

Eugeniusz Kwiatkowski*

POLITYKA ZWALCZANIA BEZROBOCIA W WIELKIEJ BRYTANII
LAT SIEDZIEDZIESIĄTYCH I OSIEMDZIESIĄTYCH
ORAZ JEJ TEORETYCZNE UWARUNKOWANIA

Polityka gospodarcza Wielkiej Brytanii lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych jest dosyć interesującym terenem penetracji badawczej. Jest to związane z dwoma, co najmniej, względami. Względ pierwszy, uniwersalny, związany jest z faktem, iż wymienione lata są okresem dosyć daleko idących przemian w ekonomii burżuazyjnej. Może być w związku z tym interesujące, na ile przemiany te znajdują odzwierciedlenie w stosowanej polityce zwalczania bezrobocia. Względ drugi, bardziej specyficzny, wiąże się z faktem, iż lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte są w Wielkiej Brytanii okresem, w którym po rządzie konserwatywnym E. R. Heatha władzę przejęli labourzyści na czele z H. W. Wilsonem, a następnie J. Callaghanem, po czym znowu nastały rządy konserwatywne M. Thatcher. Nasuwa się w związku z tym pytanie o znaczenie tych zmian politycznych dla realizowanej polityki zwalczania bezrobocia. Obydwa postawione pytania wyznaczają istotne kierunki rozważań opracowania.

1. Ogólna charakterystyka bezrobocia

Sytuacja na rynku siły roboczej w Wielkiej Brytanii lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych uległa zasadniczym przemianom w porównaniu z okresem powojennego ćwierćwiecza.

* Doc. dr hab., Instytut Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych bezrobocie pozostawało na stosunkowo niskim poziomie, który kontrastował wyraźnie z poziomem międzywojennym. Przeciętna roczna stopa bezrobocia kształtowała się w okresie 1948-1969 na poziomie 1,7%, rzadko przewyższając 2%, nie przekraczając jednakże 2,6%. Wahań stopy bezrobocia z roku na rok nie były wysokie i wynosiły przeciętnie 0,6 punkta procentowego (ignorując kierunek zmian), zaś udział bezrobocia długookresowego (trwającego ponad 6 miesięcy) w ogólnym bezrobociu sporadycznie przewyższał 30%¹.

W 1970 r. stopa bezrobocia wynosiła 2,6% i był to wówczas najwyższy powojenny wskaźnik. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, trzeba jednak stwierdzić, że był to zarazem wskaźnik najniższy w okresie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (zob. tab. 1).

T a b e l a 1

Stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii
w latach 1970-1984
(w %)

Rok	Stopa bezrobocia	Rok	Stopa bezrobocia
1970	2,6	1978	6,0
1971	3,5	1979	5,6
1972	3,8	1980	7,3
1973	2,7	1981	10,2
1974	2,6	1982	11,9
1975	4,2	1983	12,7
1976	5,6	1984	12,9
1977	6,0	1985	13,3

Ź r ó d ł o: "Employment Gazette", 1970-1985.

¹ B. R. M i t c h e l, European Historical Statistics 1750-1975, London 1981; J. J. H u g h e s, R. P e r l m a n, The Economics of Unemployment, Brighton 1984, s. 171.

W latach 1970-1985 rozmiary i stopy bezrobocia zwiększyły się ponad 5 razy, co wiązało się ze znacznie silniejszymi niż poprzednio zmianami stopy bezrobocia z roku na rok (przeciętnie nieco powyżej 1 punkta procentowego). W 1976 r. bezrobocie przekroczyło po raz pierwszy 1 mln osób, by osiągnąć 5 lat później kolejną spektakularną wielkość równą 2 mln, zaś wielkość 3 mln po kolejnych 2 latach².

Obok zasadniczego wzrostu rozmiarów i stopy bezrobocia lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte przyniosły szereg innych, godnych odnotowania, charakterystycznych zjawisk. Przede wszystkim, wydłużył się znacznie przeciętny okres trwania bezrobocia. O ile w 1970 r. wynosił on dla mężczyzn 8,4 tygodnia, a dla kobiet 4,5 tygodnia, to już w 1977 r. wzrósł odpowiednio do 17,1 tygodnia oraz 11,2 tygodnia. Wzrost ten znalazł wyraz w rosnących rozmiarach bezrobocia długookresowego oraz wzroście jego udziału w ogólnym bezrobociu. Wielkość bezrobocia długookresowego podniosła się w ciągu dekady lat siedemdziesiątych 3,2 razy, zaś jego udział w globalnym bezrobociu wzrósł w latach 1970-1982 z 30,6% do 54,8%³.

Wystąpiło ponadto istotne zróżnicowanie stopy bezrobocia w poszczególnych regionach, gałęziach, zawodach, a także grupach wiekowych. W 1979 r. stopa bezrobocia w Zjednoczonym Królestwie rozciągała się od 3,8% w Regionie Południowo-Wschodnim do 12,7% w Irlandii Północnej; od 2,2% w dziedzinie produkcji i dostawy gazu, elektryczności i wody do 11,3% w budownictwie; od 3,2% w grupie osób w wieku 35-44 lat do 23,4% w grupie wiekowej poniżej 18 lat. Zarysowało się również dosyć wyraźnie zróżnicowanie stopy bezrobocia w układzie zawodowo-kwalifikacyjnym. O ile pracownicy pochodzący z "innych niemanualnych zawodów" (m. in. sprzedawcy, pracownicy porządku publicznego) stanowili w 1979 r. tylko 2,8% ogólnego bezrobocia, a kierownicy i specjaliści 7,9%, to na robotników przypadło 43,3% ogólnego bezrobocia⁴.

² J. Moon, J. J. Richardson, Unemployment in the UK, Aldershot 1985, s. 27.

³ D. Sapsford, Labour Market Economics, London 1981, s. 174; J. J. Hughes, Perlman, The Economics of Unemployment..., s. 171.

⁴ Sapsford, Labour Market..., s. 170; Hughes, Perlman, The Economics of Unemployment..., s. 185.

Z przytoczonych danych wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, w omawianym okresie miał miejsce generalny, zwykły trend stopy bezrobocia. Po drugie, istotne zróżnicowanie stopy bezrobocia w układzie regionalnym, gałęziowym, zawodowym i kwalifikacyjnym w połączeniu ze wzrostem bezrobocia długookresowego świadczą o wyraźnym wzroście bezrobocia o charakterze strukturalnym. Potwierdzają to przeprowadzane szacunki, z których wynika, że bezrobocie nie związane z niedostatecznym popytem kształtowało się w połowie lat siedemdziesiątych na poziomie 3%, zaś w latach osiemdziesiątych - na poziomie 10%⁵. Ten ostatni szacunek wydaje się jednak przesadny. Nadwyżka liczby bezrobotnych nad liczbą wakanów, którą można traktować jako przybliżoną miarę bezrobocia związanego z niedostatecznym popytem, kształtowała się bowiem w latach osiemdziesiątych na poziomie, wskazującym na znacznie wyższą od 3% stopę bezrobocia wynikającego z niedostatecznego popytu.

2. Kierunki polityki zwalczania bezrobocia

W polityce gospodarczej Wielkiej Brytanii lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych należy odnotować dwa, istotne - z naszego punktu widzenia - zjawiska. Po pierwsze, nastąpiły poważne zmiany w hierarchii celów polityki gospodarczej, dotyczące m. in. zwalczania bezrobocia. Po drugie, zmieniły się w istotnej mierze formy i sposoby zwalczania bezrobocia.

Polityka gospodarcza Wielkiej Brytanii okresu powojennego ćwierćwiecza pozostawała pod wpływem dwu ważnych dokumentów, o publikowanych w 1944 r., a mianowicie: "Raportu Beveridge'a" oraz rządowej "Białej księgi o polityce zatrudnienia". Dokumenty te, wyrosłe w tradycji keynesistowskiej, przyznawały pełnemu zatrudnieniu istotną rolę w strukturze celów polityki gospodarczej oraz odwoływały się do polityki regulowania globalnego popytu jako podstawowego środka oddziaływania na rozmiary zatrudnienia i bezrobocia.

⁵ Zob. np. P. M i n f o r d, Unemployment Cause and Cure, Oxford 1985, s. 18-29.

Charakterystyczną cechą tego okresu było stosowanie polityki "stop-go". Gdy bezrobocie zbliżało się do niemożliwego do akceptacji poziomu, rząd podejmował działania o charakterze ekspansyjnym ("go") za pomocą środków fiskalno-pieniężnych (obniżki podatków, zwiększania wydatków rządowych, obniżki stopy procentowej, łagodzenia kontroli kredytowej), które zwiększały rozmiary agregatowego popytu i zatrudnienia. Gdy zaś w wyniku takiej polityki powstawały zagrożenia w realizacji innych celów, a zwłaszcza w zakresie równowagi bilansu płatniczego, odpowiedniego kursu funta szterlinga, czy też utrzymania na odpowiednim poziomie inwestycji prywatnych ("wypychanych" przez ekspansywną politykę rządu), to rząd przechodził do polityki deflacyjnej ("stop").

Po objęciu władzy przez konserwatywny rząd E. Heatha w 1970 r. wydawało się, że nastąpią istotne zmiany w charakterze polityki gospodarczej. W programach wyborczych konserwatyści obiecywali bowiem zasadniczą redukcję ingerencji państwa w procesy gospodarcze, zmniejszenie wydatków publicznych i dzięki temu również podatków oraz likwidację bezrobocia dzięki dynamicznie rozwijającej się gospodarce. Zapowiedzi te okazały się jednak przedwczesne. Recesja gospodarcza lat 1971-1972 sprawiła, że wysuwane przez ówczesnego ministra finansów, A. Barbera, projekty budżetu miały zdecydowanie reflacyjny charakter (redukcja podatków, wzrost dodatków rodzinnych i zasiłków opiekuńczych)⁶ i na krótki okres (lata 1973-1974) przyczyniły się do pewnego obniżenia bezrobocia. W każdym razie, ekspansywna polityka gospodarcza nadal pozostawała głównym remedium na bezrobocie.

Zwycięstwo wyborcze labourzystów w 1974 r. zbiegło się w czasie z wyraźnym nasileniem się procesów inflacyjnych. Właśnie problematyka inflacji, a nie bezrobocia, była wówczas głównym przedmiotem walki wyborczej labourzystów z konserwatystami. Walka z inflacją zajęła również naczelne miejsce w strukturze celów polityki gospodarczej po objęciu rządów przez H. W. Wilsona, a także później za czasów J. Callaghana, choć problem bezrobocia nadal przyciągał istotną uwagę obu rządów labourzystowskich lat siedemdziesiątych. Trudno się więc dziwić, iż mimo stosunkowo wy-

⁶ Moon, Richardson, Unemployment in the UK..., s. 11-12.

sokiego bezrobocia projekty budżetu państwa miały przeważnie deflacyjny charakter, zaś rząd labourzystowski dokonał istotnego zwrotu w filozofii gospodarczej, traktując politykę ograniczania wzrostu płac i cen (prowadzoną w ramach tzw. "Social Contract") jako ważny środek walki z bezrobociem⁷.

W sytuacji, gdy walka z inflacją stała się istotnym celem polityki gospodarczej, a polityka ekspansji popytu globalnego została uznana za ważny czynnik proinflacyjny, powstały sprzyjające warunki dla podejmowania innych, nie związanych z regulowaniem globalnego popytu, środków zwalczania bezrobocia. Istotną rolę w tym względzie zaczęto przypisywać różnorodnym programom zatrudnienia (tworzenia dodatkowych miejsc pracy, zdobywania i zmiany kwalifikacji zawodowych, subsydiowania zatrudnienia czy też programom, związanym z polityką regionalną), których szczególnie dynamiczny rozwój datuje się od połowy lat siedemdziesiątych⁸.

Szczególną rolę odgrywały podejmowane programy tworzenia dodatkowych miejsc pracy. W 1975 r. utworzono "Job Creation Programme", który zapewniał pracę dla 120 tys. osób w wieku 16-24 lata. W roku następnym rozpoczął swe funkcjonowanie "Work Experience Programme", dostarczając pracę dla 40 tys. osób w wieku poniżej 18 lat. Obydwa programy zostały zlikwidowane w 1978 r., a w ich miejsce utworzono "Youth Opportunities Programme", adresowany do osób w wieku poniżej 18 lat oraz "Special Temporary Employment Programme", kierowany do osób pozostałych.

Wprowadzono różnego rodzaju programy subsydiowania zatrudnienia. W ramach "Temporary Employment Subsidy" (funkcjonującego w latach 1975-1979) pracodawcy otrzymywali subwencje w przypadku zaniechania zwolnienia pracowników, o ile można było dowieść, że bez subwencji zostaliby oni zwolnieni z pracy (ogółem subwencjonowano 540 tys. miejsc pracy). Program "Small Firms Employment Subsidy", obowiązujący w latach 1977-1978, zapewniał subwencje małym firmom przemysłu przetwórczego, o ile zwiększyły

⁷ Ibidem, s. 14-16.

⁸ Informacje o programach zatrudnienia zaczerpnięto z prac: M o o n, R i c h a r d s o n, Unemployment in the UK..., s. 63-89; M. J a c k s o n, Job Creation and Related Programmes, [w:] An Introduction to British Economic Policy, red. P. G. Hare, M. W. Kirby, Brighton 1984, s. 121-136.

dotychczasowe rozmiary zatrudnienia (subwencjonowano 82 tys. miejsc pracy). Natomiast wprowadzony w 1977 r. "Job Release Scheme" zachęcał starszych pracowników do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę poprzez przyznawanie dodatków emerytalnych, o ile na zwolnione miejsce pracy przyjmowano bezrobotnego. W ramach "Recruitment Subsidy for School Leavers" (funkcjonującego w latach 1975-1976) pracownicy otrzymywali przez 6 miesięcy subwencje z tytułu zatrudnienia absolwentów szkół nie posiadających praktyki zawodowej, zaś program "Youth Employment Subsidy" (w latach 1976-1978) zapewniał subwencje tym pracodawcom, którzy przyjmowali do pracy ludzi w wieku poniżej 20 lat, będących bez pracy przez okres co najmniej 6 miesięcy.

Warto podkreślić również wprowadzanie programów szkolenia zawodowego, które były podejmowane w ramach wymienionych wcześniej "Work Experience Programme" i "Youth Opportunities Programme" oraz funkcjonującego od 1972 r. "Training Opportunities Programme". Liczba osób, które ukończyły w latach 1974-1979 kursy szkolenia zawodowego w ramach tego ostatniego programu przekroczyła nieznacznie 360 tys. Programy te zasługują z naszego punktu widzenia na uwagę, gdyż miały one nie tylko przygotowywać siłę roboczą od strony niezbędnych kwalifikacji do podjęcia pracy, ale również stanowić środek wyciągnięcia pewnej liczby osób z rejestru bezrobotnych.

Wyszczególnione tutaj programy zatrudnienia znajdowały w drugiej połowie lat siedemdziesiątych szerokie poparcie. Istotną rolę odegrało tutaj dominujące wówczas przekonanie o słabszym proinflacyjnym działaniu tych programów w porównaniu z polityką ekspansji globalnego popytu. Nie bez znaczenia był również fakt bezpośredniego i niemal natychmiastowego oddziaływania tych programów na rozmiary bezrobocia, a także ich selektywny, adresowany do konkretnych grup siły roboczej, charakter (ze względu na poważne bezrobocie strukturalne). Trzeba jednakże podkreślić, iż programy te nie mogły w sposób zasadniczy rozwiązać problemu bezrobocia. Z przytoczonych danych wynika, że ich zasięg był o wiele za mały w stosunku do występującego wówczas bezrobocia.

O ile labourzystowski rząd J. Callaghana nie przestawał traktować - przynajmniej werbalnie - walki z bezrobociem jako celu

polityki gospodarczej, to wraz z objęciem władzy przez konserwatywny rząd M. Thatcher sytuacja w tym zakresie uległa zasadniczej zmianie. Pełne, czy też wysokie zatrudnienie przestało być bezpośrednim, deklarowanym celem polityki gospodarczej. Naczelne miejsca zajęły natomiast takie cele, jak: walka z inflacją, przywrócenie działania bodźców ekonomicznych, poprawa rentowności produkcji czy też wzrost konkurencyjności towarów brytyjskich na rynkach światowych. Cele te miały być realizowane poprzez restrykcyjną politykę w zakresie podaży pieniądza, obniżenie rozmiarów podatków i wydatków publicznych, działania w kierunku zrównoważenia budżetu bądź też zmniejszenia jego deficytu oraz obniżenie zapotrzebowania sektora publicznego na środki płatnicze (PSBR)⁹. Oczywiście nie oznacza to, że sytuacja na rynku pracy nie przyciągała w ogóle uwagi rządu.

Należy jednak podkreślić, iż stan zatrudnienia w gospodarce nie stanowił kryterium wyznaczającego kierunki poczynań administracji gospodarczej. Zatrudnienie i bezrobocie traktowane były jako wielkości, będące konsekwencją stanu "zdrowia" gospodarki i ono właśnie - zgodnie z uznawaną doktryną - winno być przedmiotem szczególnej uwagi rządu. Polityka gospodarcza winna przede wszystkim tworzyć warunki dla pobudzenia aktywności gospodarczej sektora prywatnego, przede wszystkim zmniejszyć inflację, która tę aktywność osłabia, zmniejszyć zakres państwowej regulacji gospodarki oraz ograniczyć prawa związków zawodowych¹⁰ by w ten sposób stworzyć możliwości spontanicznego ożywienia gospodarczego, zapewniającego wzrost zatrudnienia. Na gruncie takiej doktryny można było traktować występujące bezrobocie jako uboczną konsekwencję (co prawda dosyć bolesną, ale przecież zgodnie z wiktoriańską zasadą każde skuteczne lekarstwo jest bolesne) prowadzonej polityki, ale o charakterze tymczasowym, która winna zniknąć wraz z "uzdrowieniem" gospodarki.

W praktyce okazało się, że rząd M. Thatcher nie jest w sta-

⁹ D. H. Aldcroft, *Full Employment: The Elusive Goal*, Brighton 1984, s. 29-31; 49-50.

¹⁰ Ustawy ograniczające niektóre istotne uprawnienia związków zawodowych wydano w latach 1980 i 1982. Zob. G. Hodgson, *Thatcherism: The Miracle That Never Happened*, [w:] *Free Market Conservatism*, red. E. J. Nell, London 1984, s. 197.

nie zapewnić realizacji zapowiadanej wizji strategii gospodarczej. Było to szczególnie widoczne w zakresie polityki budżetowej państwa. Wydatki rządowe wzrosły w okresie 1979-1982 o ponad 57% (w cenach stałych), podnosząc swój udział w produkcie narodowym brutto z 40,5% do 44%, co musiało pociągnąć za sobą wzrost podatków, których udział w produkcie narodowym zwiększył się w tym samym okresie o 6 punktów procentowych. Pomimo tego, rozmiary deficytu budżetowego w latach 1980 i 1981 nadal rosły, co nie mogło pozostać bez znaczenia dla szybko rosnącej w początkowym okresie i nadal wysokiej w 1981 r. (11,9%) stopy inflacji. Dopiero bardziej zdecydowana polityka deflacyjna lat 1982-1983 przyniosła wyraźniejsze ograniczenie dynamiki inflacji, która spadła w 1983 r. do 4,6%¹¹. Pociągnęło to jednak za sobą przyspieszony wzrost bezrobocia, wzrost o wiele silniejszy od przewidywanego. Tym faktem należy prawdopodobnie tłumaczyć zauważalne przeformułowanie stanowiska rządu konserwatywnego w kwestii polityki zatrudnienia, które znalazło swój wyraz w stosunku do programów zatrudnienia.

W początkowym okresie sprawowania władzy, stosunek rządu M. Thatcher do istniejących programów zatrudnienia nie był zbyt przychylny. Niektóre programy zostały zlikwidowane, jak np.: "Youth Employment Subsidy", "Small Firms Employment Subsidy" czy też "Adult Employment Subsidy". Inne zaś uległy istotnemu ograniczeniu, w związku z forsowaną polityką zmniejszania wydatków publicznych. Na przykład liczba beneficjentów w ramach programu "Special Temporary Employment Programme" (STEP) spadła w latach 1979-1981 prawie o 20%, przy spadku wydatków na ten cel o ponad 46%, zaś spadek liczby beneficjentów w ramach "Training Opportunities Programme" wyniósł w okresie 1978-1981 prawie 40%. Ten niechętny stosunek do programów zatrudnienia uległ pewnej modyfikacji wraz z dalszym niebezpiecznym wzrostem rozmiarów bezrobocia w początkowych latach osiemdziesiątych. Szereg istniejących programów uległ znacznemu rozszerzeniu. Utworzony w miejsce "STEP" "Community Enterprise Programme" objął w 1983 r. po-

¹¹ Moon, Richardson, Unemployment in the UK..., s. 21; Economic Survey of Europe 1985-1986, United Nations, Geneva-New York 1986, s. 284.

nad 2-krotnie większą liczbę beneficjentów (prawie 40 tys. osób), zaś przekształcony z tego ostatniego "Community Programme" obejmował w 1984 r. liczbę ponad 112 tys. osób; natomiast liczba osób objętych "Youth Opportunities Programme" wzrosła w latach 1980-1983 ponad 2,5 raza¹². Zostały ponadto w latach 1982-1983 utworzone liczne, nowe programy tworzenia miejsc pracy, szkolenia zawodowego i subsydiowania zatrudnienia. Spośród bardziej interesujących warto wymienić "Enterprise Allowance" (utworzony w 1981 r., ale zasadniczo rozszerzony w 1983 r.), który zapewniał zasiłki przez okres roku tym bezrobotnym, którzy zdecydowali się założyć własny interes oraz utworzony w 1983 r. "Job Splitting Scheme", w ramach którego zapewniało subwencje tym pracodawcom, którzy istniejące miejsce pracy obsadzali 2 pracownikami zatrudnionymi w niepełnym wymiarze godzin.

Trudno odmówić funkcjonującym programom pewnego znaczenia w walce z bezrobociem. Trzeba jednak podkreślić ich niewspółmierne wąski zasięg w stosunku do istniejących rozmiarów bezrobocia. Programy te nie były w stanie rozwiązać całego problemu bezrobocia. Wymagałoby to utworzenia szerokich programów masowych robót publicznych, co jednak nie wchodzi w grę, ze względu na sprzeczność takich rozwiązań ze strategicznymi celami rządu M. Thatcher.

Gwoli ścisłości trzeba zauważyć, że rząd konserwatywny nie stawia przed funkcjonującymi programami zatrudnienia zadania likwidacji całego bezrobocia. Wierzy bowiem, iż samoczynnie funkcjonująca gospodarka jest w stanie uporać się z tym zadaniem. W procesach samoregulacji pokłada swe nadzieje na rozwiązanie problemu. Wyrazem takiego przekonania są różnorodne środki, podejmowane przez rząd konserwatywny w celu zwiększenia elastyczności funkcjonowania rynku pracy. Należy tu wymienić akty prawne ("Employment Act" z 1980 r. i 1982 r. oraz "Trade Union Act" z 1984 r.) ograniczające w istocie możliwości działania związków zawodowych (przez narzucenie obowiązku tajnego głosowania przed podjęciem ważnych decyzji związkowych, ograniczenie stosowania "closed shop", czy też likwidację niektórych przywilejów związko-

¹² Moon, Richardson, Unemployment in the UK..., s. 63-89; Jackson, Job Creation..., s. 129-130.

wych). Duże nadzieje na poprawę funkcjonowania rynku pracy pokłada rząd konserwatywny również we wprowadzaniu regulacji, pozwalających na swobodniejsze kształtowanie płac, w zależności od sytuacji na rynku pracy (likwidacja komisji określającej płace w sektorze państwowym na podstawie porównania z płacami w sektorze prywatnym, ograniczenie liczby "Wage Councils", zajmujących się ustalaniem minimalnych stawek płac czy też zniesienie dodatków do zasiłków dla bezrobotnych skorelowanych z płacami)¹³. Doświadczenia ostatnich lat pokazują jednakże, że nadzieje te się nie spełniły.

3. Źródła teoretyczne stosowanej polityki

Z rozważań poprzedniego paragrafu wynika, iż stosowane w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych kierunki polityki zwalczania bezrobocia miały różnorodny charakter; obejmowały politykę regulowania globalnego popytu, różnorodne programy zatrudnienia oraz zaniechanie bezpośredniej ingerencji państwa w proces kształtowania się zatrudnienia i ograniczenie stosowanych remediów do tworzenia warunków dla efektywnego działania indywidualnych podmiotów gospodarczych. Remedia te nawiązują do dwu podstawowych stanowisk teoretycznych w kwestii bezrobocia, a mianowicie: keynesistowskiego i neoklasycznego.

Bezpośrednie źródła stosowanej polityki gospodarczej typu "stop-go" tkwią w keynesowskiej teorii bezrobocia¹⁴. Podstawową rolę w tej teorii odgrywa zasada efektywnego popytu, zgodnie z którą o wielkości zatrudnienia w gospodarce decydują rozmiary efektywnego popytu, obejmującego popyt konsumpcyjny i inwestycyjny. Rozmiary efektywnego popytu nie muszą być jednak równe globalnej podaży wytworzonej przy pełnym zatrudnieniu (J. M. Keynes odrzuca prawo Say'a). Sytuacja taka jest przypadkiem szczególnym, gdy zamierzone inwestycje są równe oszczędnościom charaktery-

¹³ The Conservative Government 1979-84, red. D. S. Bell, London 1985, s. 34-42.

¹⁴ Opracowano na podstawie J. M. K e y n e s, Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, Warszawa 1956.

cznym dla dochodu przy pełnym zatrudnieniu. J. M. Keynes nie znajduje w gospodarce kapitalistycznej samoczynnych mechanizmów gwarantujących taką sytuację. Decyzje przedsiębiorców w sprawie inwestowania nie są bowiem bezpośrednio zależne od decyzji ogółu jednostek w sprawie oszczędzania. Wprawdzie J. M. Keynes dostrzega mechanizm prowadzący do zrównania zamierzonych inwestycji z oszczędnościami, ale oparty na zmianach dochodu i zatrudnienia, na przystosowaniu oszczędności do rozmiarów inwestycji. Gdy więc wystąpi nadwyżka oszczędności nad zamierzonymi inwestycjami, to w wyniku obniżonego popytu nastąpi spadek dochodu i zatrudnienia, aż zmniejszone oszczędności wyrównają się z inwestycjami. Ustali się wówczas równowaga przy dosyć niskim poziomie zatrudnienia, przy istnieniu przymusowego bezrobocia. Taka właśnie sytuacja jest - w przekonaniu J. M. Keynesa - dosyć typowym przypadkiem w gospodarce kapitalistycznej. Przyczyn bezrobocia upatruje on w niedostatecznych rozmiarach globalnego popytu.

Równowagę globalnego popytu i globalnej podaży, przy istnieniu przymusowego bezrobocia, traktuje J. M. Keynes jako stan względnie trwały. Oznacza to, iż nie działają w gospodarce kapitalistycznej wystarczająco skuteczne, samoczynne mechanizmy rynkowe, zdolne do wyciągnięcia gospodarki z tego stanu i zagwarantowania pełnego zatrudnienia. Nie jest w stanie tego zagwarantować mechanizm zmian stopy procentowej oraz mechanizm zmian płac nominalnych. Nie oznacza to jednak, iż J. M. Keynes wyklucza możliwość osiągnięcia pełnego zatrudnienia w ramach gospodarki kapitalistycznej. Dostrzega taką możliwość, ale opartą na aktywnej ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Upatrując bezpośrednich przyczyn bezrobocia w niedostatecznym popycie, wysuwa postulaty o konieczności stymulowania globalnego popytu w celu zwalczania bezrobocia.

J. M. Keynes dostrzega dwa podstawowe sposoby stymulowania globalnego popytu, a mianowicie: za pośrednictwem polityki pieniężnej oraz finansowej. Podkreśla ograniczoną skuteczność polityki pieniężnej. Choć dostrzega wpływ procesów pieniężnych na realne wielkości gospodarcze (m. in. zatrudnienie i bezrobocie), to jednak widzi zarazem szereg zagrożeń, jakie powstają na dłuższej drodze od "pieniądza do gospodarki" (pułapka płynności oraz słaba elastyczność inwestycji względem stopy procentowej), które

stawiają pod znakiem zapytania skuteczność całego mechanizmu. Kładzie natomiast akcent na istotną rolę polityki finansowej w stymulowaniu popytu i zatrudnienia, przypisując szczególne znaczenie rosnącym wydatkom rządowym oraz polityce deficytu budżetowego, finansowego i długu publicznego.

Powyższe twierdzenia J. M. Keynesa stanowią teoretyczne zaplecze polityki "stop-go", która do połowy lat siedemdziesiątych była podstawowym środkiem oddziaływania na rozmiary zatrudnienia i bezrobocia. Przyjęcie takiej cezury czasowej wydaje się uzasadnione, gdyż jeszcze w okresie rządów E. Heatha można wyraźnie zauważyć wykorzystywanie polityki ekspansji popytu dla ograniczania bezrobocia, mimo iż w swych programach wyborczych konserwatyści ówczesni nie eksponowali takich rozwiązań i kładli nacisk na ograniczenie wydatków rządowych i równowagę budżetu. Oczywiście zjawiska wzrostu wydatków rządowych i istnienie deficytu budżetowego występowały również w okresie późniejszym, tym niemniej nie wydaje się słuszne doszukiwanie się w keynesowskiej koncepcji stymulowania popytu teoretycznych uwarunkowań tych tendencji.

Wzrost wydatków rządowych czy też rosnący deficyt budżetowy mogą być rezultatem działania różnych czynników (np. wzrost wydatków rządowych po objęciu władzy przez M. Thatcher wynikał m. in. z przyjętych zobowiązań honorowania umów płacowych w sektorze publicznym, rosnących dotacji w sektorze państwowym, wzrostu kosztów finansowania bezrobocia) i nie muszą wyrażać ściśle realizowanej strategii gospodarczej. Taka sytuacja występowała właśnie począwszy od połowy lat siedemdziesiątych. Nie znaczy to jednak, iż od tego czasu wpływy keynesizmu na politykę gospodarczą zupełnie zanikły. Można się ich doszukiwać w dynamicznie rozwijających się programach zatrudnienia, zwłaszcza programach tworzenia dodatkowych miejsc pracy, które nawiązują do keynesowskich postulatów aktywnej ingerencji państwa i rozwijania robót publicznych.

Od połowy lat siedemdziesiątych znaczenie keynesizmu jako koncepcji walki z bezrobociem uległo zasadniczemu zmniejszeniu. Podstawowym celem polityki gospodarczej stała się walka z inflacją, stąd ograniczanie bezrobocia za pomocą stymulowania popytu było wysoce nieatrakcyjne, ze względu na proinflacyjne działanie ta-

kiej polityki. Podstawową rolę w polityce zwalczania inflacji zaczęła odgrywać koncepcja monetarystyczna, natomiast podażowa strona procesów gospodarczych znalazła teoretyczne oświetlenie w wyrosłej w tradycji neoklasycznej koncepcji naturalnej stopy bezrobocia. Do wymienionych koncepcji teoretycznych nawiązuje polityka gospodarcza stosowana zarówno w okresie rządów M. Thatcher, jak i obu rządów labourzystowskich lat siedemdziesiątych. Ten ostatni przypadek jest godny podkreślenia ze względu na tradycyjnie silne powiązania doktryny labourzystowskiej z keynesizmem.

W połowie lat siedemdziesiątych powiązania te uległy zasadniczemu zachwianiu. Ówczesny premier labourzystowski, H. W. Wilson, podkreślał publicznie, iż "każdy procent wzrostu indeksu inflacji będzie oznaczał nieuchronnie pogorszenie sytuacji w zakresie bezrobocia"¹⁵, zaś kolejny premier labourzystowski, J. Callaghan, nie pozostawiał już prawie żadnych wątpliwości, stwierdzając: "Zwykliśmy sądzić, że można wyciągnąć gospodarkę z recesji i zwiększyć zatrudnienie przez obcięcie podatków i zwiększenie wydatków rządowych. Mówię otwarcie, że ta opcja już nie istnieje, i o ile ona kiedykolwiek występowała, to działała jedynie poprzez wstrzymanie większych dawek inflacji do gospodarki, pociągających za sobą w następstwie wyższe poziomy bezrobocia"¹⁶.

Gwoli ścisłości trzeba zauważyć, że z chwilą przejścia do opozycji stosunek do keynesistowskich metod regulowania gospodarki uległ wyraźnej zmianie. W dokumencie partyjnym z 1982 r. czytamy: "jest pilna potrzeba stymulowania gospodarki poprzez podniesienie popytu, a w szczególności przez wzrost wydatków publicznych, obcięcie podatków, niższe stopy procentowe [...] Nie ma powodu by sądzić, że wzrost popytu spowoduje wzrost cen, gdyż w gospodarce istnieją znaczne rezerwy zdolności wytwórczych. Dlatego reflacja stworzy więcej miejsc pracy i wyższą produkcję"¹⁷. Trudno jednak ocenić, w jakiej mierze zmiana ta wyraża bardziej długofalowe tendencje, a w jakiej jest wyrazem strategii wyborczej Labour Party.

¹⁵ H. W i l s o n, *Final Term: The Labour Government 1974-1976*, Weidenfeld and Nicolson, 1979, s. 111.

¹⁶ Labour Party, *Annual Conference, 1976*; cyt. za: M o o n, R i c h a r d s o n, *Unemployment in the UK...*, s. 33.

¹⁷ Labour Party, *"Economic Review" 1982, No. 14*, s. 15.

U podstaw wysuniętej przez M. Friedmana i E. S. Phelps¹⁸ teorii naturalnej stopy bezrobocia leży głęboka wiara w długookresową stabilność wewnętrzną wolnorynkowej gospodarki kapitalistycznej. Przejawia się ona w przekonaniu o wysokiej skuteczności działania samoczynnych mechanizmów rynkowych, a zwłaszcza mechanizmu zmian cen relatywnych. Tendencje te charakterystyczne są również dla rynku siły roboczej. W warunkach swobodnego działania mechanizmów rynkowych ustala się równowaga popytu i podaży siły roboczej, będąca następstwem ruchów płac realnych. Zatem M. Friedman i E. S. Phelps - stają na stanowisku stabilności wewnętrznej rynku pracy w warunkach wolnorynkowego kapitalizmu, czyli: stanowisku zbliżonym z podejściem tradycyjnej ekonomii neoklasycznej. Występujące w sytuacji równowagi bezrobocie określa M. Friedman mianem naturalnej stopy bezrobocia.

Zgodnie z ujęciem M. Friedmana, naturalna stopa bezrobocia to "taki poziom bezrobocia, który mógłby być oparty na walrasowskim systemie równań ogólnej równowagi, pod warunkiem, że wmontowane byłyby w ten system faktyczne właściwości strukturalne - rynku pracy i rynków towarowych"¹⁹. Definicja ta sugeruje, że naturalna stopa bezrobocia byłaby równa zero, gdyby rynki funkcjonowały zgodnie z założeniami doskonałej konkurencji. Podkreśla, iż stopa ta jest wyższa od zera dlatego, że rzeczywiste mechanizmy funkcjonowania gospodarki odbiegają od modelu doskonale konkurencyjnego. Naturalna stopa bezrobocia ujmowana jest więc jako pewien stan optymalny w warunkach niedoskonałych rynków. Bezrobocie to ma charakter naturalny w tym sensie, iż jest związane z danymi "właściwościami strukturalnymi" rynków (zakresu konkurencji, mobilności siły roboczej, informacji o miejscach pracy, siły związków zawodowych) i przy braku zmiany tych "właściwości" żadne działania nie są go w stanie na trwałe zmienić. W szczególności, naturalna stopa bezrobocia nie może być w sposób trwały obniżona za pomocą ekspansji globalnego popytu.

¹⁸ M. F r i e d m a n, Rola polityki pieniężnej, [w:] Teoria i polityka stabilizacji koniunktury, oprac. A. Szeworski, Warszawa 1975, s. 260-284; E. S. P h e l p s, Money - Wage Dynamics and Labour-Market Equilibrium, "Journal of Political Economy" 1968, No. 4, s. 678-711.

¹⁹ F r i e d m a n, Rola polityki..., s. 271.

Wynikające z teorii naturalnej stopy bezrobocia implikacje dla polityki gospodarczej w zakresie kształtowania zatrudnienia i bezrobocia są następujące. Po pierwsze, polityka regulowania globalnego popytu, realizowana na gruncie monetarystycznym za pośrednictwem polityki pieniężnej, nie powinna być wykorzystywana w charakterze środka kształtowania zatrudnienia. Stymulowanie globalnego popytu dawałoby bowiem efekty jedynie przejściowe, zaś próby jego wykorzystania dla trwałego utrzymywania bezrobocia poniżej poziomu naturalnego musiałyby wiązać się z niekorzystnym dla funkcjonowania gospodarki przyspieszeniem procesów inflacyjnych. Z teorii wypływa generalny wniosek, iż polityka zatrudnienia nie powinna opierać się na środkach prowadzących do odchylania się rozmiarów bezrobocia od stopy naturalnej. Po drugie, polityka zatrudnienia winna koncentrować się na obniżaniu naturalnej stopy bezrobocia za pomocą oddziaływania na czynniki, które tę stopę kształtują. Chodzi tu przede wszystkim o środki mające poprawić sposób funkcjonowania rynku pracy, a więc rozwój sieci urzędów zatrudnienia, lepszą informację o wolnych miejscach pracy i podaży siły roboczej, rozwój szkoleń zawodowych czy też ograniczanie przywilejów związkowych.

Obydwie powyższe implikacje dla polityki gospodarczej znalazły swój wyraz w realizowanej w praktyce polityce zatrudnienia, poczynwszy od połowy lat siedemdziesiątych. W sposób oczywisty odnosi się to do zaniechania walki z bezrobociem za pośrednictwem stymulowania globalnego popytu. Dotyczy to jednak również obniżania naturalnej stopy bezrobocia za pośrednictwem oddziaływania na czynniki, które tę stopę kształtują. Rozwijające się dynamicznie programy zatrudnienia, a w szczególności akcentowanie ich selektywnego, adresowanego do konkretnych grup siły roboczej charakteru, można traktować jako środki działające w tym kierunku. Podejmowały one bowiem próbę ograniczania bezrobocia nie poprzez zwiększanie globalnego popytu, lecz poprzez dopasowanie struktury podaży siły roboczej i struktury popytu na siłę roboczą. Były te programy próbą ograniczania bezrobocia strukturalnego, a więc bezrobocia, będącego istotnym elementem naturalnej stopy bezrobocia.

5. Podsumowanie

1. Polityka zwalczania bezrobocia uległa w Wielkiej Brytanii lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych istotnym przemianom. Do połowy lat siedemdziesiątych podstawowym sposobem walki z bezrobociem była polityka stymulowania globalnego popytu za pomocą środków finansowych i pieniężnych. Od połowy lat siedemdziesiątych, w związku ze zmianą struktury celów w polityce gospodarczej, stymulowanie popytu przestało być podstawą zwalczania bezrobocia, ze względu na proinflacyjne skutki takiej polityki. Podstawową rolę zaczęły odgrywać różnorodne programy zatrudnienia. W latach osiemdziesiątych programy te stanowiły uzupełnienie leksseferystycznej strategii gospodarczej, która miała zapewnić wysokie zatrudnienie poprzez tworzenie właściwych warunków dla racjonalnego działania podmiotów gospodarczych.

2. U podstaw występujących przemian w polityce zwalczania bezrobocia leżały zasadnicze zmiany w teorii ekonomii burżuazyjnej zachodzące w latach siedemdziesiątych. Zarysował się wyraźny kryzys keynesizmu jako teorii wyjaśniającej rzeczywistość i koncepcji polityki gospodarczej, stanowiącego teoretyczną podstawę polityki zwalczania bezrobocia do połowy lat siedemdziesiątych. Dynamicznie zaczęły rozwijać się nurty teoretyczne nawiązujące do tradycji neoklasycznych. Szczególną rolę w tym względzie odegrała teoria naturalnej stopy bezrobocia oparta na przekonaniu o wysokiej skuteczności działania samoczynnych mechanizmów rynkowych, która uzasadniała bezcelowość obniżania bezrobocia za pomocą ekspansji popytu i sprowadzała możliwe remedia do środków doskonalących funkcjonowanie rynku pracy. W niej należy upatrywać teoretyczne zaplecze stosowanej strategii zatrudnienia od połowy lat siedemdziesiątych.

3. Występujące przemiany w polityce zwalczania bezrobocia nie podlegały istotniejszemu uwarunkowaniu politycznym. Konserwatywny rząd E. R. Heatha, mimo tradycyjnie silnego przywiązania do doktryny konserwatywnej do tradycji neoklasycznej, wykorzystywał stymulowanie popytu jako środek walki z bezrobociem. Natomiast silne związki myśli labourzystowskiej z keynesizmem nie przeszkadzały labourzystowskim rządcom H. W. Wilsona i J. Callaghana

opierać strategii walki z bezrobociem na wyrosłej w tradycji neoklasycznej teorii naturalnej stopy bezrobocia. Przemiany w polityce zwalczania bezrobocia w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych były w zdecydowanie większym stopniu wynikiem przemian w burżuazyjnej teorii ekonomii niż rezultatem zmian w sprawowanej władzy przez wymienione partie polityczne.

4. Stosowane środki walki z bezrobociem miały wysoce ograniczoną skuteczność działania. Dotyczy to w szczególności strategii stosowanej od połowy lat siedemdziesiątych. Co prawda, rozwijane wówczas programy zatrudnienia, zwłaszcza dotyczące tworzenia dodatkowych miejsc pracy, szkoleń zawodowych i subsydiowania zatrudnienia, miały pewne znaczenie, gdyż ze względu na ich selektywny charakter, adresowany do konkretnych grup siły roboczej, gałęzi i regionów, pozwalały na ograniczanie rosnącego w tym czasie bezrobocia strukturalnego, tym niemniej ich zasięg był niewspółmiernie za mały w stosunku do rozmiarów istniejącego bezrobocia. Stosunkowo wysokie i rosnące rozmiary bezrobocia w tym okresie świadczą o zasadniczej nieskuteczności realizowanej strategii.

Eugeniusz Kwiatkowski

POLICY OF FIGHTING UNEMPLOYMENT IN GREAT BRITAIN
OF THE SEVENTIES AND THE EIGHTIES
AND ITS THEORETICAL DETERMINANTS

The article discusses the problem of changes in the policy of fighting unemployment in Great Britain in the seventies and the eighties consisting in departure from the policy of stimulating overall demand and placing emphasis on various employment programmes, which were supplementing the laissez-faire economic strategy in the eighties. There are analyzed here theoretical determinants of these changes connected with a crisis of the Keynesian methods of economic policy and a renaissance of the neoclassical trend in the non-Marxist economics. Some role was also played here by changes taking place on the British political scene connected with the coming to power of the Conservatives. It is underlined that the applied measures to fight

unemployment were of a highly limited character. Statistical data on unemployment quoted by the author point at an incomparably small scale of employment programmes in comparison with the scale of the unemployment phenomenon. On the other hand, the measures applied to fight unemployment were more effective in reducing structural unemployment.