

Witold Lejman*

NEOINSTYTUCJONALNE KONCEPCJE POLITYKI GOSPODARCZEJ

1. Wprowadzenie

Dyskusje o kształcie polityki gospodarczej, prowadzonej przez poszczególne rządy państw kapitalistycznych, zajmują we współczesnej myśli ekonomicznej tych krajów poczesne miejsce. Ostrość sporów i polemik nie jest przypadkowa. Od kształtu tej polityki zależy wiele: tempo wzrostu gospodarczego, sytuacja na rynku pracy, sytuacja życiowa szerokich rzesz społeczeństw kapitalistycznych, sytuacja płatnicza. Jest zatem o co się spierać, toczyć boje polemiczne, wytaczając nieraz najcięższe działa.

We współczesnej myśli amerykańskiej zarysowały się w ostatnich latach dwa podstawowe nurty dyskusji w tej kwestii: pierwszy - mający swe źródła w ekonomii neoklasycznej, hołdującej tradycjom ekonomii podaży, drugi - w keynesizmie oraz neokeynesizmie - z istoty swej preferujący mniej lub bardziej rozległą ingerencję państwa w życie gospodarcze i budujący swoje koncepcje teoretyczne oparte na założeniach ekonomii popytu. W dyskusjach tych uczestniczy również współczesny neoinstytucjonalizm amerykański - reprezentowany m. in. przez C. E. Ayresa, J. M. Clarka, G. Colma, J. K. Galbraitha, R. Heilbronnera i G. Myrdala, oraz neomonetarysty - reprezentowany przede wszystkim przez teoretyków skupionych wokół M. Friedmana.

Neoinstytucjonalizm prezentuje myśl opozycyjną w stosunku do

* Doc. dr, Instytut Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

oficjalnej amerykańskiej myśli akademickiej, szczególnie neoklasycznej, jak również współczesnej myśli neomonetarystycznej. Neo-instytucjonaliści zarzucają ekonomistom amerykańskim apologetyczny charakter ich wywodów oraz wątpliwą wartość ich metod badawczych. Kwestionują oni m. in. zasadność poczytywania rynku za skuteczny mechanizm tworzenia i utrzymywania równowagi gospodarczej, wyrażają wątpliwości w odniesieniu do stereotypowego traktowania racjonalności gospodarczej, wskazują na niedocenywanie sfery usług nieprodukcyjnych, a zwłaszcza kulturalnych.

Przed wszystkim jednak neo-instytucjonaliści pragną znaleźć taką formę instytucji społecznej, która zapewniałaby efektywną kontrolę nad procesami gospodarczymi i społecznymi¹. Z tego właśnie powodu włączyli się szeroko do toczącej się dyskusji wokół skuteczności poszczególnych koncepcji teoretycznych polityki gospodarczej, która pozostając w ścisłym związku z ekonomią realizuje mniej lub bardziej trafne jej założenia. W dyskusji tej neo-instytucjonaliści ostrze swej krytyki kierują przede wszystkim przeciwko polityce pieniężno-kredytowej, tak szeroko propagowanej przez koła neomonetarystów amerykańskich.

2. Instrumentalny charakter sporu

- neo-instytucjonalizm kontra neomonetarystyka - w kwestii polityki gospodarczej

Wśród rodzajów polityki gospodarczej, za pomocą których władze państwa kapitalistycznego mogą wpływać na stosunki pieniężne, a przez nie na gospodarkę narodową, naczelną rolę odgrywają dwa. Są nimi: polityka pieniężno-kredytowa i fiskalno-finansowa, określane często jako polityka pieniężna i fiskalna. Każda z nich stosuje w procesie sterowania zjawiskami gospodarczymi i społecznymi określone narzędzia bądź instrumenty ekonomicznego oddziaływania.

¹ Por. C. E. A y r e s, The Theory of Economic Progress, New York 1962; i d e m, Toward a Reasonable Society, Austin 1961, s. 15; J. M. C l a r k, Economic Institutions and Human Welfare, New York 1957; R. H e i l b r o n n e r, The Future of History, Englewood Cliffs 1965.

Polityka pieniężna prowadzona jest przez bank centralny i polega na tym, że wpływa się na rozmiary obiegu pieniężnego lub zwiększa bezpośrednio lub pośrednio ilość pieniądza na cele pożyczkowe, tj. na kredyty udzielone przedsiębiorcom. Robi się to przy użyciu jednego lub kilku narzędzi. Pierwszym z nich są zmiany stopy dyskontowej, po jakiej banki komercyjne mogą uzyskać kredyt w banku centralnym. Podwyższenie tej stopy pociąga za sobą wzrost stopy procentowej w bankach komercyjnych, co ogranicza rozmiary udzielanych przez nie kredytów. Drugim jest polityka operacji na otwartym rynku, która polega na kupowaniu od banków komercyjnych państwowych papierów wartościowych (obligacji), co pociąga za sobą zmniejszenie rezerw gotówkowych tych banków i tym samym ogranicza możliwości udzielania przez nie kredytów klientom. Może ona również polegać na sprzedawaniu bankom papierów wartościowych, co wywołuje skutek odwrotny. Trzecim narzędziem jest zmiana wysokości rezerw, jakie banki muszą utrzymywać obowiązkowo na rachunkach w banku centralnym. Zmniejszenie procentu tych rezerw daje bankom dodatkowe środki na udzielanie kredytów klientom, a jego zwiększenie - ogranicza te środki. Poza tymi tradycyjnymi narzędziami bank centralny może zastosować środki bardziej bezpośrednie w celu ograniczenia lub zwiększenia ilości pieniądza w obiegu.

Główny kierunek krytyki, podjęty przez neoinstytucjonalistów pod adresem tej polityki przedstawić można na podstawie przytoczonego tu rozumowania, którego głównym przedstawicielem jest J. K. Galbraith². Ci, którzy najmniej potrzebują pożyczać, mówi J. K. Galbraith, a są najbardziej uprzywilejowani jako pożyczkobiorcy, znajdują się w tzw. sektorze planowym (wielkich korporacji). Natomiast ci, którzy są najbardziej uzależnieni od pożyczanych pieniędzy, a są najgorzej widziani przez banki, znajdują się w sektorze rynkowym (średnich i małych przedsiębiorstw). Polityka pieniężno-kredytowa faworyzuje więc najsilniejszą i najbardziej rozwiniętą część gospodarki, dyskryminując zaś najsłabszą.

Neoinstytucjonalisci prezentują pogląd, iż polityka pieniężno-kredytowa jest mało skuteczna i niesie rozczarowania. Histo-

² Por. J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979, s. 464-467.

rycznie ujmując problem, jeśli chodzi o politykę pieniężną prowadzoną przez System Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych to J. K. Galbraith ma o niej bardzo negatywną opinię i to zarówno w odniesieniu do przeszłości, jak i współczesności. Wypomina Zarządowi Rezerwy Federalnej, że przez swoją błędnie stosowaną politykę prowadził często do pogłębiania depresji i rozpętywania boomu, a przed wielkim krachem giełdowym w 1929 r. nie hamował spekulacji papierami wartościowymi, która doprowadziła do tego krachu. Niezależnie od tego uważa jednak, że polityka pieniężna nie jest skuteczna i sama nie może dać pożądanych rezultatów w gospodarce. W szczególności nie udaje się za jej pomocą zwalczyć inflacji. Nawet znaczne podwyższenie stopy dyskontowej przez bank centralny może bowiem nie doprowadzić do ograniczenia kredytów i zmniejszenia globalnego popytu. Słuszność tego poglądu można było stwierdzić w 1980 r. kiedy nawet drastyczne podwyższenie stopy dyskontowej Rezerwy Federalnej do wysokości 16%, a stopy banków komercyjnych od kredytów dla klientów do 19,5% nie odstraszyło wielu przedsiębiorców od zaciągania nowych kredytów na takich warunkach.

Po prostu spodziewali się oni, że inflacja rzędu - 15% rocznie - utrzyma się nadal, wskutek czego realna stopa procentowa będzie dla nich wynosiła niecałe 5%, a więc nie będzie wysoka.

Jeszcze raz odwołując się do doświadczeń przeszłości, J. K. Galbraith stwierdza, że kiedy zmniejszono rolę polityki pieniężno-kredytowej w czasie II wojny światowej i pomyślnych latach bezpośrednio po niej następujących, wyniki ekonomiczne były znacznie lepsze. Jej odrodzenie pod koniec lat sześćdziesiątych i początkach siedemdziesiątych, jako ważnego instrumentu zarządzania gospodarką, sprawiło, że do wysokiej inflacji dołączyła się poważna recesja³.

W przeciwieństwie do neoinstytucjonalistów, neomonetarysty przypisują ważną rolę narzędziom z zakresu polityki pieniężno-kredytowej w polityce stabilizacji gospodarczej. Zdaniem M. Friedmana polityka pieniężna, zwana częściej w jego wydaniu monetarną, staje się w rękach państwa ważnym narzędziem oddziaływania państwa

³ W tych właśnie latach pojawił się powszechnie w literaturze ekonomicznej Zachodu termin "stagflacji".

na procesy gospodarcze, choć jednocześnie deklaruje się on jako zwolennik redukcji wszelkich aktywnych posunięć rządu do polityki regulowania podaży pieniądza.

W kwestii podstawowego narzędzia polityki monetarnej - stopy procentowej - M. Friedman odrzuca tradycyjne podejście J. M. Keynesa, w myśl którego rosnąca stopa procentowa jest dowodem stosowania restrykcyjnej polityki monetarnej, zaś malejąca ma pobudzać wzrost koniunktury. Rozstrzygającym czynnikiem o poziomie stopy procentowej w długim okresie są tzw. czynniki realne, tj. popyt na kapitał pożyczkowy i jego podaż. Polityka pieniężno-kredytowa dla M. Friedmana, to nie arbitralnie ustalony poziom stopy procentowej (przez państwo), gdyż taka stopa procentowa nie może być właściwym kryterium oceny i miernikiem oddziaływania polityki pieniężnej na bieżącą sytuację gospodarczą, lecz polityka regulowania podaży pieniądza. M. Friedman powrócił do I. Fishera i utrzymuje, że trzeba zwracać uwagę tylko na ilość pieniądza. "Zmiany w zachowaniu się zasobów pieniądza ściśle łączono - pisze M. Friedman - ze zmianami w działalności gospodarczej, w dochodach pieniężnych i cenach [...] zmiany miały często niezależne źródło. Nie były one po prostu odzwierciedleniem zmian w działalności gospodarczej"⁴.

Istotę rozumowania monetarystów oraz ich stanowiska wobec polityki monetarnej prezentuje J. Tobin⁵:

1. Poprzednie stopy wzrostu zapasów pieniężnych są głównymi, a w gruncie rzeczy praktycznie jedynymi stałymi, nieprzypadkowymi wyznacznikami wzrostu nominalnego dochodu narodowego brutto i na tej podstawie wysnuwa wniosek: polityka fiskalna nie wpływa w sposób znaczący na nominalny dochód narodowy brutto, chociaż może zmienić jego skład i odbić się na stopach procentowych. Inny wniosek: ogólny wpływ polityki pieniężnej i finansowej oraz rozwiązań w tej dziedzinie na nominalny dochód narodowy brutto sprowadza się w praktyce do ruchów tylko jednej zmiennej - zapasów pieniądza. Z tego względu polityka pieniężna powinna się kie-

⁴ M. F r i e d m a n, A. J. S c h w a r t z, A monetary History of the United States 1867-1960, Princeton 1963, s. 676. Zob. również M. B e l k a, Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana, Warszawa 1986, s. 251 i n.

⁵ Por. J. T o b i n, The New Economics One Decade Older,

rować wyłącznie tą zmienną, z pominięciem stóp procentowych, przepływów kredytu, wolnych rezerw itp.

2. Nominalne stopy procentowe są nastawione na spodziewaną inflację, a tym samym z opóźnieniem na inflację rzeczywistą. Chociaż bezpośredni wpływ na rynek ekspansywnej polityki pieniężnej może polegać na obniżeniu stóp procentowych, odwraca się stosunkowo szybko, kiedy korzyści z wynikającej stąd inflacji dadzą się do stóp procentowych.

3. Bank centralny może i powinien dążyć do zwiększania zapasów pieniężnych w stałym tempie, równym stopie wzrostu potencjalnego dochodu narodowego brutto, plus docelowa stopa inflacji.

4. Nie ma trwałego sprzężenia zwrotnego między bezrobociem a inflacją, lecz istnieje raczej jedyna naturalna stopa bezrobocia, która uwzględnia zmiany strukturalne i poszukiwanie pracy. Polityka rządu spowoduje stałe przyspieszanie inflacji, jeżeli będzie obecnie dążyć do niższej naturalnej stopy bezrobocia, a stałe przyspieszanie deflacji, jeżeli będzie dążyć do wyższej od naturalnej stopy bezrobocia. Jeżeli się prowadzi właściwą politykę pieniężną stałego wzrostu, gospodarka ustabilizuje się przy naturalnej stopie bezrobocia. Ponieważ taką równowagę można osiągnąć przy każdej stopie inflacji, docelowa stopa inflacji może równie dobrze wynosić zero. Tyle monetaryzm współczesny.

Polityka pieniężna - zdaniem neoinstytucjonalistów - jest również z technicznego punktu widzenia bardzo niepewna, gdyż nie można przewidzieć stopnia reakcji na większą lub mniejszą dostępność funduszy pożyczkowych ani kiedy ona nastąpi, ponieważ czynniki przesądzające o tej reakcji są za każdym razem inne. Niepewność ta jest z kolei skrywana za parawanem naukowych dyskusji, podczas których używa się fachowej terminologii - stopa dyskontowa, stopa banku centralnego, operacje otwartego rynku, rozpiętość między dolnym a górnym punktem parytetu waluty, zmiany kursów itp. Przeciętny obserwator zjawisk życia gospodarczego błędnie zakłada, że dyskusje te wynikają z wiedzy. W rzeczywistości, gdy istnieje wiedza oraz pewność, gdy wiadomo z góry, jakie bę-

dą rezultaty określonego działania - wówczas nie bardzo jest o czym dyskutować⁶.

Tak więc podstawowe narzędzie polityki pieniężno-kredytowej - stopa procentowa - winna być ustalana przez System Rezerwy Federalnej na godziwym (względnie niskim) poziomie. Niskie stopy procentowe są korzystne raczej dla dłużników niż dla wierzycieli, a ci pierwsi mają z reguły mniej pieniędzy niż wierzyciele. Zatem niskie stopy procentowe sprzyjają sprawiedliwemu podziałowi dochodów. Ponieważ od pożyczanych funduszy najbardziej uzależniony jest sektor rynkowy, to niskie stopy procentowe sprzyjają rozwojowi tej części gospodarki.

W wymiarze międzynarodowym - forsowanie wysokiej stopy procentowej zaostrza międzynarodowy kryzys zadłużeniowy, gdyż koszt obsługi długu poważnie deformuje sytuację gospodarczą wielu krajów, zwłaszcza zadłużonych, utrudniając im spłatę zaciągniętych kredytów wraz z należnymi odsetkami.

Wniosek końcowy, jaki formułują neoinstytucjonaliści - należy zastanowić się nad poważnym ograniczeniem stosowania polityki pieniężno-kredytowej.

Przedmiotem sporu między neoinstytucjonalistami a neomonetarystami stał się również drugi człon polityki gospodarczej uprawianej przez kraje kapitalistyczne - polityka fiskalno-finansowa. Politykę finansową pojmują neoinstytucjonaliści jako zespół decyzji rządowych polegających na zwiększaniu wydatków budżetu państwa i dopuszczaniu do deficytów budżetowych po to, żeby podnieść dochody pieniężne ludności i przedsiębiorstw umożliwiając im zwiększenie zakupów towarów i usług, co ma działać ożywczo na produkcję i zatrudnienie - tym samym na rozmiary popytu globalnego. Polityka finansowa może również polegać na gromadzeniu nadwyżek w budżecie przez podniesienie podatków lub ograniczenie wydatków, które to działania wywołują w gospodarce skutek odwrotny niż deficyt budżetowy.

Politykę fiskalną zaczęto stosować w Stanach Zjednoczonych w okresie New Dealu, pod wpływem teorii J. M. Keynesa. Neoinstytucjonaliści z J. K. Galbraithem na czele byli wówczas i przez szereg lat potem wyznawcami tych teorii. Z czasem zajęli stano-

⁶ Por. G a l b r a i t h, *Ekonomia a cele...*, s. 464 i n.

wisko krytyczne. J. K. Galbraith doszedł do wniosku, że polityka ta przynosi wprawdzie dobre rezultaty wtedy, gdy chodzi o ożywienie gospodarki przez powiększenie popytu globalnego, ale nie nada się do ograniczania tego popytu. Podatki można bowiem podwyższać tylko pod naciskiem wojny lub innego ważnego zagrożenia, a wydatków publicznych, raz uruchomionych, w ogóle nie da się zmniejszać w praktyce. Polityka finansowa nie działa więc w dół. Jeżeli miałyby działać, trzeba by ją odpowiednio udoskonalić.

Propozycje zmian, jakie przedkładaają instytucjonaliści, głównie J. K. Galbraith są następujące⁷ - należy przede wszystkim wyeliminować słabości, jakie ujawniły się w przeszłych i obecnych działaniach państwa, a zmierzających do zapobieżenia depresji lub inflacji. Do słabości tych zaliczyć można: a) fakt, że istotą strategii polityki stabilizacji są wielkie wydatki sektora publicznego, pokrywane za pomocą progresywnego i elastycznego systemu podatkowego; b) to, że podtrzymujący owe działania system podatkowy coraz częściej odzwierciedla preferencje wielkich korporacji; c) fakt, iż praktyka przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, w sytuacji, gdy konieczne stawało się zwiększanie popytu, zazwyczaj czyniła to przez zmniejszanie podatków, zamiast zwiększania wydatków państwowych; d) spadek zaufania do tradycyjnej polityki podatkowej i pieniężnej jako konsekwencja nieśmiałych posunięć w walce ze spiralą cen i płac; e) uporczywe odwoływanie się do polityki pieniężnej zarówno w sytuacji konieczności zwiększenia, jak i ograniczenia rozmiarów popytu globalnego. Ta zaś działa z odmiennymi rezultatami w obu sektorach gospodarki: planującym i rynkowym.

Usunięcie tych słabości upatrują neoinstytucjonaliści w położeniu nacisku na politykę wydatków państwa, która wymaga wielkiego i stałego strumienia wydatków publicznych związanych z potrzebami społeczeństwa, a nie wielkich korporacji. Z kolei postulat sprawiedliwego podziału dochodów wymaga, aby wydatki te pokrywane były w ramach silnie progresywnego systemu podatkowego, tj. takiego, który w przeważającej mierze odzwierciedlały

⁷ Por. G a l b r a i t h, Pieniądz, pochodzenie..., s. 405-406.

interes społeczny, a nie interesy wielkich korporacji i ich technostruktur, czyli ich własne korzyści.

Z punktu widzenia stabilizacji gospodarki, wydatki służące celom społecznym są zdecydowanie bardziej skuteczne, niż wydatki służące interesom wielkich korporacji. Te drugie bowiem w pokazanych rozmiarach idą do kieszeni wysoko uposażonych członków technostruktury korporacji, lub powiększają zyski korporacji. W obu przypadkach udział oszczędności w dochodach jest wysoki, i oszczędności takie nie przyczyniają się do zwiększenia popytu. Wydatki na cele społeczne natomiast w większej części przeznaczone są na płace i uposażenie albo przybierają formę rent, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków gwarantujących minimum dochodu itp. Oszczędności są o wiele mniejsze, a w przypadku niektórych rodzajów wydatków w ogóle nie istnieją. Tak więc znaczna część wydatków przyczynia się do zwiększenia popytu.

Podobnie rzecz się przedstawia, zdaniem instytucjonalistów, z podatkami⁸. Podatki, służące większej równości, są jednocześnie bardziej skuteczne z punktu widzenia polityki stabilizacji. Opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw i osób prywatnych najbardziej przyczynia się do wyrównywania dochodów. Podatki te jednocześnie rosną więcej niż proporcjonalnie wraz ze wzrostem dochodów i siły nabywczej oraz maleją więcej niż proporcjonalnie przy ich spadku. Raz wmontowane w system działają jak automatyczny stabilizator koniunktury, najlepiej służą celom polityki stabilizacji gospodarki.

Reasumując - właściwa polityka podatkowa zaczyna się, zdaniem J. K. Galbraitha, od ustalenia poziomu wydatków państwowych. Nie powinno się go ustalać na podstawie potrzeb samej polityki podatkowej; jego poziom określa zapotrzebowanie na usługi publiczne, odmienne od usług świadczonych przez sektory: wielkich korporacji i rynkowy.

Nie jest jednak rzeczą pewną, czy w wyniku proponowanego połączenia wydatków i progresywnego opodatkowania popyt ustali się na odpowiednim poziomie. W przypadku nadmiernego popytu proponuje się podniesienie podatków, przy niedostatecznym popycie właściwą procedurą będzie zwiększenie wydatków państwowych. Wniosek

⁸ Por. G a l b r a i t h, *Założenia a cele...*, s. 460.

końcowy, jaki wysuwają neoinstytucjonaliści można sformułować w sposób następujący - w polityce gospodarczej państwa winny dominować elementy polityki fiskalno-finansowej.

Wręcz przeciwnie oceniają politykę fiskalno-finansową neomonetaryści amerykańscy, w tym M. Friedman. Poddaje ją zdecydowanej krytyce ze względu na: a) antycykliczne stosowanie, b) niechętny stosunek do powiększania rozmiarów budżetu. Neomonetaryści sądzą, że wydatki państwa wywierają ujemny wpływ na wielkość wydatków sektora prywatnego (tzw. efekt wypychania). Powoduje to trudności w mobilizowaniu środków na cele inwestycyjne w sektorze prywatnym i negatywnie odbija się na wielkości produkcji.

W odróżnieniu od J. K. Galbraitha, M. Friedman podważa celowość prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalno-finansowej. Ten negatywny stosunek do takiej funkcji tej polityki wynika z jego traktowania budżetu jako narzędzia stabilizacji koniunktury gospodarczej. Przypisywanie budżetowi funkcji stabilizacyjnych prowadzi nieuchronnie do jego wzrostu, gdyż większość wydatków rządowych, mając charakter zobowiązań długoterminowych, podjętych np. w czasie kryzysu nie może być zaniechana w okresie ożywienia. Prowadzi to do rozbudowy aparatu państwowego, a w konsekwencji do zgubnej w dłuższym wymiarze czasu, realokacji zasobów na korzyść sektora publicznego. Zdaniem M. Friedmana, antycykliczna polityka budżetowa nie jest w stanie przeciwdziałać wahaniom koniunktury, pobudza tendencje inflacyjne w gospodarce oraz prowadzi do rozszerzenia administracyjnej kontroli państwa nad gospodarką⁹.

M. Friedman doskonale rozumie, iż w praktyce polityka gospodarcza stanowi kombinację narzędzi fiskalno-finansowych i pieniężno-kredytowych i niemożliwe jest wyeliminowanie polityki finansowej, opowiada się więc za następującymi rozwiązaniami w zakresie polityki finansowej¹⁰:

a) należy stosować zasadę ograniczenia udziału wydatków budżetowych w dochodzie narodowym (oznaczałoby to, że tempo wzrostu

⁹ Por. M. F r i e d m a n, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, s. 76-77.

¹⁰ Ibidem, s. 79.

tych wydatków nie powinno wyprzedzać tempa wzrostu dochodu narodowego);

b) podatki należy ustalać na poziomie zapewniającym zrównoważenie budżetu;

c) należy zreformować system podatkowy, tak aby wyeliminować istniejące w nim niekorzystne efekty redystrybucyjne i antyefektywnościowe.

Ocena rozwiązań zawartych w propozycjach M. Friedmana prowadzi do wniosku, że w jego programie gospodarczym polityka fiskalna odgrywa rolę drugorzędną, że jest podporządkowana zasadzie ograniczenia funkcji państwa do niezbędnego minimum sama zaś nie pełni żadnej samodzielnej funkcji.

Nie odpowiadają J. K. Galbraithowi poglądy M. Friedmana i innych monetarystów na problem stosowania narzędzi z zakresu polityki pieniężno-kredytowej, a przede wszystkim na problem kierowania pieniądzem. Uważa, że chcąc wpływać na rozmiary dochodu narodowego nie można się opierać na kontrolowaniu jednej tylko zmiennej, tzn. ilości pieniądza w obiegu. Jak wiadomo, monetarysty uważają, że ilość tę należy zwiększać w tempie równym stopie wzrostu postulowanego dochodu narodowego, przy uwzględnieniu założonej stopy inflacji i to całkiem wystarczy. J. K. Galbraith uważał, że teoria neomonetarystyczna jest zbyt uproszczona i nie znajdzie zastosowania w praktyce. Jednak w tej sprawie pomylił się, gdyż zarówno w Stanach Zjednoczonych jak i w Wielkiej Brytanii i niektórych innych krajach zaczęto pod koniec lat siedemdziesiątych i obecnie stosować tę teorię w praktyce.

3. Konfrontacja założeń teoretycznych z praktyką gospodarczą

W połowie lat siedemdziesiątych kapitalizm wkroczył w jakościowo nową fazę rozwoju. Nastąpiło zaostrzenie immanentnych dla tego ustroju sprzeczności gospodarczych w skali systemu kapitalistycznego. Podejmowanie środków przeciwdziałających skutkom tych sprzeczności w skali narodowej staje się coraz mniej efektywne. Natomiast próby działań zmierzających do ich rozwiązywania w skali globalnej stwarzają nowe problemy, dysproporcje

i konflikty; przede wszystkim w sferze rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych. W tej sytuacji rola czynnika zewnętrznego w procesie wzrostu poszczególnych gospodarek ma tendencję rosnącą i musi być uwzględniana zarówno w polityce koniunkturalnej, jak i strukturalnej poszczególnych krajów. Dziś daje o sobie znać dominacja czynnika politycznego w procesie podejmowania decyzji gospodarczych odnoszących się zarówno do układu wewnętrznego, jak i zewnętrznego.

W ostatnich czterech latach (1983-1986) światową gospodarkę kapitalistyczną cechują procesy ożywienia gospodarczego, które wystąpiły po depresji lat 1980-1982. Analiza procesów ożywienia ostatnich lat prowadzi do wniosku, że o szczególnym charakterze pojawiających się w tym procesie nowych dysproporcji, a nawet anomalii, zdecydowały w znacznym stopniu względy natury politycznej, związane z przyjęciem w Stanach Zjednoczonych najbardziej konserwatywnego wariantu polityki regulowania gospodarczego. Administracja rządowa Stanów Zjednoczonych w okresie pierwszej kadencji R. Reagana nie mogła wykazać się znaczącymi osiągnięciami gospodarczymi. Utrwalenie konserwatywnego kierunku polityki gospodarczej, społecznej oraz zagranicznej zależało w znacznej mierze od sukcesu gospodarczego. Przyjęto więc wysoce niekonwencjonalne metody regulowania gospodarczego, które przewidywały:

- a) dopuszczenie do powstania wysokiego deficytu budżetowego państwa w wyniku znacznego ograniczenia wpływów podatkowych;
- b) utrzymanie wysokiego kursu dolara w stosunku do walut innych krajów kapitalistycznych;
- c) utrzymanie wysokiej stawki oprocentowania przy równoczesnym obniżeniu stawek podatku dochodowego;
- d) wykorzystanie zbrojeń jako elementu nakręcania koniunktury.

Ten wysoce niespójny, z teoretycznego punktu widzenia, zestaw zabiegów polityki gospodarczej, doprowadził do daleko idących i pozytywnych przemian w rozwoju koniunktury Stanów Zjednoczonych. Zostały uruchomione szybko reagujące mechanizmy gospodarcze, które przyspieszyły wzrost gospodarczy, ale jednocześnie skomplikowały układ powiązań gospodarczych Stanów Zjednoczonych z zagranicą. Budżet Stanów Zjednoczonych jest od wielu lat chronicznie deficytowy. Po II wojnie światowej wykazywał nadwyżki jedynie w

latach 1947-1949, 1956-1957, 1960 i 1969. Występował zatem stały proces kumulowania się deficytu, którego wielkość poważnie rosła osiągając w 1985 r. kwotę 1841 mld dol., co stanowiło ok. 5% produktu narodowego brutto (GNP). Zestawienie tych faktów pozwala na stwierdzenie, że: a) budżet tego kraju oparty na poważnym deficycie wymaga podtrzymywania wysokiej realnej stopy procentowej od pożyczek dolarowych; jest to konieczne jeśli chce się zapewnić wystarczająco duży dopływ kapitału na sfinansowanie deficytu budżetowego i rosnącego długu państwowego (częściowo również ze źródeł zagranicznych); tę politykę musi zaostrzać konieczność dodatkowego dopływu kapitału zagranicznego na pokrycie deficytu bilansu płatniczego; b) emisja dolara jest w znacznej mierze podporządkowana potrzebom budżetu tego kraju i jest to możliwe, gdyż dolar stanowi główną walutę rezerwową w skali światowej; oznacza to jednak, że znaczną część deficytu budżetowego Stanów Zjednoczonych ponoszą inne kraje; c) forsowanie wysokiej stopy procentowej dolara zaostrza międzynarodowy kryzys zadłużenia.

Polityka wysokiego kursu dolara przyniosła wzrost zdolności konkurencyjnej towarów wytwarzanych poza granicami Stanów Zjednoczonych i pobudzała wzrost importu. Skala narastania deficytu handlowego Stanów Zjednoczonych jest znaczną: w 1983 r. wyniósł on prawie 70 mld dol., w 1984 r., a szereg krajów takich, jak: Japonia, Republika Federalna Niemiec, Kanada, kraje OPEC, Korea Południowa powiększyły dodatnie saldo bilansu handlowego.

Polityka wysokiej stopy procentowej (wbrew poglądom neoinstytucjonalistów) powodowała równocześnie narastanie procesów kompensacyjnych w stosunku do deficytu bilansu handlowego w postaci gwałtownego przepływu kapitału zarówno z Europy Zachodniej i pozostałych krajów kapitalistycznych (np. w 1984 r. przepływ kapitału do Stanów Zjednoczonych wyniósł ok. 100 mld dol.). W 1985 r. po raz pierwszy od zakończenia I wojny światowej Stany Zjednoczone stały się dłużnikiem netto reszty świata. W okresie od 1982-1985 przepływ kapitału pokrywał ok. 40% prywatnych inwestycji.

Wbrew założeniom teorii, w warunkach utrzymywania się wysokiej stopy procentowej, inwestycje nie uległy ograniczeniu, ale

zaznaczył się ich rozwój. Wyjaśnienie tkwi, jak można sądzić, w polityce obniżania podatku dochodowego oraz przepływie kapitału z zagranicy, które to zjawiska okazały się być czynnikami kompensującymi w stosunku do polityki wysokiej stopy procentowej.

Trzecim wreszcie środkiem pobudzania aktywności gospodarczej (w tym inwestycyjnej) stał się za czasów administracji R. Reagana wzrost wydatków zbrojeniowych. Dynamika nakładów na zbrojenia osiągnęła w ostatnich latach w Stanach Zjednoczonych jakościowo nowy poziom (ponad 7% rocznie)¹¹. Militaryzacja gospodarki stanowi ważną osobliwość obecnego etapu koniunktury gospodarczej w Stanach Zjednoczonych. Teoria i praktyka dawno już wykazały, że wzrost obciążenia gospodarki nakładami na zbrojenia wywiera negatywny wpływ na rozwój gospodarczy, a nawet na przebieg cykli koniunkturalnych. Nie oznacza to, że w krótkim okresie wzrost wydatków zbrojeniowych nie może odegrać roli stymulatora wzrostu gospodarczego i przemian strukturalnych. Taką też rolę spełniły wydatki zbrojeniowe w polityce gospodarczej administracji R. Reagana. Nie ma potrzeby dodawać, że sięgnięcie do tego narzędzia nakręcania koniunktury odpowiadało również ideologii polityki gospodarczej administracji prezydenta R. Reagana, do głębi przesyczonej duchem konserwatyzmu i antysowietyzmu.

Współczesnej myśli ekonomicznej państw kapitalistycznych nie można oderwać od polityki. W ostatecznym rachunku, wszystko co współcześni ekonomiści myślą, piszą i robią obraca się wokół kwestii zasadniczej, zachowania systemu społeczno-gospodarczego kapitalizmu, umocnienia jego pozycji w warunkach chwiejnej równowagi między Wschodem i Zachodem. Współczesną myśl ekonomiczną Zachodu cechuje pragmatyczne widzenie problemów, a toczące się w jej łonie spory dotyczą z reguły bądź stosowanych metod, bądź spraw merytorycznych o nie zawsze pierwszorzędym znaczeniu. Należy więc z pewną dozą nieufności podchodzić do prób rozgraniczania różnych "neokierunków". W sposób jawny w kierunkach tych nie uprawia się zbyt chętnie apologetyki kapitalizmu opowiadając się raczej za jego transformacją ale... pro futuro!

¹¹ Osiągnęły one w 1986 r. 285 mld dol., tj. ok. 30% ogółu wydatków i miały wzrosnąć do końca kadencji R. Reagana, tj. do 1988 r. ok. 360 mld dol.

Spory, w jakie obfituje współczesna niemarksistowska myśl ekonomiczna, dotyczą nie tyle merytorycznych zagadnień współczesnego życia gospodarczego (wpływ bowiem teorii na politykę gospodarczą doby współczesnej, jak to wykazano wyżej, okazuje się wielce dyskusyjny, jeżeli nie wręcz wątpliwy), ile sposobów podchodzenia do tych problemów. W tej sytuacji problemy życia gospodarczego rozwiązywane są w sposób pragmatyczny, a teoria ekonomiczna porusza się często po ich peryferiach.

Witold Lejman

NEOINSTITUTIONAL CONCEPTIONS OF ECONOMIC POLICY

The author has made an attempt to present views of the leading representatives of the American neoinstitutionalism on the two main models of economic policy pursued by the contemporary capitalist state i.e. monetary-credit policy and fiscal-financial policy, and refer them to experience of the US economy.

According to neoinstitutionalists (among others, C. E. Ayres, J. M. Clark, G. Colm, J. K. Galbraith), the monetary-credit policy is most favourable for the strongest and the most developed part of the economy and, on the other hand, it discriminates its weakest and least-developed part. The main instrument of the monetary-credit policy i.e. the interest rate should be fixed at a decent, relatively low level, because it is more advantageous for debtors than creditors. In the international dimension a high interest rate intensifies the international indebtedness crisis. Hence the final conclusion formulated by neoinstitutionalists - it is necessary to restrict considerably the use of monetary-credit policy.

Further to such a conclusion, neoinstitutionalists propose that there should be expanded and strengthened the use of instruments of the fiscal-financial policy i.e. taxes and state expenditure. They recommend here that an appropriate tax policy should be started with determining state expenditure, whose stream should be tied with needs of society and not big capitalist corporations (monopolies).

The last part of the article contains confrontation of theoretical assumptions with economic practice of the United States during the last few years.