długu państwowego. Zgodnie z tą linią rozumowania, deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego sektora publicznego³⁴ równy jest różnicy między deficytem tego sektora a sprzedażą długu sektora publicznego sektorowi prywatnemu. Kontrola importu może zmniejszyć deficyt na rachunku bieżącym tylko w stopniu, w jakim wpływa na te zmienne. Skuteczne są w tym wypadku cła, ponieważ stanowią przychód do budżetu i tym samym obniżają deficyt. W przypadku innych środków (np. kwot czy zakazów importowych) brak jest natomiast jednoznacznych związków³⁵. Wydaje się jednak, że autor ten - mimo słusznego podkreślenia związków łączących bilans płatniczy z deficytem budżetowym - nadmiernie pomniejsza rolę jaką w kształtowaniu się salda bilansu płatniczego odgrywa system międzynarodowych powiązań gospodarczych.

Niezależnie od istniejących kontrowersji, nawet przedstawiciele Nowej Szkoły z Cambridge nie twierdzą, że kontrola importu lub jakakolwiek inna forma protekcjonizmu może sama w sobie rozwiązać strukturalne trudności gospodarki brytyjskiej. Dlatego

³⁴ Zdaniem autora, kontrola importu dotycząca transakcji sektora prywatnego została w analizie, jako mało użyteczna, pominięta.

³⁵ C o n g d o n, op. cit. Związki między bilansem płatniczym a deficytem budżetowym analizuje również: J. M e a d e, Domestic Stabilization and the Balance of Payments, "Lloyds Bank Review", January 1982.

najczęściej postulowane jest powiązanie kontroli importu z aktywną polityką przemysłową i promocją eksportu³⁶.

Analiza brytyjskiej polityki gospodarczej (i leżących u jej podstaw uwarunkowań teoretycznych i doktrynalnych) wykazuje, iż niezbędne jest uwzględnienie zależności między jej zewnętrznymi i wewnętrznymi uwarunkowaniami. Istnieje ścisły związek między otwartością gospodarki i niestabilnością gospodarki światowej z jednej strony, a skutecznością polityki krajowej z drugiej. Stosowanie mało elastycznej polityki wewnętrznej w niestabilnych warunkach gospodarki światowej może okazać się bardzo kosztowne. Zależności te można zilustrować sytuacją, jaka zaistniała w pierwszej połowie 1983 r., gdy wystąpiły oznaki wkraczania gospodarki światowej na drogę ożywienia. To, czy W. Brytania uczestniczyć będzie w tym ożywieniu, zależy od konieczności obniżenia kursu funta. Obniżka kursu funta oznaczałaby jednak wzrost stopy inflacji (który i tak jest oczekiwany w roku 1984), i tym samym podważyłaby największy przedmiot dumy rządu M. Thatcher.

Okazuje się również, że mimo wielowiekowej tradycji w handlu zagranicznym i stale rosnącej otwartości gospodarki W. Brytanii, nie została podjęta w okresie powojennym próba rozwinięcia spójnej strategii wzrostu gospodarczego stymulowanego przez eksport, a podstawowe problemy, takie jak szybko rosnąca penetracja importu, pozostają takie same, jak w okresie 1870-1914, kiedy to kraj ten zaczął tracić szybko pozycję potęgi przemysłowej świata.

Andrzej Wojtyna

INTERNAL AND EXTERNAL DETERMINANTS
OF GREAT BRITAIN'S ECONOMIC POLICY

Analysis of the economic policy distinguishing among its internal and external determinants is most useful in the case of Great Britain. This results mainly from a superior character of equilibrium in the balance of payments in the structure of objectives in the post-war economic policy. This tradition can be

³⁶ Sugerują to m. in. tacy znani ekonomiści, jak: A. Singh, P. Cripps czy A. P. Thirlwall.

hardly reconciled with neomonetaristic economic doctrine pursued by M. Thatcher's government, which in its assumptions takes into account, only to an insignificant degree, external determinants. It is also necessary to take into consideration a trend towards bigger openness of the British economy being quite pronounced in the seventies.

Analysis of external objectives of the economic policy in the last few years was preceded by discussion of basic features characterizing both the post-war policy till 1979 and the policy of M. Thatcher's government.

External objectives of the economic policy should be understood here as an equilibrium in the balance of payments, strong currency, and competitive character of exports.

Analysis of accomplishment of these interlinked objectives leads to a conclusion that there exists a close relationship between the economy's open character and instability of the world economy on the one hand and effectiveness of the national policy on the other. Accordingly, it is surprising that despite a constantly growing degree on the economy's openness, no attempt has been made in the post-war Great Britain to construct a coherent strategy of economic growth stimulated by export.