

*Dominika Cichońska
Jarosław Fedorowski
Romuald Holly*

The Cohesiveness Policy of The European Union: Multidimensional Regionalization

Spójność polityki Unii Europejskiej: wielowymiarowa regionalizacja

Streszczenie

Kraje europejskie po kilkunastoletnim okresie destabilizacji gospodarczej i rozchwiania struktur społecznych w połowie drugiej dekady XXI wieku wkroczą w co najmniej kilkunastoletni okres przeobrażeń społecznych, ustrojowych i strukturalno-organizacyjnych stymulowanych coraz głębiej motywowanymi, uświadomionymi i jednoznacznie artykułowanymi oczekiwaniami bezpieczeństwa socjalnego i zdrowotnego szerokich rzesz społecznych. W tej nowej, bliskiej już, epoce transformacji realizacja nadrzędnych celów służyć powinna jedności UE i wspólnemu bezpieczeństwu wewnętrznemu i zewnętrznemu. Polityka spójności, jako narzędzie realizacji tych celów, uwzględniać musi te nowe uwarunkowania i wymaga wsparcia przez szczegółowe komplementarne programy/projekty regionalne. Wynika stąd konieczność reinterpretacji pojęcia regionalizacja, czy też wskazania nowych wymiarów regionalizacji, w odniesieniu do polityki spójności.

Słowa kluczowe: region, regionalizacja, polityka spójności, Unia Europejska

The Cohesiveness Policy of The European Union: Multidimensional Regionalization

Abstract

European nations may expect years of positive transformation in the next half of the second decade of the 21st century, just after decades of economic and social instability. Such transformation would involve social, political and structural changes stimulated by societies' deep motivation and well defined expectations with regard to social and health issues. In this new (and soon to come) era of transformation, fulfilment of superior goals should serve the unity of the EU as well as joint internal and external safety. While using the cohesion policy as a tool to achieve those goals, policymakers must take all those new conditions into consideration. Effective support by means of detailed and complementary regional programs/ projects is surely required. Based on the above, we have to *once more interpret the definition of regionalization*. We must also demonstrate new dimensions of regionalization in relation to the cohesion policy.

Keywords: region, regionalization, cohesion policy, the European Union

Regional policy making faces multidimensional issues. Effective resolution of regional problem requires cooperation between various levels of governance and other stakeholders. The idea of *territorial cohesion* is based on building connections among economic effectiveness, social cohesiveness and environmental safety. Policy programming must be focused on balanced development. The EU with its sector oriented policies¹ produces significant impact on the regions. Some of those policies include regulations², which may refer to particular territorial needs. Such processes take place in all EU member states, although with various intensity and in different ways³.

¹ The term "structural policies of the EU" relates mostly to interventions by the EFRR, EFS Cohesion Fund, European Agricultural Fund for Rural Development and European Fisheries Fund: *Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial Diversity into Strength*, SEC(2008) 2550, Brussels, 6.10.2008 COM(2008) 616 final.

² For example, special solutions regarding remote regions and small Greek islands.

³ See: Holly R., *Regionalization of Health Care in Poland and Other European Countries – Who, and What, Really Benefits from it?*, "Journal of Health Policy Insurance and Management", XIII/III, National Insurance Institute of Warsaw, Medical University of Łódź, Warsaw 2013, p. 5–9.

Despite the idea of integrated approach and cooperation, we should ask a question whether crisis, instability and mistrust do exist in Europe?

Probably, no matter how deep the crisis is and how strong the mistrust and instability are, it all depends on defining those problems. For many years, multiple analyses and dissertations in the field of political science, economics, sociology, psychology and related disciplines attempted to identify, quantify and assign parameters to the three issues mentioned above⁴. Researchers usually draw definite and unified conclusions: European nations should expect years of positive transformation in the next half of the second decade of the 21st century, just after tens of years of economic and social instability. Such transformation would involve social, political and structural changes stimulated by deeply motivated, realized and well-defined expectations from the society with regard to social and health issues. In this new and soon to come era of transformation, fulfilment of superior goals should serve the unity of the EU as well as joint internal and as external security. The cohesion policy as the tool to achieve those goals must take into consideration those new conditions. Good support by means of detailed and complementary regional programs/projects is surely required. Based on the above, we have to *interpret the definition of regionalization once more*. We must also demonstrate new dimensions of regionalization in relation to the cohesion policy.

Regionalization within the concept of the cohesion policy

Terms “region” and “regionalization” have multiple meanings. Generally speaking, they are related to a certain area, defined by one or more criteria: geographical, ethnic, political, administrative, historical, linguistic and so on.⁵ Hence, we may describe the Balkan region, Scandinavian region and East European region considering certain characteristics of adjacent countries. Due to the same reasons, we may also call large borderless areas as “regions”, for example, Mediterranean, as well as Silesia, Lombardy, Baden-Wurttemberg, Alpine, Poland –B. The same principle may apply

⁴ Tens of references on that subject have been brought up in the textbook: R. Holly, *Insurance and Organization of the Healthcare in Poland*, National Insurance Institute, Warsaw 2013.

⁵ See: C. Engel, *Allemagne*, in: J. Charpenfier, C. Engel, *Les régions de l'espace communautaire*, Press Universitaires de Nancy, Nancy 1992, p. 17; Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region-Regionalizacja-Regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LIV, zeszyt 2, Poznań 1992, p. 7–8.

to metropolitan regions, like Tri-city (Poland), Berlin, Bremen, Hamburg, Paris, London or Stockholm. Several terms, like macro-region, micro-region or sub-region do not seem to be much helpful in defining regionalism. More proper would be to use other terms: network related, zonal, industrial, rural, metropolitan etc.⁶

Other criteria, like socio-cultural, historical, linguistic and developmental may also play a role in definition of regionalism. From that particular point of view, in Poland, we usually distinguish the areas which correspond to administrative borders of 16 Provinces (called voivodships) as separate regions. Therefore, similarly to the most EU member states, those are administrative units positioned below national level.

Acknowledgment of territorial dimension is not a new phenomenon. It constitutes the centre of the structural policy of the EU and has been there since the origin of the European integration. Most of sector-related policies have impact on regions, some of them may actually respond to certain local needs. Regional and territorial policies result from advances in democratic processes, as far as social, political and economic activity in the EU nations are concerned. They are also related to the fact that central governments are backing off from their promises to fulfil responsibilities to the citizens. We merely state that territorial and regional policy making in the EU is a constant and common process, without judging which of these problems are the most important ones. It is a multivariate process of delegating tasks to local authorities, as far as competencies and duties towards citizens are concerned⁷.

In accordance to the EU's Treaty of Lisbon (art. 174), the goal of the European cohesion policy⁸ is to strengthen the economic and social ties through reducing disparities between the levels of development of the various *regions*⁹. That policy concentrates on main areas, whose development is critical in facing the challenges of the 21st century. From the global competitiveness' perspective, it is also important to consider economic efficacy, social cooperation and ecological security. Thanks to more sustainable development, decreased population density and lower pressure on

⁶ See: R. Holly, *Regionalization of Health Care in Poland...*, op.cit.

⁷ Regionalization is a procedure aiming at establishing or testing territorial divisions for the purposes of practical action, i.e. the formation of the territorial organization of the State'. Regionalization generally refers to a process of decentralizing authority specifically to regional units at an intermediate level between the national and the local. This process takes the form of government activity from above, such as studying proposals, debating their merits, legislating reform and implanting reform. Regionalization requires that certain internal and external conditions be taken into account (Z. Chojnacki, T. Czyż, *Region, Regionalization, Regionalism*, in Gorzelak G., Kukliński A. (eds.), *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Studies, Warsaw 1992, p. 428).

⁸ Cohesion policy is the EU strategy aiming to promote and support general „harmonious development” of its member states and regions.

⁹ *EU Treaty of Lisbon/Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2012 C 326, p. 1, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946.

cost cutting, multiple benefits may be explored, for example financial ones, which is the mainstay of territorial cohesion. Better use of resources, environmental benefits and improvement in the quality of life is also to be accomplished. Nowadays, networking is not only about making connections in the area of inter-modal transport. It also requires sufficient access to services, like healthcare, education and balanced energy resources.

The cohesion policy is the area of the EU intervention which focuses on the issue of institutional structures quality, in particular on so the called *good governance* practices. It is crucial for success in developmental endeavours. The main components of good governance according to the canon of cohesion policy are: partnership, multi-level governance, subsidiarity, coordination, consistency, proportionality¹⁰.

Cohesion policy and the idea on which it is based refer to such slogans and proposals as the following¹¹:

- increase in competitiveness and innovation of the economy, building the IT society, enforcement of R&D through implementation – via structural funds,
- from the macro-economic perspective – increase in GDP per capita, higher employment, lower unemployment, rise in central or local investments,
- vehicle of change in socio-economic structures (change in employment rate, GDP structure, public expenses) and structural (variation in levels of national development in relation to EU average, inter-regional differences),
- efficacy and quality of the functioning of the administration.

In fact, those are slogans, based on which, regions do apply for EU financing of their various projects.

Structure of the cohesion policy operations

The cohesion policy places special impact on territorial cohesion which, since the middle of 1990-ties, has been a subject of the EU discussion, mostly at the governmental level¹². That discussion has led to the adoption of the European Spatial Development Perspective, which transformed into initiatives like the first generation

¹⁰ *Good Governance Concept – Ideas for Discussion*, Ministry of Regional Development, Warsaw September 2008, p. 3.

¹¹ *Results of the EU Cohesion Policy in Poland*, Problem Document, Ministry of Regional Development, Warsaw August 2009, p. 4.

¹² Mainly by the Ministers responsible for spatial planning.

of international cooperation programs under auspices of INTERREG. It also resulted in formation of the European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)¹³.

The ministers of EU countries responsible for regional development voiced the need for progress in the area of balanced economic development, creation of new places of employment, as well as in the area of social and ecologic development in all regions of the EU – at the time of the meeting on adoption of the territorial agenda in Leipzig, in May 2007. At the same time, they stressed that better life conditions and better quality of life as well as equal opportunities, regardless the place of residence, should be provided. A stimulus for discussion came from the territorial agenda together with the first action plan for implementation, adopted at Azores in November 2007. Six regional priorities were identified: regional clusters of innovation, green infrastructure, cultural resources, multi-centric development, new forms of partnership, new regional management strategies. In addition, necessary actions¹⁴, mainly related to interventions of the European Regional Development Fund, European Structural Fund, European Cohesion Fund, European Agricultural Fund for Rural Development and the European Fisheries Fund¹⁵ – were defined.

As the role of particular regions in a given key country increases, a question about the direction of funds arises. Another question is the effectiveness of the use of the funds, or perhaps about the methods of the evaluation of such effectiveness.

¹³ *Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion, Report from The Commission to the European Parliament and the Council*, SEC(2009) 828 final, Brussels, 25.6.2009 COM(2009) 295 final.

¹⁴ *Territorial Agenda of the EU*, Leipzig 24–25 May 2007.

¹⁵ Framework of the cohesion policy is planned for 7 years. Current period includes years 2014–2020. Policy is implemented in several stages.

¹) Budget of the policy and the regulations for its use are decided jointly by the European Council and European Parliament on the proposal of the EU Commission. There are also separate rules for certain funds apart from common rules for European Investment and Structural funds;

²) Regulations and priorities of cohesiveness policy are established in detail through the process of consultations by the EU Commission with member states. Each of the member states provides draft of the cooperation agreement, in which the national strategy is presented together with the proposal of the list of programs. Cooperation projects involving more than one country are also established;

³) Final agreement is negotiated by the EU Commission with governments of member states, as particular programs are negotiated so. National or regional priorities are presented together with related areas of cooperation. Employers and workers associations may participate in the process of programming and management of operational programs, other societal associations may also participate;

⁴) Member states and regions implement the programs. That involves selection and monitoring of hundreds of thousands of projects. It is accomplished by “executive boards” in each of the member state and/or region;

⁵) Funds are transferred by the EU Commission (in order to facilitate the beginning of the program financing);

⁶) Certified expenses are covered by the EU Commission;

⁷) Execution of the programs is monitored by the EU Commission;

⁸) EU Commission and member states report to each other on the execution of the projects. (<http://ec.europa.eu>).

The aforementioned funds are the ones directed to the budgets of member states from the EU budget. There is also an issue of the understanding the mechanism of influence of the EU funds on indicators of macroeconomic and socio-economic position of the member states, who use those funds, including Poland¹⁶. It is uneasy to indicate that the financial aid has actually assisted to reach main goals of the EU socio-economic cohesion policy. It is obvious that the inflow of funds is based on the demand. In particular, the aspect of increasing innovations and economic competitiveness, as well as reduction of inter-regional disparities, development of human resources and counteraction of social exclusion, all need to be taken into consideration.

In evaluation of macroeconomic and social results of the use of EU funds, applied methods should be based on the following:

- Comparison of the theoretical economical models, both using different case scenarios, in which one corresponds to the “real” situation, and the other assumes lack of the EU financial aid (*ex-ante analysis*),
- Comparison socio-economic development indicators as actually achieved, with results generated by the mathematic model of economy, assuming no EU aid scenario (*ex-poste analysis*)¹⁷.

Benefits of the EU support will be demonstrated by these analyses. Verification of the nature of the occurrences would not be possible neither with *ex-ante* analysis, nor with *ex-post* analysis, should EU aid has not been used.¹⁸ Multiple, widely accepted criteria are therefore required in order to assess that policy and its results.

¹⁶ Between 2002 and 2012 Poland received the amount exceeding 76 bln EUR from the EU budget (after correction for dues paid back to the EU – 50 bln EUR) J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomala, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013, p. 5.

¹⁷ K. Bedrunka, *Efektywne wdrażanie polityki spójności – doświadczenia dotychczasowych okresów programowania w województwie opolskim, a nowa wizja Polityki Spójności po 2013 roku*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4(26).

¹⁸ Attempts in recent years to provide such analyses indicated that:

¹ Financial situation of provinces is more shaped up by the flow of resources among public institutions and provinces within the same institution, rather than regional pattern of public incomes attributed a priori to their use in the province, in which they have been obtained;

² Distribution of public resources among provinces is performed by multiple independent institutions and there is no coordination pattern, which would allow for effective coordination of regional policy;

³ Majority of transfers of public resources impacting financial situation of provinces takes place without formal definition of the procedures and without criteria for the allocation of resources.

¹ Misiąg, W. Misiąg, M. Tomala, op.cit.

Should the cohesiveness policy be identified as the regional policy?

Assuming that the goal of the cohesiveness policy is such transformation of organizational structures that their individual modules and parts would be not only become complementary but rather highly compatible, that would mean the creation of synergy. This can only be achieved at the local level¹⁹. What exactly are dimensions of a region? What is a region? How region should be defined in order to serve the cohesiveness policy? *Should the cohesiveness policy be identified as regionalization and regional policy?*

Regionalization has therefore many identities, dimensions and levels. Generally, it relies upon formation of political and administrative structures, as well as management and business relationships. Macro-regional dimension, like the one related to OECD countries, Balkan region, Scandinavia or Baltic states should be assessed from that perspective. Moreover, regional dimensions, like those related to provinces or groups of provinces, sub-regional (Mazury or Kujawy sub-regions in Poland) and even micro-regional (ex. Sandomierz area in Poland) should be considered.

The ideas of „Europe of Regions” or even „Europe with regions” are troubled not only by the lack of unified nomenclature or problems with definitions. Differences in the way that common European regional policy is portrayed by particular member states are even more important. That policy may serve countries, like for example Italy, Great Britain or The Netherlands, in different ways that it would benefit Germany or Austria. That is, however not the only difference – regional policy is handled in different ways in federal model countries (Germany, Austria, Belgium) than it is considered in those with regional model of organization (Spain, Italy).

Controversial opinions about the role of the EU regionalization, whether it serves the European integration or actually promotes its disintegration have been heard since the beginning of the 1980s. Those opinions have been having significant impact on the so stated idea of the “Europe of Regions”. Without doubt, they are amplified or at least made more evident by nationalistic movements, which constitute a negative legitimization for previously significantly devalued idea of the “Europe of Nations”. From the point of view of the nationalists, regionalization is just an opposite to “state national policy” that places priority on the unity of the society, society of citizens as a nation. These groups think that the regionalization actually divides nations; therefore it may endanger the integrity of nations. Enthusiasts of “Europe of Nations” perceive

¹⁹ In particular, it relates to the organization and function of the health and social support.

those reservations differently than proponents of the so called “Euro-federalism”. Sometimes, regionalization is the only solution to preserve frail integrity of some countries, as we should point to Basque region or Catalonian regions of Spain, as well as island of Corsica and Alsace region of France. European Kosovo or non-European regions like Tibet, Timor or areas inhabited by Kurds in Turkey, Iraq and Syria are examples of the failure of such integrity preservation.

We should not treat the reformed cohesiveness policy and the regional policy as equal. It should be stressed out that regions and even all territories are the objective of the reformed cohesiveness policy. That transposes into the higher importance of developmental metropolitan projects, rural projects, mountainous, coastal or insular, and so on. The movement towards wider incorporation of local communities and local governments into implementation of the renewed cohesiveness policy should be related to existing local structures and national customs.

Functional approach dominates within the reformed cohesiveness policy. That is provided by the new tools, predicted in EU laws, which are regulating the policy, the so called Integrated Territorial Investments (ITI).²⁰ ITI delegate some of the tasks related to management of structural EU funds (at a minimum – influence on selection of funds) to an executive level lower than national or even regional. Those tasks are therefore delegated to cities or their economic impact areas²¹. It leads to transition from regionalization to concentration of activity in certain locations²². In order to coordinate activities of several institutions at various levels, metropolitan authorities have been established in some member states. Their goal is to provide solutions for problems connected with business development, public transportation, access to healthcare, higher education and training facilities, as well as problems with water and air quality. Such issues cross regional borders. Some metropolitan areas go beyond not only local and regional boundaries but even beyond national borders, i.e. Euro-metropolis Lille-Kortrijk-Tournai, which includes cities on both

²⁰ The key elements of an ITI are:

- a designated territory and an integrated territorial development strategy;
- a package of actions to be implemented; and
- governance arrangements to manage the ITI.

Integrated Territorial Investment, Cohesion Policy 2014–2020, European Commission, March 2014.

²¹ P. Żuber, A. Baucz, *Nowa polityka spójności szansą dla miast*, „Magazyn Miast” luty 2014, nr 5–6.

²² Including an idea of cluster development, which has become the most important tool of development policy and innovations in the EU, written into the priorities of *Europe 2020* strategy.

sides of the border²³. Regions located near internal EU borders have also been using the cohesiveness policy to improve cross border cooperation²⁴.

The idea of “new” cohesiveness policy assumes/allows the parities in *territorial*, *social* and *functional* approaches to regions. It appreciates the structure of the balance of powers in the cooperation network (must be balanced, dynamic and committed), with appropriate dynamics and commitment of various stakeholders, and with coordination of activities together with information exchange networks.

Recent transformations in the area of regional policy are regarded as a change in a paradigm encompassing new goals (related to competitiveness), new geographical perspective (inclusion of all regions of a particular country), new way of management (multidimensionality), and new policy instruments (based on programs)²⁵.

The assumed dimensional aspect of the region also depends on answers to the following questions:

1. To what degree the assumed regional level at which activities are undertaken, should depend on the nature of problems being solved?
2. What is the correlation between the cohesiveness policy priorities and regional policy in a particular country?
3. To what degree the agenda of regional policy in a particular country reflects the corresponding EU agenda?
4. Does the framework of the EU regional policy support processes of national regional policy? Or perhaps develops regardless of the foundation of the EU policy?

²³ Created on 28 January 2008, the Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis is a European Territorial Cooperation Group. It brings together 147 French and Belgian communes.

The Eurometropolis Lille – Kortrijk – Tournai brings together all French and Belgian government levels via 14 institutions, working together to erase the “border effect” and make day-to-day life easier for its 2.1 million inhabitants.

EUROMETROPOLIS was the first European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) established in Europe, culminating a long tradition of cross-border cooperation.

EUROMETROPOLIS is a hub for all cross-border information, activities and services, supporting their exploitation and development and sometimes even adapting them. Institutions, companies, artists, associations and clubs, various organisations etc. are all invited to coordinate and pool their projects, allowing them to speak with one voice.

EUROMETROPOLIS is instrumental in developing concrete ways helping people to better study, work, travel, indulge in cultural activities, visit each other, have fun, participate in society etc.; and helping companies to innovate, invest, share ideas etc.

Introduction to EUROMETROPOLIS, <http://www.eurometropolis.eu>.

²⁴ Ren-Waal Euro-region may serve as an example. It was organized by local authorities of Germany and Holland at both sides of the border. The goal is to improve access, to quality healthcare, among other benefits.

²⁵ D. Yuill, M. Ferry, T. Gross, *Przegląd, zmiany, reformy – zmiany Polityki Regionalnej w Unii Europejskiej i w Norwegii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31).

References

- Territorial agenda of the EU*, Leipzig 24–25 May 2007.
- Bedrunka K., *Efektywne wdrażanie polityki spójności – doświadczenia dotychczasowych okresów programowania w województwie opolskim, a nowa wizja Polityki Spójności po 2013 roku*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4(26).
- Chojnicki Z., Czyż T., *Region–Regionalizacja–Regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LIV, zeszyt 2, Poznań 1992.
- Cohesion Policy Support For Local Development: Best Practice And Future Policy Options*, Final Report, CCI n.2009.CE.16.0.AT.081, April 2010.
- Efekty polityki spójności UE w Polsce*, Dokument problemowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa sierpień 2009.
- Engel C., *Allemagne*, in: Charpenfier J., Engel C., *Les régions de l'espace communautaire*, Press Universitaires de Nancy, Nancy 1992.
- ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Published by the European Commission, Spatial Planning in Potsdam, May 1999.
- Gorzela G., Kukliński A. (eds.), *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Studies, Warsaw 1992.
- Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial Diversity into Strength*, SEC(2008) 2550, Brussels, 6.10.2008 COM(2008) 616 final.
- Holly R., *Regionalization of Health Care in Poland and Other European Countries – Who, and What, Really Benefits from it?*, “Journal of Health Policy Insurance and Management” XIII/III, Krajowy Instytut Ubezpieczeń w Warszawie, Uniwersytet Medyczny w Łodzi, Warszawa 2013.
- Holly R., *Ubezpieczenia w organizacji ochrony zdrowia w Polsce*, Krajowy Instytut Ubezpieczeń, Warszawa 2013.
- Integrated Territorial Investment, Cohesion Policy 2014–2020*, European Commission, March 2014.
- Introduction to EUROMETROPOLIS*, <http://www.eurometropolis.eu>.
- Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2008.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomala M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013.
- Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion, Report from the Commission to the European Parliament and the Council*, SEC(2009) 828 final, Brussels, 25.6.2009 COM(2009) 295 final.

Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.

The Territorial State and Perspectives of the European Union 2011 update. Background Document for the Territorial Agenda of the European Union 2020 Presented at the Informal Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (the EU Treaty of Lisbon), Dz. Urz. UE 2012 C 326, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946.

Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2008.

Yuill D., Ferry M., Gross T., *Przegląd, zmiany, reformy – zmiany Polityki Regionalnej w Unii Europejskiej i w Norwegii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31).

Żuber P., Baucz A., *Nowa polityka spójności szansą dla miast*, „Magazyn Miast” luty 2014, nr 5–6.

110 lat polityki publicznej w Wielkiej Brytanii (1900–2010)

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest ewolucja brytyjskiej polityki publicznej w latach 1900–2010. Analiza koncentruje się na polityce budżetowej, walutowej i socjalnej oraz polityce wobec sektora publicznego. Zaprezentowany w tekście materiał faktograficzny pozwala na uchwycenie kilku prawidłowości. W omawianym czasie rosła gospodarcza i społeczna aktywność państwa, ale nie był to proces o przebiegu liniowym. Można zaobserwować kilka momentów przełomowych, które związane były z trzema kategoriami zjawisk: wojnami, kryzysami ekonomicznymi i zmianami na najwyższych szczeblach władzy. W konsekwencji, historia brytyjskiej polityki publicznej w latach 1900–2010 dzieli się na następujące etapy: 1) 1900–1931 – schyłek epoki liberalnej; 2) 1931–1951 – stały wzrost aktywności gospodarczej państwa; 3) 1951–1979 – stabilizacja ustrojowa na wysokim poziomie zaangażowania państwa w kwestie gospodarcze i społeczne; 4) 1997–2007 – próba powrotu do liberalizmu gospodarczego; 5) 2007–2010 – okres wahań i poszukiwania nowych zasad polityki publicznej.

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, polityka publiczna, polityka walutowa, polityka budżetowa, polityka socjalna, sektor publiczny

110 Years of Public Policy in Great Britain (1900-2010)

Abstract

The subject of this study is the evolution of British public policy between 1900 and 2010 with to the special focus on budgetary, monetary and social policy, as well as policy towards the public sector. This period was characterized by a steady, yet non-linear rise in economic and social activity of the state. Sudden increases were caused by one of three categories of events: wars, economic crises and changes at the highest levels of

government. As a result, the history of British public policy in between 1900 and 2010 is divided into the following stages: 1) 1900–1931 – decline of the liberal era; 2) 1931–1951 – steady increase in the state's economic activity; 3) 1951–1979 – systemic stabilization at a high level of state involvement in economic and social issues; 4) 1997–2007 – attempt to return to economic liberalism; 5) 2007–2010 – a period of volatility and the search for new public policy principles.

Keywords: Great Britain, public policy, monetary policy, budgetary policy, social policy, public sector

W opracowaniu opisuję i poddaję analizie ewolucję brytyjskiej polityki publicznej w bardzo długim, przekraczającym sto lat okresie. Siłą rzeczy, wobec tak szeroko zakrojonych ram chronologicznych, nie koncentruję się na pojedynczych faktach i przywołuję tylko te, które moim zdaniem, miały znaczenie dla zarysowania długookresowych tendencji i prawidłowości. W tekście analizuję trzy aspekty polityki publicznej: budżety państwa z elementami polityki socjalnej, kwestie walutowe i przemiany sektora publicznego. Na podstawie zebranego materiału faktograficznego próbuję odpowiedzieć na następujące pytania: Czy można uchwycić jakąś długookresową tendencję w zakresie ewolucji polityki publicznej oraz na czym ona polegała? Jakie były etapy polityki publicznej w omawianym okresie?

Czas liberalizmu (1900–1914)

W początkach XX w. w myśleniu o gospodarce dominowała wiara we własność prywatną i rynek, a poziom ingerencji państwa w gospodarkę był bardzo ograniczony. Zgodnie z doktryną liberalizmu uważano, że budżet państwa powinien być niewielki i zrównoważony. W Wielkiej Brytanii podatki i wydatki publiczne nie przekraczały 15% PKB, a dług publiczny oscylował w granicach 25–30% PKB. Panowała zasada, że klasy pracujące płacą podatki pośrednie, a zamożniejsza część społeczeństwa również podatek dochodowy, który nie przekraczał jednak 5%. Do pierwszych zmian w zakresie polityki budżetowej doszło w pierwszych latach XX wieku. Rozszerzono

wówczas funkcje socjalne państwa, co wymagało wzrostu opodatkowania¹. W ten sposób, po raz pierwszy budżet zaczął pełnić aktywną rolę w zakresie redystrybucji dochodów. W omawianym okresie funt był walutą złotą. Za politykę pieniężną odpowiadał Bank Anglii, który był instytucją prywatną, ale stopniowo w coraz większym stopniu spełniał rolę nowoczesnego banku centralnego i stał się elementem władzy publicznej. W systemie *gold standard* osoby prywatne mogły bez przeszkód transferować złoto za granicę, a Bank Anglii utrzymywał wymagany poziom pokrycia emisji złotem poprzez manipulacje stopami procentowymi. W ten sposób system *gold standard* wymuszał dostosowanie polityki stóp procentowych do wymogów równowagi zewnętrznej².

W pierwszych latach XX w. sektor publiczny stanowił zaledwie margines gospodarki³. W 1869 r. znacjonalizowano wewnętrzną łączność telegraficzną, a w 1912 telefoniczną. Rząd zakupił także udziały w dwóch przedsięwzięciach zagranicznych, czyli w Kompanii Kanału Sueskiego w 1875 r. i w Anglo-Persian Oil Company w 1913 roku. W 1908 r. utworzono państwowy Port of London Authority, a w 1919 r. The Forestry Commission zarządzające odpowiednio portem w Londynie i gospodarką leśną. W drugiej połowie XIX w., na szczeblu lokalnym, powstawały publiczne przedsiębiorstwa odpowiadające za budownictwo, elektryczność, gaz, transport i wodociągi. Łącznie w sektorze publicznym pracowało około 260 tys. osób, czyli mniej niż 2% ogółu zatrudnionych⁴.

¹ W pierwszych latach XX w. utworzono zintegrowany system szkolnictwa na poziomie podstawowym i średnim oraz system emerytalny dla części robotników powyżej 70. roku życia. W roku 1909 na mocy tzw. „people’s budget”, podniesiono podatek dochodowy i rozszerzono zakres świadczeń społecznych, wprowadzając ubezpieczenia od choroby i bezrobocia, darmowe leczenie gruźlicy i zasiłki pielęgnacyjne dla matek z małymi dziećmi.

² B.R. Mitchell, *British Historical Statistics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Tokio, Mexico City 2011, s. 645; S. Pollard, *The Development of the British Economy, 1914–1980*, Edward Arnold, A Division of Hodder & Stoughton, London, New York, Melbourne, Auckland 1992, s. 99–101; J. Tomlinson, *Public Policy and the Economy since 1900*, Clarendon Press, Oxford 1990, s. 21–25; *UK Public Spending*, ukpublicspending.co.uk, dostęp 13.05.2014.

³ Opisując sektor publiczny, należy zdawać sobie sprawę z jego zróżnicowania. Pierwszym jego składnikiem była administracja centralna i lokalna, policja, wojsko oraz szkoły. Były one finansowane z podatków. Do drugiej grupy należały: poczta, telegraf i telefon oraz będące własnością władz lokalnych przedsiębiorstwa odpowiadające za produkcję i dystrybucję wody, gazu i elektryczności. Miały one charakter naturalnych monopolii i pobierały opłaty od swoich klientów. Do trzeciej kategorii należały wszystkie pozostałe, czyli takie, które działały na konkurencyjnym rynku i pobierały opłaty od swoich klientów. W niniejszym tekście analiza sektora publicznego obejmuje grupę drugą i trzecią.

⁴ R. Middleton, *Government versus the Market. The Growth of Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, 1890–1979*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Brookfields US, 1996, s. 88–91, 205–211; C.M. Schmitthoff, *The Nationalisation of Basic Industries in Great Britain*, „Annals of Public and Cooperative Economics” April 1952, vol. 23, no. 2, s. 169–189.

I wojna światowa (1914–1918)

Pierwsza wojna światowa przejściowo zaburzyła dotychczasowy porządek. Państwo, pod naporem potrzeb, radykalnie rozszerzyło zakres ingerencji w gospodarkę. Na mocy *Defence of the Realm Act* z maja 1915 r. rząd zamawiał produkcję sprzętu wojennego w kraju i za granicą, kontrolował żeglugę oraz import, a także wprowadził reglamentację walutową, urzędowe ceny, racjonowanie żywności i przymusowy pobór do wojska. W ten sposób dwie trzecie gospodarki brytyjskiej znalazło się w zasięgu pośredniej kontroli i reglamentacji państwowej. Wzmoczona aktywność rządu pociągnęła za sobą ogromne koszty. Udział wydatków rządowych w PKB wzrósł do około 50%. Pomimo podniesienia podatku dochodowego, budżet państwa popadł w deficyt. Głównym źródłem dochodów skarbu stały się kredyty, co pociągnęło za sobą wzrost długu publicznego do 115% PKB w 1918 roku. Dla finansowania nadzwyczajnych wydatków rząd brytyjski emitował niewymienialne na złoto papierowe funty, czyli *currency notes*. Wzrost emisji pieniądza oraz rosnące koszty importu spowodowały, że w czasie wojny ceny wzrosły o 140%. Zaniechano wówczas bicia złotych monet i wprowadzono zakaz prywatnego eksportu złota. Wszystkie te działania oznaczały, że Wielka Brytania zawiesiła *gold standard*. Dzięki pomocy kredytowej Stanów Zjednoczonych udało się jednak utrzymać kurs funta na poziomie sprzed wojny, czyli w granicach 4,86 dolara⁵.

Próba powrotu do „normalności” (1919–1931)

Gdy w 1919 r. wygasła brytyjsko-amerykańska umowa o wspólnej ochronie funta, jego kurs spadł do 3,40 dolara. Brytyjczycy pragnęli za wszelką cenę powrócić do *gold standard* z przedwojennym parytetem w złocie i kursem 4,86 dolara. Aby to osiągnąć, zastosowali politykę deflacyjną pod postacią cięć w wydatkach budżetowych i wysokich stóp procentowych. Ograniczyli w ten sposób wielkość obiegu pieniądza, wywołali spadek cen i w 1925 r., na mocy *Gold Standard Act*, przywrócili walutę złotą, co prawda w osłabionym systemie *gold bullion standard*⁶. Przywrócenie przedwojennego parytetu funta w złocie i kursu do dolara było błędem, ponieważ

⁵ P. Dewey, *War and Progress. Britain 1914–1945*, Longman, London and New York 1997, s. 24–31, 330; G.C. Peden, *British Economic and Social Policy. Lloyd Geoge to Margaret Thatcher*, Philip Allan Publishers Limited, Oxford 1985, s. 36–47; J. Tomlinson, op.cit., s. 45–55, 62; *UK Public...*, op.cit.

⁶ W systemie *gold bullion standard* wycofano złote monety z obiegu i ograniczono wymienialność banknotów na złoto do sztab.

ceny w Wielkiej Brytanii były nadal nieco wyższe niż w USA. Oznaczało to, że funt stał się nadwartościowy, a ceny towarów brytyjskich w eksporcie – zbyt wysokie. Spadek konkurencyjności eksportu był jedną z przyczyn niezadowolających wyników gospodarki brytyjskiej w drugiej połowie lat dwudziestych⁷.

Po zakończeniu wojny sytuacja finansów państwa nadal nie była prosta. Udział budżetu w PKB utrzymywał się w granicach 25%, czyli zdecydowanie powyżej poziomu przedwojennego, a dług publiczny osiągnął w 1923 r. rekordowy poziom 180% PKB. Rosnące wydatki, na obsługę długu publicznego oraz świadczenia socjalne, zmusiły władze do utrzymania wysokich podatków. Jednocześnie rząd realizował politykę oszczędności, redukując wydatki na armię i flotę oraz szkolnictwo i ochronę zdrowia. Dzięki temu, w całej dekadzie lat dwudziestych, budżety miały charakter nadwyżkowy lub przynajmniej zrównoważony. Po powrocie do *gold standard* w 1925 r. ujawniła się zasadnicza sprzeczność celów polityki monetarnej i fiskalnej. Bank Anglii utrzymywał wysokie stopy procentowe, po to, by bronić kraj przed ucieczką kapitałów za granicę. Z taką polityką nie zgadzał się Winston Churchill, kanclerz skarbu w konserwatywnym rządzie Stanley'a Baldwina, dla którego wysokie stopy procentowe oznaczały powiększenie kosztów obsługi długu publicznego. Gubernator Banku Anglii, Montagu Norman, nie uległ presji Churchilla i nie zdecydował się na obniżenie stóp procentowych. Powiększyło to trudności finansowe rządu, a także godziło w interesy prywatnego biznesu i w konsekwencji zaszkodziło gospodarce⁸.

Kryzys z lat 1929–1931 wywołał w Wielkiej Brytanii napięcia budżetowe, ponieważ kurczyły się dochody, a jednocześnie rosły wydatki, głównie na zasiłki dla bezrobotnych. Od czerwca 1929 r. funkcję premiera sprawował laburzysta, Ramsay MacDonald, a kanclerzem skarbu był Philip Snowden. Gubernatorem Banku Anglii pozostawał nadal Montagu Norman. Wszyscy trzej byli zwolennikami poglądu określanego mianem *treasury view*. Uważali, że roboty publiczne nie są skuteczną metodą polityki antykryzysowej, ponieważ główny problem gospodarki brytyjskiej polega nie na ciasnocie rynku, ale na spadku eksportu. Co więcej, byli zdania, że roboty publiczne w ogóle nie mogą zwiększyć popytu wewnętrznego z uwagi na to, że wzrost wydatków państwa „wyprze” wydatki sektora prywatnego. Stali więc na stanowisku, że walkę z kryzysem należy prowadzić od strony podażowej, poprzez wspieranie eksportu, a więc redukcję kosztów i obniżkę płac. *Treasury view* spotkał się z krytyką ze strony Partii Liberalnej i grupy wybitnych ekonomistów z Johnem M. Keynesem na czele. W 1929 r. opracowali oni program wyborczy liberałów,

⁷ P. Dewey, op.cit., s. 73–76; A.G.C. Peden, op.cit., s. 42–44, 65; J. Tomlinson, op.cit., s. 78.

⁸ P. Dewey, op.cit., s. 80–83; W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Wyd. TRIO, Warszawa 2002, s. 145; J. Tomlinson, op.cit., s. 21–25, 45, 50–55; *UK Public...*, op.cit.

w którym zalecali powiększenie wydatków rządowych na inwestycje i organizację robót publicznych. Wobec przegranej Partii Liberalnej w wyborach, program ten nie doczekał się realizacji⁹.

Kryzys finansowy, który wiosną i latem 1931 r. dotknął Niemcy i Austrię, powiększył trudności płatnicze Wielkiej Brytanii. Pogłębiający się deficyt na rachunku obrotów bieżących wywołał nerwowość zagranicznych inwestorów, którzy w obawie przed dewaluacją funta, zaczęli masowo wycofywać kapitał krótkoterminowy z Londynu. W tych okolicznościach rząd MacDonalda przystąpił do pracy nad nowym budżetem. Jego celem było zrównoważenie dochodów i wydatków, po to by przywrócić zaufanie i ratować funta. Wokół budżetu rozgrywały się dramatyczne konflikty, które doprowadziły do upadku rządu i utworzenia zdominowanego przez konserwatystów Rządu Narodowego, z MacDonaldem i Snowdenem na dotychczasowych stanowiskach. 10 września Rząd Narodowy przyjął budżet, w którym podniesiono podatki, składki na fundusz ubezpieczeń społecznych oraz zredukowano płace urzędników, policji, nauczycieli i zasiłki dla bezrobotnych. Były to działania samobójcze, które jeszcze bardziej pogłębiły kryzys¹⁰.

W latach 20. państwo szybko wycofało się z kontroli i reglamentacji wojennej. W konsekwencji sektor publiczny nadal nie odgrywał większej roli. Na scenie politycznej orędownikiem nacjonalizacji byli laburzyści, którzy stali na stanowisku, że prywatna własność jest źródłem wyzysku, a doświadczenia wojny pokazują, że rząd może zastąpić prywatnych właścicieli. W czwartym paragrafie programu z 1918 r. i w późniejszych manifestach wyborczych laburzyści głosili zamiar upaństwowienia kolei, górnictwa, produkcji i dystrybucji elektryczności, ziemi rolnej oraz Banku Anglii. Zapowiedzi te pozostały jednak na papierze, ponieważ, pozostając przez prawie całą dekadę w opozycji, Partia Pracy nie miała najmniejszych szans, aby wprowadzić je w życie. Paradoksalnie zakres sektora publicznego powiększyli wówczas torysi. Nowe, państwowe firmy tworzone poprzez przymusowe komasowanie prywatnych przedsiębiorstw, co miało poprawić koordynację ich działalności w skali całego kraju. Na tej zasadzie w 1922 r. utworzono The British Broadcasting Corporation (BBC), a w 1926 r. częściowo upaństwowiono produkcję i dystrybucję elektryczności¹¹.

⁹ J. Luszniwicz, *Interwencjonizm państwowy w latach trzydziestych w XX wieku: przypadki Wielkiej Brytanii i Francji*, w: *Od wielkiego kryzysu gospodarczego do wielkiego kryzysu finansowego. Perturbacje w gospodarce światowej w latach 1929–2009*, red. J. Kaliński, M. Zalesko, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009, s. 151 i nast.; G.C. Peden, op.cit., s. 76–82.

¹⁰ A. Caincross, B. Eichengreen, *Sterling in Decline: The Devaluations of 1931, 1949 and 1967*, David Blackwell, Oxford 1983, s. 34–58; P. Dewey, op.cit., s. 205–206; J. Luszniwicz, op.cit., s. 151 i nast.; G.C. Peden, op.cit., s. 88–91; J. Tomlinson, op.cit., s. 76–78, 82.

¹¹ L. Tivey, *Nationalization of British Industry*, Jonatan Cape Ltd., London 1973, s. 17–18, 32–38.

Początki aktywnej polityki monetarnej (1931–1939)

We wrześniu 1931 r., pomimo przyjęcia drakońskiego budżetu, rząd nie zapanował nad ucieczką od funta i po 10 dniach musiał zawiesić *gold standard*. Był to przełomowy moment w historii polityki publicznej w dwudziestoleciu międzywojennym. Po zerwaniu z *gold standard* politykę stóp procentowych podporządkowano podtrzymaniu krajowej koniunktury, a nie jak poprzednio równowadze zewnętrznej. Kurs funta upłynniono i utrzymywano drogą interwencji na rynkach walutowych w granicach 3,40–3,50 dolara¹². Odejście od *gold standard* i deprecjacja funta przyniosły brytyjskim eksporterom przewagę cenową nad konkurentami z krajów utrzymujących walutę złotą. Niski kurs funta zredukował również import i tym samym umocnił pozycję producentów angielskich na rynku wewnętrznym. W czerwcu 1932 r. Bank Anglii mógł obniżyć bazową stopę procentową z 6% do 2% i utrzymywał ją na niskim poziomie do wybuchu II wojny światowej. Dzięki temu spadły odsetki od kredytów komercyjnych, a rząd mógł zrestrukturyzować dług publiczny, który w 1940 r. zmalał do 110% PKB¹³.

Od 1933 r. odnotowano szybką poprawę koniunktury. Rosły dochody budżetu, co pozwoliło Neville'owi Chamberlainowi, kanclerzowi skarbu w rządzie Stanley'a Baldwina, podnieść wynagrodzenia pracowników sektora publicznego i świadczenia socjalne. Udział wydatków rządowych w PKB ustabilizował się w okolicach 30%. Budżety przez cały czas miały charakter nadwyżkowy, co oznacza również, że nie wspierano koniunktury, finansowanymi z deficytu, robotami publicznymi. Od 1937 r. John Simon, kanclerz skarbu w nowym rządzie Chamberlaina, podniósł podatki, aby sfinansować rosnące wydatki na zbrojenia. Rząd Narodowy podjął również na ograniczoną skalę działania zmierzające do rozbudowy sektora publicznego. W 1933 r. znacjonalizowano komunikację miejską w Londynie, a w 1939 r. lotniczy transport pasażerski i dworce lotnicze¹⁴.

¹² Po dewaluacji dolara amerykańskiego przez prezydenta USA, Franklina D. Roosevelta, kurs funta wzrósł przejściowo do 5 dolarów, a po 1936 r. ustabilizował się w okolicach 4 dolarów.

¹³ P. Dewey, *op.cit.*, s. 200–206, 219–222; J. Luszniwicz, *op.cit.*, s. 151 i nast.; J. Tomlinson, *op.cit.*, s. 76–78, 82.

¹⁴ P. Dewey, *op.cit.*, s. 330; *UK Public...*, *op.cit.*

II wojna światowa (1939–1945)

II wojna światowa wymusiła dalszy wzrost zaangażowania państwa w gospodarkę. Na podstawie *The Emergency Powers (Defence) Act* z sierpnia 1939 r. utworzono ministerstwa transportu, zaopatrzenia i produkcji. Rząd przejął kontrolę nad kolejami, flotą handlową, wprowadził państwowy monopol w handlu zagranicznym i reglamentację walutową. Robotnikom w przemyśle zakazano zmieniać miejsca pracy, zabroniono także strajków i lokautów. Państwo nie przejmowało fabryk na własność ani nie ingerowało bezpośrednio w zarządzanie prywatnymi firmami. Na ich działalność wpływało pośrednio, poprzez system reglamentacji dostaw, zwłaszcza z importu, oraz zamówienia rządowe. W latach wojny udział wydatków budżetowych w PKB przekroczył 60%, a na armię przeznaczono ponad połowę dochodów. Dług publiczny przekroczył 200% PKB, ale dzięki niskim stopom procentowym jego obsługa nie nastroczała większych trudności¹⁵.

W czasie wojny zmieniała się filozofia tworzenia budżetu. Początkowo kanclerz John Simon konstruował go w tradycyjny sposób, jako proste zestawienie dochodów i wydatków, a w konsekwencji starania o utrzymanie równowagi w finansach publicznych ograniczały wysiłek wojenny. Takie podejście do polityki fiskalnej spotkało się z krytyką Keynesa. Zwrócił on uwagę, że przy pełnym wykorzystaniu mocy produkcyjnych, wzrost wydatków rządu grozi powstaniem luki inflacyjnej, która wynika z nadmiernego popytu¹⁶. Luka ta może przybrać postać wzrostu cen albo kolejek i spekulacji. Keynes uważał, że analiza gospodarki w skali makro pozwala oszacować wielkość luki inflacyjnej już w fazie konstruowania budżetu. Można wówczas zapobiec jej powstaniu poprzez odpowiednią redukcję dochodów i ograniczenie konsumpcji prywatnej¹⁷. Budżet z kwietnia 1941 r., przedstawiony przez Kingsley'a Wooda, kanclerza skarbu w koalicyjnym rządzie Churchilla, skonstruowany był zgodnie z sugestiami Keynesa. Zawierał on szacunek wielkości dochodu narodowego oraz wysokości koniecznych wydatków w skali całej gospodarki. Dla zrównoważenia wydatków wprowadzono po raz pierwszy podatek od dochodów uzyskiwanych przez

¹⁵ T. Clark, A. Dilnot, *British Fiscal Policy since 1939*, w: *The Cambridge Economic History of Modern Britain*, vol. III, *Structural Change and Growth*, red. R. Floud, P. Johnson, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 370–372; 380–381; S. Pollard, op.cit., s. 156–160.

¹⁶ Przedstawione rozumowanie Keynesa było kontynuacją sposobu myślenia zaproponowanego wcześniej w *Ogólnej teorii zatrudnienia procentu i pieniądza*, w której analizował on problem kryzysu i niewystarczającego popytu oraz możliwości nakręcania koniunktury poprzez wzrost wydatków publicznych. Tu zajął się konsekwencjami nadmiernego popytu i możliwościami schłodzenia koniunktury poprzez jego ograniczenie.

¹⁷ J.M. Keynes, *How to Pay for the War*, Macmillan, London 1940.

pracowników najemnych, system przymusowych oszczędności i urzędową kontrolę cen. Była to pierwsza praktyczna próba zastosowania keynesizmu w kreowaniu polityki gospodarczej w Wielkiej Brytanii¹⁸.

Początki etatyzmu (1945–1951)

W wyborach do Izby Gmin z lipca 1945 r. miażdżące zwycięstwo odniosła Partia Pracy. Premierem został Clement Atlee, a kanclerzem skarbu Hugh Dalton. Początkowo laburzyści nie zdecydowali się na likwidację państwowej kontroli, ograniczeń i reglamentacji z czasów wojny. Wydatki publiczne spadły, ale tylko do 40% PKB, co oznaczało, że pozostawały na wyższym poziomie niż przed wojną. Po stronie wydatków największym obciążeniem dla finansów państwa było utrzymanie armii, świadczenia socjalne, służba zdrowia i szkolnictwo. Zadłużenie państwa, które w 1947 r. osiągnęło rekordowy poziom 240% PKB, w następnych latach systematycznie spadało¹⁹.

Początkowo rząd obawiał się znieść reglamentację walutową, ponieważ państwo nie dysponowało rezerwami i było mocno zadłużone w niewymienialnych funtach. Jednakże, pod presją Amerykanów, w czerwcu 1947 r., Atlee podjął próbę przywrócenia wymienialności funta w obrotach bieżących na poziomie 4,03 dolara. W ramach przygotowań do uwolnienia funta, Dalton przeprowadził w Izbie Gmin nadwyżkowe budżety na lata 1946 i 1947. Chodziło o to, żeby ograniczyć popyt krajowy, zwiększyć eksport i w ten sposób zgromadzić rezerwy walutowe. Działania te nie przyniosły sukcesu. Kiedy w czerwcu 1947 r. przywrócono wymienialność, kraje uzyskujące dochody w funtach wymieniały je masowo na dolary. Rezerwy stopniały błyskawicznie i w sierpniu rząd musiał przywrócić reglamentację. W 1949 r., na skutek spadku dochodów z eksportu do USA, powrócił deficyt w bilansie płatniczym, który zmusił rząd Atlee do dewaluacji funta z 4,05 do 2,80 dolara. Pozwoliło to na zrównoważenie bilansu obrotów bieżących i odbudowę rezerw walutowych. Po dewaluacji zmieniły się cele i metody polityki fiskalnej. Budżet kolejnego kanclerza skarbu, Hugh Gaitskella, na 1951 r., nawiązywał wprost do doktryny Keynesa,

¹⁸ T. Clark, A. Dilnot, op.cit., s. 370–372; P. Dewey, op.cit., s. 284–289; P. Howlett, *The War-time Economy, 1939–1945*, w: *The Cambridge Economic History...*, op.cit., s. 12–13; S. Howson, *Money and Monetary Policy since 1945*, w: ibidem, s. 142–146; G.C. Peden, op.cit., s. 131–134.

¹⁹ *UK Public...*, op.cit.

a jego głównym celem nie było już utrzymanie równowagi zewnętrznej, ale pełne zatrudnienie i wzrost produkcji²⁰.

Laburzyści tradycyjnie głosili konieczność nacjonalizacji, a teraz, kiedy wygrali wybory, uznali, że mają demokratyczny mandat, aby ją przeprowadzić. W toku dyskusji, która się wówczas toczyła, przedstawiali wiele nowych i starych argumentów za rozszerzeniem sektora publicznego. Przekonywali, że tylko nacjonalizacja zapewni pracownikom godziwe warunki pracy i umożliwi sprawiedliwy podział wytworzonego bogactwa. Uważali również, że tylko państwo może przeznaczyć odpowiednio wysokie środki na inwestycje i postęp techniczny, a tym samym podnieść efektywność gospodarowania. Ich zdaniem, jedynie w warunkach scentralizowanej własności publicznej można było planować i koordynować działalność służb publicznych w skali kraju. I na koniec twierdzili, że tylko państwowy właściciel przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie będzie wykorzystywał pozycji monopolisty ze szkodą dla finalnego odbiorcy²¹.

Kierując się scharakteryzowanym powyżej rozumowaniem, w latach 1945–1951, laburzyści przeprowadzili nacjonalizację głównych gałęzi gospodarki. Dawni właściciele otrzymywali odszkodowania, zazwyczaj pod postacią obligacji rządowych o stałym oprocentowaniu. Upaństwowione firmy łączono w korporacje publiczne o charakterze monopoli, które funkcjonowały pod ogólną kontrolą parlamentu, sprawowaną za pośrednictwem odpowiedniego ministra. Cieszyły się dużą autonomią w zakresie codziennego zarządzania, miały osobowość prawną i finanse oddzielone od budżetu państwa. Na ich rozbudowaną strukturę składały się zarządy centralne na szczeblu krajowym oraz kilka lub kilkanaście zarządów terytorialnych albo branżowych. Do najważniejszych punktów nacjonalizacji należały: Bank Anglii, górnictwo węgla kamiennego, transport lotniczy i drogowy, produkcja i dystrybucja elektryczności oraz gazu, a także hutnictwo²². W wyniku nacjonalizacji do sektora publicznego przeszło 2,3 mln pracowników, czyli ponad 8% zatrudnionych w gospodarce, a kwota odszkodowań dla dawnych właścicieli przekroczyła 2,6 mld funtów²³.

²⁰ A. Cairncross, *The British Economy since 1945. Economic Policy and Performance, 1945–1995*, Blackwell Publisher, Oxford, Cambridge MA 1995, s. 30–39, 72–74; T. Clark, A. Dilnot, op.cit., s. 370–372, 380–387; S. Howson, op.cit., s. 143–150; C. Schenk, *The Decline of Sterling. Managing the Retreat of an International Currency, 1945–1992*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 68–80.

²¹ L. Hannah, *A Failed Experiment: the State Ownership of Industry*, w: *The Cambridge Economic History...*, op.cit., s. 87–89, 93.

²² Oprócz tego upaństwowiono niewielką firmę Cable and Wireless, która zapewniała radiową i telegraficzną łączność z krajami Commonwealthu. Na własność państwa przeszły również firmy obsługujące transport lotniczy. Po licznych reorganizacjach zjednoczyły się one, tworząc w 1974 roku British Airways.

²³ N. Chester, *The Nationalization of British Industry, 1945–51*, Her Majesty Stationery Office, London 1975, s. 217–225; L. Tivey, op.cit., s. 32–38, 43–44.

Najwcześniej, bo już jesienią 1945 r., przeprowadzono nacjonalizację Banku Anglii. Zatrudniał on zaledwie 7 tys. pracowników, od lat współpracował ściśle z władzami publicznymi i po nacjonalizacji w jego działalności praktycznie nic się nie zmieniło. Na początku 1946 r. znacjonalizowano górnictwo, które zatrudniało 765 tys. osób i było pogrążone w strukturalnym kryzysie. W wyniku nacjonalizacji, w miejsce 800 prywatnych firm, powstała jedna korporacja publiczna pod nazwą National Coal Board²⁴. Nacjonalizacja Banku Anglii i górnictwa nie wzbudziły większych kontrowersji i protestów konserwatywnej opozycji w Izbie Gmin. Dużo gorętsze spory rozgorzały po przeprowadzeniu w 1946 r. nacjonalizacji transportu lądowego, który zatrudniał 888 tys. pracowników. Przełamując opór opozycji, laburzyści przegłosowali w Izbie Gmin ustawę, na mocy której zlikwidowano 3800 transportowych firm prywatnych, a w ich miejsce powołano do życia jedną korporację publiczną pod nazwą British Transport Commission. Kontrolowała ona doki, kanały, koleje, transport londyński oraz dalekosiężny, towarowy i pasażerski transport drogowy. Nacjonalizacja transportu nie obejmowała żeglugi, zarówno oceanicznej jak i kabotażowej oraz lokalnego transportu drogowego²⁵.

Nacjonalizację produkcji i dystrybucji elektryczności oraz gazu przeprowadzono w latach 1947 i 1948. Branże te zatrudniały odpowiednio 179 i 144 tys. osób. Firmy gazowe i elektryczne miały charakter monopoli naturalnych i pozostawały często pod kontrolą władz lokalnych. Motywem nacjonalizacji, podobnie jak w wypadku transportu, było dążenie do opanowania chaosu, a także zamiar utworzenia racjonalnej struktury organizacyjnej i terytorialnej. Konserwatywna opozycja w Izbie Gmin gwałtownie protestowała, argumentując, że powstają w ten sposób monopole, które będą nadmiernie podnosiły ceny. Laburzyści postawili jednak na swoim i w miejsce 560 firm z branży elektrycznej, utworzyli jedną – British Electric Authority. Podobnie ustawa o nacjonalizacji gazownictwa stanowiła, że 1000 firm z branży zostało skomasowanych w jedną korporację pod nazwą Gas Council²⁶.

Kolejną, znacjonalizowaną w 1948 r. branżą było hutnictwo, które zatrudniało 292 tys. osób. Rząd argumentował, że nacjonalizacja wynika z ogromnych potrzeb inwestycyjnych branży, które może zaspokoić tylko państwo. Konserwatyści twierdzili natomiast, że jest to wyłącznie efekt doktrynalnego zaciętrzewienia Labour Party, które przyniesie poważne szkody ekonomiczne. Większość parlamentarna pozwoliła laburzystom na przeprowadzenie reformy. W jej ramach trzeba było określić, które przedsiębiorstwa lub które części ich majątku należą do branży hutniczej i mają

²⁴ N. Chester, *op.cit.*, s. 91–105, 237–258, 1017; L. Tivey, *op.cit.*, s. 44–50.

²⁵ N. Chester, *op.cit.*, s. 9–19; L. Tivey, *op.cit.*, s. 53–55.

²⁶ N. Chester, *op.cit.*, 140–47.

przejąć na własność państwa. Ostatecznie w 1951 r. rozpoczęła działalność korporacja publiczna pod nazwą Iron and Steel Corporation of Great Britain, która przejęła w całości aktywa 32 prywatnych firm, a kolejnych 22 tylko częściowo. Dzięki temu, w 1951 r. udział sektora państwowego w produkcji hutnictwa i przemysłu stalowego osiągnął 90%²⁷.

Odrębny charakter miało rozszerzenie własności publicznej, które wynikało wprost z wprowadzenia państwa opiekuńczego. W lipcu 1948 r. rozpoczął działalność narodowy system ochrony zdrowia, czyli National Health Service, który świadczył powszechne i darmowe usługi medyczne. Tworząc NHS, rząd upaństwowił 3100 szpitali należących do władz lokalnych, kościołów i organizacji charytatywnych. Bezpośrednio po wojnie zapoczątkowano również politykę budownictwa mieszkaniowego, finansowanego z funduszy publicznych. W jej ramach, w drugiej połowie lat 40., wybudowano milion domów i mieszkań komunalnych. W późniejszych latach politykę budownictwa mieszkaniowego kontynuowali zarówno laburzyści, jak i konserwatyści²⁸.

Lata *butskellizmu* (1951–1970)

W latach 50. i 60. konserwatyści i laburzyści kilkakrotnie zmieniali się u steru rządów. Nie prowadziło to jednak do rewolucyjnych zmian w zakresie polityki publicznej. Obowiązywał *butskellizm*, czyli ponadpartyjna zgoda, na którą składały się akceptacja rozbudowanego sektora publicznego, keynesizm i *welfare state*²⁹. Udział wydatków budżetowych w PKB utrzymywał się na stałym wysokim poziomie, w granicach 40% PKB. Dług publiczny nie stanowił już większego problemu i pod koniec lat 60. spadł do około 70% PKB. Pomiędzy głównymi partiami istniały niewielkie różnice w zakresie poglądów na stosunek państwa do gospodarki. Torysi przechylali się w stronę wolności gospodarczej, otwarcia na świat i powrotu funta do dawnego znaczenia, podczas gdy laburzyści stali na gruncie ochrony sektora państwowego, planowania i reglamentacji. Celem polityki gospodarczej obu partii było z jednej strony utrzymanie wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia, a z drugiej równowaga w bilansie płatniczym. W związku z tym, że wzrost i równowaga były celami wzajemnie

²⁷ Ibidem, s. 180–183; L. Tivey, op.cit., s. 59–62.

²⁸ P. Malpass, *Housing Policy*, w: *Developments in British Public Policy*, red. P. Dorey, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi 2005, s. 116–132; C.G. Peden, op.cit., s. 152–159; C. Webster, *The National Health Service. A Political History*, Oxford University Press, Oxford, New York 1998, s. 29.

²⁹ Termin *butskellizm* powstał z połączenia nazwisk dwóch kanclerzy skarbu: konserwatysty R.A. Butlera i laburzysty H. Gaitskella.

sprzecznymi, polityka gospodarcza pełna była nagłych zwrotów i charakteryzowały ją kolejno po sobie następujące fazy hamowania i pobudzania koniunktury³⁰.

W 1951 r. torysi wrócili do władzy pod hasłem ograniczenia reglamentacji i planowania. Za priorytet uznali przywrócenie wymienialności funta i międzynarodowego znaczenia londyńskiego City. Temu celowi podporządkowana była polityka, którą w latach 1957–1958, prowadził kanclerz skarbu w rządzie Harolda Macmillana, Peter Thorneycroft. Wprowadził on restrykcyjną politykę budżetową i monetarną, dzięki czemu, w grudniu 1958 r., przywrócił wymienialność funta, zgodnie z zasadami z Bretton Woods i z kursem 2,8 dolara³¹. Działania te zostały jednak okupione wzrostem bezrobocia. W konsekwencji kolejny kanclerz skarbu, Derick Heathcoat-Amory, zarzucił politykę Thorneycrofta i postawił na przyspieszenie wzrostu. W tym celu, w latach 1958–1959, obniżył podatki, zwiększył wydatki budżetu i zredukował stopy procentowe. Nieuchronnie, razem z ożywieniem koniunktury, pojawił się deficyt płatniczy, odnotowano odpływ kapitałów za granicę i spekulację na upadek funta. W tych okolicznościach Heathcoat-Amory wykonał zwrot o 180 stopni, powrócił do oszczędności budżetowych, podniósł stopy procentowe oraz zaciągnął kredyty zagraniczne i dzięki temu przejściowo zażegnał kryzys³².

Dwaj kolejni kanclerze skarbu, Selwyn Lloyd i Reginald Maudling powrócili do polityki ożywiania koniunktury. Stopy procentowe utrzymywali na niskim poziomie, redukowali podatki i zwiększali wydatki budżetu. Gospodarka rzeczywiście weszła w okres szybkiego rozwoju, ale kosztem problemów z inflacją i bilansem płatniczym. Kiedy w październiku 1964 r. laburzyści powrócili do władzy, gospodarka stanęła w obliczu kolejnego, ostrego kryzysu płatniczego. James Callaghan, kanclerz skarbu w laburzystowskim rządzie Harolda Wilsona, nie chciał dewaluacji, ponieważ obawiał się, że doprowadzi ona do kryzysu amerykańskiego dolara i globalnego kryzysu finansowego. Uważał również, że dewaluacja funta, a więc waluty, w której inne kraje przechowują rezerwy, jest rzeczą niemoralną. Nie widząc innego rozwiązania, powrócił do restrykcyjnej polityki budżetowej i monetarnej, zaciągnął kredyt w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i ponownie ustabilizował sytuację³³.

W latach 1965–1967 polityka budżetowa przybrała chwiejny charakter, z działaniami dla ożywienia wzrostu i niekonsekwentnymi wysiłkami na rzecz obrony bilansu płatniczego. Do przesilenia doszło w 1967 r., kiedy spekulanci zaczęli masowo

³⁰ A. Cairncross, op.cit., s. 91–99; *UK Public...*, op.cit.

³¹ Na konferencji w Bretton Woods, w czerwcu 1944 r., ustalono, że tylko amerykański dolar będzie wymienialny na złoto (po sztywnej cenie 35 dolarów za uncję). Pozostałe kraje miały przywrócić wymienialność swoich walut na dolary, a więc i na swoje waluty nawzajem, z dopuszczalnym pasmem wahań plus minus 1%.

³² A. Cairncross, op.cit., s. 108–110; J. Tomlinson, op.cit., s. 245–249.

³³ A. Cairncross, op.cit., s. 110–112; J. Tomlinson, op.cit., 245–249.

wyzbywać się funtów. Nie mając innego wyjścia, Callaghan podniósł stopy procentowe, a ponadto wprowadził ulgi dla eksporterów, cięcia w wydatkach budżetowych i restrykcje w wymianie funta. Jednocześnie pozyskał kolejne kredyty zagraniczne. Środki te okazały się niewystarczające i w listopadzie 1967 r. narastający lawinowo kryzys zmusił go do dewaluacji funta z 2,80 na 2,40 dolara. Dewaluacja nie zlikwidowała deficytu w bilansie obrotów bieżących i dlatego nowy kanclerz skarbu, Roy Jenkins, w budżetach na lata 1968 i 1969, wprowadził restrykcje importowe i cięcia w wydatkach publicznych. W 1969 r. pojawiły się nadwyżki dochodów budżetu nad wydatkami i dopiero wtedy zniknęła presja na funta³⁴.

W omawianym okresie powszechnie uważano, że sektor publiczny w gospodarce funkcjonuje w sposób zadowalający. Stopniowo jednak zaczęły ujawniać się jego ustrojowe słabości. Korporacje publiczne nie potrafiły wykorzystać atutu skali i centralizacji, co było szczególnie jaskrawe w wypadku transportu. Problemem była również sprzeczność wewnętrzna, która polegała na tym, że z jednej strony rząd oczekiwał zysków, a z drugiej blokował restrukturyzację i naciskał, aby nie redukować zatrudnienia i płac. Szczególnym zjawiskiem była chwiejna polityka wobec hutnictwa, które w latach 50. i 60. kilkakrotnie przechodziło z sektora publicznego do prywatnego i z powrotem. Po zwycięstwie wyborczym w 1951 r. konserwatyści rozpoczęli jego prywatyzację. Był to proces powolny i kiedy w 1964 r. Partia Pracy powróciła do władzy, duża część hutnictwa pozostawała nadal własnością publiczną. Laburzyści powrócili do polityki nacjonalizacji i w 1967 r. utworzyli państwowego monopolistę hutniczego pod nazwą British Steel Corporation³⁵.

Szoki naftowe i kryzys *butskellizmu* (1970–1979)

W 1970 r. do władzy powrócili konserwatyści. Kanclerz skarbu w rządzie Edwarda Heatha, Iain Macleod, próbował początkowo odejść od polityki keynesowskiej i wdrożyć radykalne reformy o charakterze wolnorynkowym. Ograniczył interwencjonizm, zredukował subwencje państwowe dla przemysłu i zmniejszył podatki. Działania te miały uruchomić dławioną przez biurokrację dynamikę gospodarki i przyspieszyć wzrost. Jednakże spodziewane ożywienie koniunktury nie nadeszło i Heath wykonał zwrot o 180 stopni, powracając do daleko posuniętego interwencjonizmu. Nowy kanclerz skarbu, Anthony Barber, ponownie zwiększył emisję pieniądza i deficyt

³⁴ A. Cairncross, op.cit., s. 153–168; A. Cairncross, B. Eichengreen, op.cit., s. 156–173; C. Schenk, op.cit., s. 155–157.

³⁵ L. Hannah, op.cit., s. 91, 97–98; L. Tivey, op.cit., s. 62–63.

budżetowy. Gospodarka odzyskała wigor, ale kosztem rosnącej inflacji, która w 1973 r. osiągnęła poziom 7%. Aby temu przeciwdziałać, rząd wprowadził politykę urzędowej kontroli cen i płac, która wobec nacisków społecznych okazała się całkowicie nieskuteczna³⁶. Równocześnie pojawiły się problemy walutowe. W maju 1972 r. Heath wprowadził funta do „węża walutowego” i tym samym ustabilizował jego kurs wobec zachodnioniemieckiej marki³⁷. Usztywnienie kursu pozostawało w jaskrawej sprzeczności z ekspansywną polityką budżetową, a obawy przed kolejną dewaluacją doprowadziły spekulantów do masowej wyprzedaży funta. Nie mając innego wyjścia, już w czerwcu 1972 r., Heath zdecydował się wyprowadzić funta z „węża walutowego” i upłynnić jego kurs. W rezultacie spadł on do 2,30 dolara³⁸.

Na przełomie roku 1973 i 1974 arabskie państwa OPEC podniosły prawie czterokrotnie cenę ropy naftowej. Koszty transportu, rafinowania i inne nie zmieniły się, więc cena paliwa w Wielkiej Brytanii zwiększyła się ponaddwukrotnie. Inflacja zaczęła niepokojąco rosnąć. Sytuację finansów publicznych pogarszała dodatkowo prowadzona od dwóch lat ekspansywna polityka budżetowa i monetarna. Aby zrównoważyć skutki gwałtownego wzrostu cen, rząd zaczął podnosić płace w sektorze publicznym powyżej ustalonych wcześniej limitów. Górnicy nie byli zadowoleni ze skali proponowanych podwyżek i przeprowadzili dwa ogólnokrajowe strajki. Spadło wydobywanie i pojawiły się trudności w zaopatrzeniu w węgiel, a co za tym idzie w energię elektryczną. Nie mając innego wyjścia, w styczniu 1974 r., rząd wprowadził trzydniowy tydzień pracy w przemyśle. W warunkach postępującego kryzysu Heath rozpisał wybory, które przegrał, a do władzy powrócił laburzysta, Harold Wilson³⁹.

Nowemu rządowi przyszło działać w warunkach recesji spowodowanej przez pierwszy szok naftowy. Dla ożywienia gospodarki kanclerz skarbu w rządzie Wilsona, Denis Healey, zastosował kilka tradycyjnych środków. Zwiększył emisję pieniądza i utrzymywał deficyt budżetowy. Gospodarka wzrastała w umiarkowanym tempie 2–3% rocznie, ale było to okupione inflacją, która w 1975 r. osiągnęła rekordowy poziom 27%. James Callaghan, który zastąpił w 1976 r. Wilsona na stanowisku premiera, zatrzymał na stanowisku Healey’a, ale zmienił priorytety polityki gospodarczej. Za główny cel uznał walkę z inflacją i stabilizację funta. W tym celu powrócił do restrykcyjnej polityki fiskalnej i podniósł stopy procentowe. Pod koniec dekady ponowny wzrost ceny ropy naftowej wywołał kolejną falę inflacji. W 1979 r. wzrosła

³⁶ T. Clark, A. Dilnot, op.cit., s. 370–378; C. Schenk, op.cit., s. 241–245.

³⁷ Na początku lat 70. załamał się system z Bretton Woods, który został zastąpiony przez „antysystem” płynnych kursów. Kraje EWG, które preferowały kursy sztywne, utworzyły w marcu 1972 r. „wąż walutowy” z dopuszczalnym pasmem wahań kursów plus minus 1,125%.

³⁸ T. Clark, A. Dilnot, op.cit., s. 380–383; C. Schenk, op.cit., s. 241–245; J. Tomlinson, op.cit., s. 277–281.

³⁹ J. Tomlinson, op.cit., s. 277–281.

ona do 13,5%. Kryzys osiągnął dno podczas „zimy niezadowolenia” z 1978 na 1979 r., kiedy przez Wielką Brytanię przetoczyła się fala strajków służb publicznych. W tych okolicznościach laburzyści przegrali wybory do Izby Gmin i utracili władzę⁴⁰.

W latach 70. pogłębiały się problemy finansowe firm państwowych. Walcząc z inflacją, rząd nie podnosił cen sprzedawanych przez nie produktów w ślad za rosnącymi kosztami produkcji. W rezultacie korporacje popadały w deficyt i nie tylko nie miały środków na inwestycje, ale wymagały coraz większych dotacji na bieżącą działalność. Problem polegał również na tym, że duża część sektora publicznego skoncentrowana była w tradycyjnych gałęziach przemysłu ciężkiego, takich jak górnictwo i hutnictwo. Dla górnictwa nieszczęściem było stopniowe przestawianie gospodarki na ropę i spadek popytu na węgiel. Problem hutnictwa polegał na pojawieniu się konkurencji zachodnoniemieckiej po wejściu Wielkiej Brytanii do EWG w 1973 roku. Dla obydwu branż dodatkowym zagrożeniem były początki dezindustrializacji, polegającej na przenoszeniu przemysłu ciężkiego do krajów azjatyckich, gdzie koszty płacy były nieporównanie niższe. W rezultacie, sektor państwowy popadał w coraz głębszy kryzys strukturalny. Polegał on na wysokich kosztach, niskiej efektywności, nadmiernym zatrudnieniu oraz kłopotach z eksportem i utrzymaniem pozycji na rynku wewnętrznym. Kłopoty przemysłu nie ominęły również firm prywatnych i państwo musiało przejąć wiele przedsiębiorstw, aby uchronić je przed bankructwem. W 1971 r. znacjonalizowano Rolls-Royce’a, który wytwarzał luksusowe samochody i silniki lotnicze, a w 1975 r. producenta samochodów osobowych i ciężarowych – firmę British Leyland. W 1977 połączono 32 stocznie i firmy z nimi współpracujące, tworząc państwowego giganta pod nazwą British Shipbuilders⁴¹.

Powrót liberalizmu i eksperyment monetarystyczny (1979–1997)

Na omawiany okres przypadają rządy Partii Konserwatywnej, która pod kierunkiem Margaret Thatcher zdefiniowała na nowo poglądy na państwo i gospodarkę. Za podstawę polityki gospodarczej przyjęła radykalny, wolnorynkowy liberalizm, a w polityce pieniężnej eksperymentowała z monetaryzmem. Równoległe laburzyści zajęły pozycje skrajnie lewicowe, co oznaczało, że *butskellizm* odszedł w przeszłość. Charakterystycznym zjawiskiem w praktyce życia gospodarczego było wyraźne ograniczenie gospodarczych funkcji państwa. Już na początku urzędowania Margaret

⁴⁰ A. Cairncross, op.cit., s. 182–193.

⁴¹ L. Hannah, op.cit., s. 91, 97–98; L. Tivey, op.cit., s. 62–63.

Thatcher zniosła administracyjną kontrolę cen i płac oraz urzędowe regulacje w zakresie akcji kredytowej, a w 1986 r. zliberalizowała działalność giełdy. Zredukowała również wydatki publiczne i starała się przywrócić równowagę budżetową. W konsekwencji, w czasie, gdy konserwatyści pozostawali u władzy, udział budżetu w PKB spadł z 45% do niecałych 40%, a zadłużenie państwa z 50% do 40% PKB⁴².

W zakresie polityki pieniężnej zasadniczym celem Thatcher była stabilizacja cen. Zadanie to było szczególnie trudne na początku lat 80., kiedy wzrost ceny ropy naftowej i deficyty budżetowe wywindowały inflację powyżej 15% rocznie. W tych okolicznościach, Geoffrey Howe, kanclerz skarbu w pierwszym rządzie Thatcher, oparł politykę antyinflacyjną na doktrynie monetaryzmu, starając się w sposób planowy ograniczyć wielkość obiegu pieniądza. Aby to osiągnąć, w 1980 r., podniósł bazową stopę procentową Banku Anglii do rekordowego poziomu 17% i utrzymywał ją na wysokim poziomie przez następne dwa lata. Rzeczywiście, w połowie dekady, inflacja spadła poniżej 5%, ale odbyło się to kosztem recesji i rekordowo wysokiego bezrobocia. Kryzys wymusił na Thatcher porzucenie monetaryzmu: od 1983 r. Bank Anglii obniżał stopy procentowe, a rząd podnosił podatki i radykalnie ograniczał wydatki. W ten sposób ciężar polityki antyinflacyjnej przesunął się z polityki monetarnej na fiskalną. W połowie lat 80. kanclerz skarbu w drugim rządzie Thatcher, Nigel Lawson, doszedł do wniosku, że walka z inflacją została ostatecznie wygrana i skoncentrował się na wspieraniu koniunktury. Zastosował obniżki stóp procentowych, które – jako efekt uboczny – przyniosły wzrost inflacji do 10% w 1990 roku⁴³.

Kolejnym wyzwaniem, przed którym stanął rząd Thatcher, była postępująca integracja walutowa Europy Zachodniej. W marcu 1979 r. osiem krajów EWG utworzyło mechanizm stabilizacji kursów (Exchange Rate Mechanism – ERM), który opierał się na zasadzie względnie stałych kursów walut krajów członkowskich i płynności ich kursów *en bloc* wobec walut krajów trzecich. W ERM wiodącą rolę odgrywała marka zachodnioniemiecka⁴⁴. W kwestii polityki kursowej obie partie były podzielone. Wśród konserwatystów i laburzystów znajdujemy zarówno zwolenników, jak i przeciwników włączenia funta do mechanizmu. Thatcher była stanowczo przeciw, ponieważ nie chciała podporządkować brytyjskiej polityki gospodarczej decyzjom

⁴² T. Clark, A. Dilnot, op.cit., s. 374–378; G.C. Peden, op.cit., s. 218–221; *UK Public...*, op.cit.

⁴³ E.A. Reitan, *The Thatcher Revolution. Margaret Thatcher, John Major, and the Transformation of Modern Britain, 1979–2001*, Roman & Littlefield Publisher, Inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford 2003, s. 28–32; J. Tomlinson, op.cit., 321–322.

⁴⁴ Dopuszczalne odchylenie wzajemnych kursów walut należących do ERM ustalono na plus minus 2,25%. W ramach ERM wprowadzono obowiązek solidarnej interwencji banków centralnych w celu utrzymywania kursów poszczególnych walut w paśmie dopuszczalnych odchyleń. Kraje, które miały z tym kłopoty, mogły otrzymać kredyty stabilizacyjne. Dzięki temu, we współpracy z innymi, łatwiej mogły utrzymać stabilny kurs własnej waluty, ale odbywało się to kosztem utraty samodzielności w polityce pieniężnej.

Bundesbanku i wytycznym EWG. Innego zdania był John Major, który w ostatnim rządzie Thatcher pełnił funkcję kanclerza skarbu. Podobnie jak Thatcher, nie chciał daleko idącej integracji walutowej Europy, ale uważał ERM za dogodne narzędzie w walce z inflacją. W końcu udało mu się przekonać Thatcher do zmiany decyzji i w październiku 1990 r. włączył funta do ERM⁴⁵.

W listopadzie 1990 r. Thatcher podała się do dymisji a jej następcą na stanowisku premiera został Major. Już kilka miesięcy po objęciu urzędu musiał podjąć decyzję, jak się zachować wobec dalszej integracji walutowej Europy Zachodniej. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Maastricht na przełomie lat 1991 i 1992 liderzy państw europejskich zdecydowali o przyjęciu wspólnej europejskiej waluty, którą później nazwano euro. W trakcie obrad Niemcy i Francuzi naciskali na ścisłą integrację walutową, a Major, który był przeciwnikiem „federalnej Europy”, stawał zdecydowany opór. Stanowczo bronił funta szterlinga i nie zamierzał włączać Wielkiej Brytanii do unii walutowej. Podczas morderczych rokowań, które trwały do ostaniej chwili, Major wynegocjował zasadę *opt-out*, pozwalającą Brytyjczykom nie uczestniczyć we wszystkich przedsięwzięciach integracyjnych. W rezultacie Wielka Brytania nie weszła do unii walutowej, ale nadal pozostała w ERM⁴⁶.

Kanclerz skarbu w rządzie Majora, Norman Lamont, od pierwszych dni urzędowania stanął w obliczu narastającego kryzysu funta. Udział funta w ERM, czyli usztywnienie kursu, w połączeniu z wysoką inflacją po raz kolejny wywołało ataki spekulacyjne. W tej sytuacji Bank Anglii zaciągał kredyty w markach i na masową skalę kupował funty oraz podniósł bazową stopę procentową do 15%. 16 września 1992 r., czyli w tak zwaną „czarną środę”, cała operacja zakończyła się fiaskiem. Lamont wycofał funta z ERM, co pociągnęło natychmiastowe załamanie jego kursu do poziomu 1,4 dolara. „Czarna środa” oznaczała kompromitację polityki gospodarczej rządu, ale poprawiła konkurencyjność towarów brytyjskich w eksporcie i pozwoliła nowemu kanclerzowi skarbu, Kennethowi Clarke’owi, na obniżenie stóp procentowych. W konsekwencji gospodarka brytyjska powróciła na ścieżkę wzrostu⁴⁷.

Thatcher i jej zwolennicy widzieli w sektorze państwowym źródło słabych wyników gospodarki brytyjskiej i przyczynę nadmiernych wydatków budżetowych na subwencje dla nieefektywnych korporacji publicznych. Byli gorącymi zwolennikami prywatyzacji, ale orientowali się, że najpierw trzeba uzdrowić finanse korporacji publicznych, co było równoznaczne z likwidacją nierentownych zakładów, zwolnieniami grupowymi, a w konsekwencji z konfliktami społecznymi. Nie zważając

⁴⁵ E.A. Reitan, op.cit., s. 91, 130–132.

⁴⁶ A. Blair, *Saving the Pound? Britain's Road to Monetary Union*, Pearson Education Ltd, Harlow 2002, s. 122–124, 142–154.

⁴⁷ E.A. Reitan, op.cit., s. 131.

na opór związkowców i dramatyczne strajki, zrestrukturyzowali przemysł hutniczy i górnictwo. Hutnictwo wkrótce przełamało kryzys i osiągało lepsze wyniki niż konkurencja z USA i RFN. W latach 1978–1987 zatrudnienie w koncernie British Steel spadło ze 197 do 52 tys. przy prawie trzykrotnym wzroście wydajności pracy. Również górnictwo przeszło radykalne reformy, które polegały na zamykaniu kopalń i masowych zwolnieniach. Pomiedzy rokiem 1979 a 1994 liczba górników spadła z 233 tys. do 7,5 tysiąca. Pomimo tak drastycznych działań, wyniki finansowe górnictwa poprawiły się tylko nieznacznie, ponieważ na przeszkodzie stanęła rosnąca konkurencja ropy naftowej i gazu oraz import taniego węgla z USA⁴⁸.

Prywatyzację prowadzono poprzez sprzedaż akcji częściowo wielkim inwestorom insytucjonalnym, a częściowo drobnym akcjonariuszom indywidualnym. Dzięki masowej prywatyzacji liczba akcjonariuszy indywidualnych w latach 80. wzrosła z trzech do dziewięciu milionów. Ceny akcji ustalano na niskim poziomie, dzięki czemu nowi właściciele uzyskiwali nadzwyczajne zyski. Upoważniało to opozycję do stwierdzenia, że akcje wyceniano świadomie za tanio, po to by sztucznie zwiększyć poparcie społeczne dla prywatyzacji. Dochody budżetu z prywatyzacji w latach 1979–1999 osiągnęły 70 mld funtów. Można orientacyjnie szacować, że siła nabywca funta w równaniu z latami 40. spadła ok. piętnastokrotnie. W przeliczeniu daje to ok. 4–5 mld funtów, czyli prawie dwukrotnie więcej niż odszkodowania wypłacone po nacjonalizacji. Trzeba jednak uwzględnić ogromne nakłady rządu na inwestycje finansowane z funduszy publicznych i subwencje na operacyjną działalność firm państwowych. Wynika stąd, że nacjonalizacja okazała się fatalnym interesem dla podatników⁴⁹.

Szczyt prywatyzacji przypadł na przełom lat 80. i 90. W 1983 r. sprzedano firmę stoczniową British Shipbuilders. Na 1984 r. przypadła prywatyzacja telekomunikacyjnego monopolisty, British Telecom, który powszechnie uważano za symbol biurokracji, niesprawności i wysokich cen. Był to sztandarowy i wielokrotnie przywoływany sukces prywatyzacji. Nowi akcjonariusze odnotowali nadzwyczajne zyski, ceny usług telekomunikacyjnych spadły, a ich jakość uległa znaczącej poprawie. W tym samym roku państwo sprzedało również akcje firm należących do korporacji British Leyland. Jaguara kupił Ford, Land Rover i Range Rover trafiły do Hondy, a produkcję samochodów ciężarowych przejęło Volvo. W 1986 r. sprywatyzowano firmę British Gas, która – oprócz eksploatacji złóż spod dna Morza Północnego – dostarczała gaz klientom zarówno instytucjonalnym, jak i indywidualnym. W 1987 r. w ręce prywatnych akcjonariuszy przeszły: British Airways, Rolls-Royce, British Petroleum oraz

⁴⁸ L. Hannah, op.cit., s. 98–99.

⁴⁹ E.A. Reitan, op.cit., s. 58, 136.

British Airports Authority, który zarządzał portami lotniczymi Heathrow i Gatwick. Na rok 1988 przypadła prywatyzacja British Steel. Ponadto w toku całej dekady lat 80. rząd Thatcher sprzedał lokatorom milion domów i mieszkań komunalnych⁵⁰.

Następca Thatcher, John Major, kontynuował politykę prywatyzacji. W latach 1990–1991 rozparcelowano, a następnie sprzedano właścicielom prywatnym korporację Central Electricity Generating Board, która kierowała ponad 70 elektrowniami. Następnie przyszła pora na górnictwo węgla kamiennego, które znajdowało się w głębokiej zapaści. W 1994 r. 16 kopalń, które pozostały jeszcze pod zarządem British Coal Corporation, kupiła prywatna firma RJB Mining. Ostatnim wielkim przedsięwzięciem była prywatyzacja pogrążonego w strukturalnym kryzysie monopolisty kolejowego, czyli British Rail. Najpierw podzielono go na kilkadziesiąt segmentów. Infrastrukturę przejęła korporacja Railtrack, wyodrębniono również 25 firm zajmujących się transportem pasażerskim i pięć towarowym oraz wiele przedsiębiorstw odpowiedzialnych za serwis i obsługę ruchu. W latach 1996–1997 firmy te zostały sprzedane. Prywatyzacja kolei okazała się absolutną klęską. Nowi właściciele, zamiast inwestować i stosować nowe technologie, koncentrowali się na szybkich zyskach i wprowadzali oszczędności, likwidując nieopłacalne połączenia. Na kolei pojawił się zamęt, rosły taryfy i ceny biletów, a jakość usług spadała⁵¹.

W wyniku prywatyzacji sektor państwowy w Wielkiej Brytanii radykalnie się skurczył. W rękach państwa pozostało pięć wielkich korporacji publicznych: transport londyński, poczta, Bank Anglii, British Waterways Board oraz BBC. Jednocześnie zmieniła się ich sytuacja i charakter. Niektóre, czyli BBC i poczta, utraciły pozycję monopolisty i musiały konkurować na rynku z przedsiębiorstwami prywatnymi. Transport londyński zaczął kupować część usług od firm prywatnych, Bank Anglii uzyskał niezależność od rządu, a British Waterways Board łączy, właściwe dla władzy publicznej, funkcje kontrolne i regulacyjne z działalnością komercyjną⁵².

„Postmonetaryzm” Nowej Partii Pracy (1997–2007)

W 1997 r., po zwycięstwie w wyborach do Izby Gmin, laburzyści powrócili do władzy. Szefem rządu został Tony Blair, który powołał Gordona Browna na stanowisko kanclerza skarbu. Gdy w 2007 r. Blair podał się do dymisji, Brown objął urząd premiera. Pozostając przez siedemnaście lat w opozycji, Partia Pracy przeszła radykalną

⁵⁰ Ibidem, s. 56–60, 78–79; D. Parker, *The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment*, „CESIFO Working Paper” November 2013, no. 1126, s. 5.

⁵¹ E.A. Reitan, op.cit., s. 137–139.

⁵² L. Hannah, op.cit., s. 98–99.

transformację ideową, przechodząc od pozycji skrajnie lewicowych w kierunku centrum. Aby odciąć się symbolicznie od przeszłości, laburzyści w czasach Blaira zwykli nazywać się Nową Partią Pracy, a na określenie nowego programu gospodarczego stworzyli termin „postmonetarizm”. Oznaczał on radykalne zerwanie z tradycjami Partii Pracy i przyjęcie wielu reform przeprowadzonych przez Thatcher. Partia zaakceptowała własność prywatną, a ze statutu wykreślono paragraf czwarty, który zapowiadał nacjonalizację środków produkcji. Laburzyści przyjęli pogląd, że funkcje gospodarcze państwa powinny ograniczać się do nadzorowania konkurencyjnych rynków i walki z bezrobociem. W deregulacji rynku finansowego poszli nawet dalej niż konserwatyści. Na mocy ustawy o Banku Anglii z 1998 r. uniezależnili politykę monetarną od rządu i przekazali ją działającemu przy Banku Anglii Komitetowi ds. Polityki Pieniężnej⁵³.

W zakresie bieżącej polityki gospodarczej priorytetem rządu stała się stabilizacja makroekonomiczna. Za cel polityki monetarnej przyjęto redukcję inflacji do 2,5% rocznie. Laburzyści zrezygnowali z krótkoterminowych korekt stóp procentowych, aby umocnić wiarygodność Banku Anglii w opinii rynków finansowych. W polityce budżetowej odeszli od keynesowskiej wiary w manipulowanie popytem dla osiągnięcia wzrostu i redukcji bezrobocia. Obniżyli również podatki od zysków korporacji i dochodów kapitałowych oraz utrzymali udział budżetu w PKB w granicach 40%. Deficyt budżetowy akceptowali tylko w czasie recesji, ale musiał on być zrównoważony nadwyżką w latach dobrej koniunktury. W rezultacie, w latach 90., powrócił międzypartyjny konsensus ideowy sprzed trzydziestu lat. O ile jednak w latach 60. opierał się on na powszechnej akceptacji gospodarki mieszanej i państwa dobrobytu, to obecnie jego podstawą były neoliberalizm i monetaryzm⁵⁴.

Podobnie jak wcześniej konserwatyści, Nowa Partia Pracy musiała odnieść się do postępującej integracji walutowej Europy. W styczniu 1999 r. euro wprowadzono do obiegu bezgotówkowego, a w styczniu 2002 r. pojawiły się banknoty i monety. Tymczasem Wielka Brytania pozostawała poza Eurolandem z funtem, którego kurs miał charakter płynny. Postawiło to Blaira i Browna przed dylematem, czy jednak nie wejść do strefy euro. Początkowo obaj skłaniali się raczej do decyzji „tak”. Uważali, że kraje, które nie wchodzą do unii walutowej, skazują się na marginalizację i utratę wpływów w zjednoczonej Europie. Brali również pod uwagę ekonomiczne

⁵³ T. Blair, G. Schroeder, *Europa: Trzecia Droga – Nowy Środek*, w: *Spory wokół trzeciej drogi*, oprac. T. Kowalik, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 90; A. Glyn, S. Wood, *Polityka ekonomiczna Nowej Partii Pracy*, w: *Spory wokół trzeciej...*, op.cit., s. 80–81, 90–94; R. Heffernan, *New Labour and Thatcherism*, w: A. Chadwick, R. Heffernan, *The New Labour Reader*, Polity Press 2003, Cambridge & Blackwell Publications Ltd., Oxford 2003, s. 49.

⁵⁴ N. Thompson, *Political Economy and the Labour Party*, Routledge&Francis Taylor Group, Abingdon, Oxon 2006, s. 267–269, 284–290.

argumenty przemawiające za przyjęciem euro. Chodziło przede wszystkim o zanik ryzyka kursowego i obniżenie kosztów transakcyjnych. Przywódcy laburzystów nie byli jednak głusi na argumenty „przeciw”. Pamiętali, że Wielka Brytania różniła się pod względem gospodarczym od Eurolandu, ponieważ była ściśle powiązana ze Stanami Zjednoczonymi i eksportowała ropę naftową. Ta odrębność mogła wymagać niezależnej, suwerennej polityki monetarnej. Nie bez znaczenia były również wcześniejsze niepowodzenia w zakresie integracji walutowej z Europą oraz sentymenty o charakterze symboliczno-historycznym⁵⁵.

Stopniowo pomiędzy Blairem a Brownem zaczęła rysować się różnica stanowisk. Podczas gdy Blair nadal był zwolennikiem euro, Brown zmienił zdanie i stał się eurosceptykiem. Doszedł mianowicie do wniosku, że Wielka Brytania nie będzie w stanie narzucić całej Europie korzystnych dla siebie rozwiązań w zakresie stóp procentowych, a to zmusi ją do szkodliwych kompromisów. Ostatecznie Brown sformułował warunki, po spełnieniu których Wielka Brytania mogłaby jednak wejść do strefy euro. Dotyczyły one zbieżności poziomu stóp procentowych w Europie i Zjednoczonym Królestwie, odporności strefy euro na szoki ekonomiczne oraz wpływu przyjęcia euro na wielkość inwestycji i zatrudnienia w Wielkiej Brytanii. Ostatnim warunkiem była zgoda społeczeństwa wyrażona w referendum. W istocie rzeczy kryteria zostały pomyślane w sposób zaporowy, tak aby euro nigdy nie przyjęć. Przedstawione przez Browna warunki ekonomiczne były trudne do spełnienia. Co więcej, wśród Anglików przeważali przeciwnicy euro i nie było praktycznie szans na odpowiedź pozytywną w referendum. Stopniowo Brown zdołał przeciągnąć pozostałych ministrów na swoją stronę i, chociaż nie powiedziano tego wprost, podczas drugiej kadencji Blaira sprawa przyjęcia euro zmarła śmiercią naturalną⁵⁶.

Pod rządami laburzystów gospodarka brytyjska weszła w okres długotrwałej prosperity. W warunkach malejącego bezrobocia szybko wzrastał PKB, a napływ tanich produktów z importu pozwalał utrzymywać w ryzach inflację. Pojawiło się jednak zagrożenie pod postacią bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Od połowy lat 90. rosły ceny domów, osiągając szczyt w październiku 2007 roku. Gwałtownie wzrastało zadłużenie gospodarstw domowych. Sytuację pogorszyła nadmierna akcja kredytowa banków, które udzielały kredytów mało wiarygodnym klientom i inwestowały w papiery wartościowe oparte na niepewnych kredytach hipotecznych. Bank Anglii nie przeciwdziałał bańce spekulacyjnej i nie podnosił

⁵⁵ A. Blair, op.cit., s. 75–80; T. Blair, *Podróż*, Wyd. Sonia Draga, Katowice 2011, s. 707.

⁵⁶ G. Brown, *Beyond the Crash. Overcoming the First Crisis of Globalisation*, Simon & Schuster UK Ltd., London 2010, s. 186–192, 282.

stóp procentowych, ponieważ nie rosła inflacja mierzona wskaźnikiem wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych⁵⁷.

W poszukiwaniu nowych rozwiązań (2007–2010)

W latach 2007–2009 niskie stopy procentowe Banku Anglii, a także nowe mechanizmy finansowe i niewystarczająca kontrola państwa nad sektorem bankowym, doprowadziły do załamania na rynku kredytów hipotecznych i do kryzysu finansowego. W tych okolicznościach rząd zerwał z dotychczasową filozofią liberalizmu gospodarczego i powrócił do szeroko zakrojonego interwencjonizmu. Wprowadził finansowe bonusy dla przedsiębiorstw zatrudniających bezrobotnych oraz premie dla klientów kupujących nowe samochody. Radykalnie zmieniły się priorytety polityki fiskalnej. Alistair Darling, kanclerz skarbu w rządzie Browna, sięgnął po dawno zarzucone przez laburzystów narzędzie, jakim były ekspansywne budżety. Działania rządu uchroniły gospodarkę przed jeszcze głębszym załamaniem, ale były bardzo kosztowne. W 2010 r. deficyt budżetowy sięgnął 12% PKB, co przyniosło wzrost długu publicznego do 50% PKB⁵⁸.

Radykalnie zmieniła się również polityka wobec sektora bankowego i stopy procentowe Banku Anglii. W ramach pakietu ratunkowego rząd dofinansował banki przy użyciu funduszy publicznych, a niektóre całkowicie znacjonalizował. Depozyty klientów detalicznych objęto publicznymi gwarancjami. Bank Anglii obniżył bazową stopę procentową do 0,5%. Był to rekord w całej jego ponadtrzystuletniej historii. Gdy w ten sposób skończyły się możliwości dalszego obniżania stóp procentowych, zastosowano metodę „luzowania ilościowego”. Polegała ona na tym, że Bank Anglii zwiększał obieg pieniądza i kupował od banków komercyjnych papiery wartościowe, w nadziei, że na wzrost płynności zareagują aktywizacją akcji kredytowej. Redukcja stóp procentowych, połączona ze wzrostem emisji pieniądza, doprowadziła do spadku kursu funta z 2,1 dolara w 2007 r. do 1,4 w 2009 roku. W późniejszym okresie kurs ten wzrósł nieco i utrzymywał się w granicach 1,6–1,7 dolara⁵⁹.

W wyniku wyborów z 2010 r. laburzyści zostali odsunięci od władzy, a rządy przejęła koalicja konserwatystów i liberalnych demokratów. Kluczowe stanowiska premiera i kanclerza skarbu objęli reprezentujący Partię Konserwatywną David Cameron i George Osborne. Program nowego rządu w zakresie programu gospodarczego

⁵⁷ P. Jachowicz, *Kryzys finansowy w Wielkiej Brytanii w latach 2007–2009*, w: *Państwa narodowe wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 67–82.

⁵⁸ P. Jachowicz, op.cit., s. 67–82; *UK Public...*, op.cit.

⁵⁹ P. Jachowicz, op.cit., s. 67–82.

nawiązywał do thatcheryzmu. Konserwatyści uważali, że największym niebezpieczeństwem dla gospodarki jest nierównowaga finansów publicznych i wprowadzili radykalne cięcia w wydatkach budżetowych. Polityka ta spowodowała powrót recesji gospodarczej i nie wiadomo, czy będzie utrzymana po zbliżających się wyborach do Izby Gmin. Być może, po ewentualnym zwycięstwie, Partia Pracy zrealizuje swoje zapowiedzi i powróci do aktywnego interwencjonizmu. Jest więc jeszcze za wcześnie, aby definitywnie stwierdzić, czy zmiany wprowadzone przez laburzystów w latach 2007–2010 lub też może ostatecznie działania konserwatystów są zapowiedzią nowej, długotrwałej tendencji w zakresie polityki publicznej⁶⁰.

* * *

Zaprezentowana powyżej ewolucja polityki publicznej w latach 1900–2010 pozwala na uchwycenie pewnych ogólnych tendencji.

Wyraźnie widać prawidłowość polegającą na wzroście gospodarczych i społecznych funkcji państwa. Nie był to jednak proces o przebiegu liniowym. Można zaobserwować kilka momentów przełomowych, które pozwalają na wyróżnienie wieloletnich epok w dziejach brytyjskiej polityki publicznej. Punkty zwrotne związane były z trzema kategoriami zjawisk: wojnami, kryzysami ekonomicznymi i zmianami na najwyższych szczeblach władzy. W zasadniczej części tekstu materiał faktograficzny został zaprezentowany w sposób chronologiczny z podziałem na stosunkowo krótkie i jednorodne okresy. Teraz przyszła pora na spojrzenie bardziej ogólne, które pozwoli na wyodrębnienie i krótką charakterystykę wspomnianych wyżej epok.

Lata 1900–1931 to schyłek epoki liberalnej. Charakteryzował się on jeszcze dziewiętnastowiecznym sposobem myślenia o stosunku państwa do gospodarki. Nadal dominowała doktryna liberalizmu, która przekładała się na politykę małych i zrównoważonych budżetów, walutę złotą i sprowadzony do minimum sektor publiczny. Stopniowo jednak stary porządek zaczął się kruszyć. Pierwszym czynnikiem była moralna niezgoda na niesprawiedliwość społeczną i nędzę klas pracujących. Doprowadziła ona do utworzenia pierwszych instytucji nowoczesnego państwa dobrobytu, co z kolei zmusiło państwo do ponownego zdefiniowania założeń polityki fiskalnej. Nowe zasady opierały się na wzroście opodatkowania klas posiadających i w ten sposób budżet państwa po raz pierwszy posłużył redystrybucji dochodów na rzecz klas uboższych. Kolejnym czynnikiem była I wojna światowa, która zwiększyła poziom zaangażowania państwa w gospodarkę i wymusiła przejściowe zerwanie z *gold*

⁶⁰ P. Jachowicz, *Czy David Cameron idzie w ślady Margaret Thatcher?*, w: *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 199–209.

standard. Doprowadziła ona również do trwałej zmiany, która polegała na wzroście podatków i udziału budżetu państwa w PKB. Już nigdy później w polityce fiskalnej nie powrócono do standardów sprzed wojny, a stały wzrost udziału wydatków publicznych charakteryzował gospodarkę brytyjską do lat 70. XX wieku. W latach 20. usiłowano „powrócić do normalności” i kosztem znacznych wyrzeczeń przywrócono *gold standard*. Próba ta zakończyła się katastrofą w latach Wielkiego Kryzysu, otwierając tym samym nową epokę w dziejach polityki publicznej w Wielkiej Brytanii.

Cechą charakterystyczną kolejnej epoki, która przypadała na lata 1931–1951, był stały wzrost aktywności gospodarczej państwa. Wynikał on z kolejno następujących po sobie czynników. Po pierwsze, był to Wielki Kryzys, dalej II wojna światowa, a na koniec zwycięstwo wyborcze Partii Pracy. Widzimy tu charakterystyczną sekwencję zdarzeń. Najwcześniej zmieniły się zasady polityki pieniężnej, później zreformowano politykę fiskalną, a na końcu przekształcono stosunki własnościowe. W latach 30., po zerwaniu z *gold standard*, polityka monetarna nie była już podporządkowana równowadze zewnętrznej, lecz służyła walce z kryzysem i wspieraniu zatrudnienia. W czasie II wojny światowej po raz pierwszy zastosowano w praktyce doktrynę keynesizmu z jej analizą gospodarki w skali makro, opartą na szacunku wielkości dochodu narodowego i globalnego popytu. W drugiej połowie lat 40. doszło do kolejnej, trzeciej zmiany w zakresie polityki publicznej, która polegała na nacjonalizacji znaczącej części brytyjskiej gospodarki.

Kolejna epoka, która przypadała na lata 1951–1979, oznaczała stabilizację ustrojową na wysokim poziomie zaangażowania państwa w kwestie gospodarcze. Zasady polityki publicznej nie ulegały większym zmianom, a pomiędzy głównymi partiami panowała w tej kwestii zgoda określana terminem *butskellizm*. Podstawowym problemem, z którym nie potrafiono sobie wówczas poradzić, była sprzeczność pomiędzy dwoma wykluczającymi się celami polityki gospodarczej. Pierwszy cel to wspieranie wzrostu i zatrudnienia. Realizowano go za pomocą tradycyjnych metod keynesowskich, regulując popyt przy użyciu bodźców fiskalnych i monetarnych. Drugim celem była stabilizacja finansowa państwa, czyli najpierw równowaga w bilansie płatniczym, a od lat 70. również stabilizacja cen. Cele te pozostawały w konflikcie i dlatego polityka gospodarcza była niekonsekwentna, pełna nagłych zwrotów, bez wyraźniej tendencji o charakterze długookresowym. Skutkiem ubocznym było wyraźnie obniżenie dynamiki gospodarki brytyjskiej i narastające problemy o charakterze strukturalnym.

Cechą charakterystyczną kolejnej, przypadającej na lata 1997–2007 epoki, jest próba powrotu do liberalizmu gospodarczego, traktowanego jako panaceum na stagnację gospodarczą Wielkiej Brytanii. Rządząca w tym czasie Partia Konserwatywna, a później Nowa Partia Pracy w podobny sposób widziały problemy polityki publicznej. Ponadpartyjna zgoda wróciła, ale jej podstawą nie był już rozbudowany

sektor publiczny, keynesizm i państwo dobrobytu. Płaszczyzną porozumienia stały się teraz własność prywatna, konkurencyjny rynek i państwo, które w polityce gospodarczej ograniczało się do stabilizacji makroekonomicznej. W omawianym okresie zarysowała się nieznaczna tendencja do obniżenia podatków i wydatków budżetu państwa. Przeprowadzono również szeroko zakrojoną prywatyzację, która odwróciła efekty nacjonalizacji z lat czterdziestych. Po wahaniach doszło również do zgody w zakresie polityki kursowej, którą oparto na niezależności i płynnym kursie funta. Liberalna polityka gospodarcza przyniosła najpierw ogromne sukcesy, a później głębokie rozczarowanie pod postacią kryzysu finansowego, który postawił gospodarkę brytyjską na krawędzi bankructwa.

Rok 2007 to kolejna przełomowa data w dziejach polityki publicznej w Wielkiej Brytanii. Kryzys finansowy zmusił władze brytyjskie do energicznych działań ratunkowych, a jednocześnie okazał, że założenia polityki publicznej wymagały ponownego przemyślenia. W ten sposób zaczęła się kolejna epoka, którą na razie trudno jeszcze zdefiniować. Początkowo laburzyści wykonali gwałtowny zwrot i z liberalizmu przetrzucili się na daleko idący interwencjonizm. W walce z kryzysem postawili na częściową nacjonalizację oraz ekspansywną politykę budżetową i monetarną. Pozwoliło to doraźnie uchronić gospodarkę przed katastrofą, ale zachwiało finansami państwa. Z kolei konserwatyści, razem z liberalnymi demokratami wykonali kolejny zwrot, wracając do polityki liberalnej i rygorystycznego finansowego. Ta chaotyczna sytuacja w zakresie polityki publicznej nie pozwala jeszcze stwierdzić, która tendencja zwycięży w przyszłości.

Tabela 1. Brytyjscy premierzy i kanclerze skarbu w latach 1908–2010

Premier	Czas urzędowania	Kanclerz skarbu	Czas urzędowania
Herbert Asquith	7.04.1908–7.12.1916	David Lloyd George	12.04.1908–25.05.1915
		Reginald McKenna	25.05.1915–10.12.1916
David Lloyd George	7.12.1916–19.10.1922	Andrew Bonar Law	10.12.1916–10.01.1919
		Austen Chamberlain	10.01.1919–1.04.1921
		Robert Horne	1.04.1921–19.10.1922
Andrew Bonar Law	23.10.1922–20.05.1923	Stanley Baldwin	27.10.1922–27.08.1923
Stanley Baldwin	23.05.1923–16.01.1924	Neville Chamberlain	27.08.1923–22.01.1924
Ramsay MacDonald	22.01.1924–4.11.1924	Philip Snowden	22.01.1924–3.11.1924
Stanley Baldwin	4.11.1924–5.06.1929	Winston Churchill	6.11.1924–1.06.1929
Ramsay MacDonald	5.06.1929–7.06.1935	Philip Snowden	7.06.1929–5.11.1931
		Neville Chamberlain	5.11.1931–28.05.1937
Stanley Baldwin	7.06.1935–8.05.1937		
Neville Chamberlain	28.05.1937–10.05.1940	John Simon	28.05.1937–12.05.1940

Premier	Czas urzędowania	Kanclerz skarbu	Czas urzędowania
Winston Churchill	10.05.1940–26.07.1945	Kingsley Wood	12.05.1940–21.09.1943
		John Anderson	24.09.1943–26.07.1945
Clement Atlee	26.07.1945–26.10.1951	Hugh Dalton	27.07.1945–13.11.1947
		Richard Stafford Cripps	13.11.1947–19.10.1950
		Hugh Gaitskell	19.10.1950–26.10.1951
Winston Churchill	26.10.1951–7.04.1955	Richard Butler	26.10.1951–20.12.1955
Anthony Eden	7.04.1955–10.01.1957	Harold Macmillan	20.12.1955–13.01.1957
Harold Macmillan	10.01.1957–19.10.1963	Peter Thorneycroft	13.01.1957–6.01.1958
		Derick Heathcoat-Amory	6.01.1958–27.07.1960
		Selwyn Lloyd	27.07.1960–13.08.1962
Alec Douglas-Home	19.10.1963–16.10.1964	Reginald Maudling	13.08.1962–16.10.1964
Harold Wilson	16.10.1964–19.06.1970	James Callaghan	16.10.1964–30.11.1967
		Roy Jenkins	30.11.1967–19.06.1970
Edward Heath	19.06.1970–4.03.1974	Iain Macleod	20.06.1970–20.07.1970
		Anthony Barber	25.07.1970–28.02.1974
Harold Wilson	4.03.1974–5.04.1976	Denis Healey	1.03.1974–4.05.1979
James Callaghan	5.04.1976–4.05.1979		
Margaret Thatcher	4.05.1979–28.11.1990	Geoffrey Howe	4.05.1979–11.06.1983
		Nigel Lawson	11.06.1983–26.10.1989
		John Major	26.10.1989–28.11.1990
John Major	28.11.1990–2.05.1997	Norman Lamont	28.11.1990–27.05.1993
		Kenneth Clarke	27.05.1993–2.05.1997
Tony Blair	2.05.1997–27.06.2007	Gordon Brown	2.05.1997–27.06.2007
Gordon Brown	27.06.2007–11.05.2010	Alistair Darling	28.06.2007–11.05.2010
David Cameron	11.05.2010–	George Osborne	12.05.2010–

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

- Blair A., *Saving the Pound? Britain's Road to Monetary Union*, Pearson Education Ltd, Harlow 2002.
- Blair T., *Podróż*, Wyd. Sonia Draga, Katowice 2011.
- Blair T., Schroeder G., *Europa: Trzecia Droga – Nowy Środek*, w: *Spory wokół trzeciej drogi*, oprac. T. Kowalik, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Brown G., *Beyond the Crash. Overcoming the First Crisis of Globalisation*, Simon & Schuster UK Ltd., London 2010.

- Caincross A., Eichengreen B., *Sterling in Decline: The Devaluations of 1931, 1949 and 1967*, David Blackwell, Oxford 1983.
- Cairncross A., *The British Economy since 1945. Economic Policy and Performance, 1945–1995*, Blackwell Publisher, Oxford, Cambridge MA 1995.
- Chester N., *The Nationalization of British Industry, 1945–51*, Her Majesty Stationery Office, London 1975.
- Clark T., Dilnot A., *British Fiscal Policy since 1939*, w: *The Cambridge Economic History of Modern Britain, vol. III, Structural Change and Growth*, red. R. Floud, P. Johnson, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Dewey P., *War and Progress. Britain 1914–1945*, Longman, London and New York 1997.
- Glyn A., Wood S., *Polityka ekonomiczna Nowej Partii Pracy*, w: *Spory wokół trzeciej drogi*, oprac. T. Kowalik, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Hannah L., *A Failed Experiment: the State Ownership of Industry*, w: *The Cambridge Economic History of Modern Britain, vol. III, Structural Change and Growth*, red. R. Floud, P. Johnson, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Heffernan R., *New Labour and Thatcherism*, w: A. Chadwick, R. Heffernan, *The New Labour Reader*, Polity Press 3003, Cambridge & Blackwell Publications Ltd., Oxford 2003.
- Howlett P., *The War-time Economy, 1939–1945*, w: *The Cambridge Economic History of Modern Britain, vol. III, Structural Change and Growth*, red. R. Floud, P. Johnson, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Howson S., *Money and Monetary Policy since 1945*, w: *The Cambridge Economic History of Modern Britain, vol. III, Structural Change and Growth*, red. R. Floud, P. Johnson, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Jachowicz P., *Czy David Cameron idzie w ślady Margaret Thatcher?*, w: *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Jachowicz P., *Kryzys finansowy w Wielkiej Brytanii w latach 2007–2009*, w: *Państwa narodowe wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Keynes J.M., *How to Pay for the War*, Macmillan, London 1940.
- Luszniewicz J., *Interwencjonizm państwowy w latach trzydziestych w XX wieku: przypadki Wielkiej Brytanii i Francji*, w: *Od wielkiego kryzysu gospodarczego do wielkiego kryzysu finansowego. Perturbacje w gospodarce światowej w latach 1929–2009*, red. J. Kaliński, M. Zalesko, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009.
- Malpass P., *Housing Policy*, w: *Developments in British Public Policy*, red. P. Dorey, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi 2005.
- Middleton R., *Government versus the Market. The Growth of Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, 1890–1979*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Brookfields US, 1996.
- Mitchell B.R., *British Historical Statistics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Tokio, Mexico City 2011.

- Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Wyd. Trio, Warszawa 2002.
- Parker D., *The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment*, „CESIFO Working Paper” November 2013, no. 1126.
- Peden G.C., *British Economic and Social Policy. Lloyd Geoge to Margaret Thatcher*, Philip Allan Publishers Limited, Oxford 1985.
- Pollard S., *The Development of the British Economy, 1914–1980*, Edward Arnold, A Division of Hodder & Stoughton, London, New York, Melbourne, Auckland 1992.
- Reitan E.A., *The Thatcher Revolution. Margaret Thatcher, John Major, and the Transformation of Modern Britain, 1979–2001*, Roman & Littlefield Publisher, Inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford 2003.
- Schenk C., *The Decline of Sterling. Managing the Retreat of an International Currency, 1945–1992*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Schmitthoff C.M., *The Nationalisation of Basic Industries in Great Britain*, „Annals of Public and Cooperative Economics” April 1952, vol. 23, no. 2.
- Thompson N., *Political Economy and the Labour Party*, Routledge&Francis Taylor Group, Abingdon, Oxon 2006.
- Tivey L., *Nationalization of British Industry*, Jonatan Cape Ltd., London 1973.
- Tomlinson J., *Public Policy and the Economy since 1900*, Clarendon Press, Oxford 1990.
- UK Public Spending*, ukpublicspending.co.uk, dostęp 13.05.2014.
- Webster C., *The National Health Service. A Political History*, Oxford University Press, Oxford, New York 1998.