

Robert Janik

## Rola interwencjonizmu państwowego w powstaniu *welfare state* w XX wieku

**Abstract:** The role of government intervention in the creation of the “welfare state” in the twentieth century

The article deals with issues connected with the shaping of the “welfare state” on the ground of the interventionism. The work was focused upon the following groups of issues:

- a genesis of the increase of the state’s protective role in the social area,
- creation of a welfare state, and
- material and social interdependencies of the existence of a “welfare state” in Europe.

In the presentation of the above thematic blocks, a number of phenomena necessary to understand the discussed issues were illustrated, among which some of the most significant ones were: the search for ways to overcome poverty in the industrialization period, the desire to establish a new social-political order in Western European countries in the 20th century, the New Deal, some terminological issues — among others: mutual interdependencies between the “welfare state” and the interventionism, social care model and the competition between the “welfare state” and different ideological attitudes — chiefly the doctrine of neo-liberalism.

**Key words:** government intervention, “welfare state”, interventionism, economical crisis

Interwencjonizm państwowy, mimo głównie współczesnych konotacji<sup>1</sup>, nie jest zjawiskiem nowym — różne formy „mieszania się” mniej lub bardziej rozwiniętych agend organizacji państwowych w życie społeczne

---

<sup>1</sup> Por. *Interventionsstaat: Bezeichnung für einen Staat, der systematisch in gesellschaftliche Angelegenheiten und das Wirtschaftsgeschehen eingreift*. [Hasło]: *Interventionsstaat*. In: *Politik und Gesellschaft. Ein Lexikon zum politischen und gesellschaftlichen Grundwissen*. Mannheim Leipzig Wien Zürich 2001, s. 204; Por. hasło: *Intervention*. In: *Dictionary of Economics*. G. Bannock, R.E. Baxter, E. Davis. London 2003, s. 202.

i gospodarcze miały miejsce już we wcześniejszych epokach historycznych — oczywiście w adekwatnych do możliwości i konkretnych potrzeb formach.

W zasadzie trudno jest znaleźć jakiś system polityczny — od starożytnych formacji cywilizacyjnych począwszy, a na współczesnych skończywszy<sup>2</sup>, w którym w żaden sposób nie przejawiałaby się aktywność na tym polu, tym bardziej, że często zależał od tego „spokój społeczny”<sup>3</sup>. W tych kategoriach w dużej mierze postrzegać należy takie przedsięwzięcia jak wykupienie z niewoli w ramach reformy Solona (594 r. p.n.e.) tej części ludności Aten, która utraciła wolność „za długi”.

Podobny charakter miała praktyka utrzymywania w starożytnym Rzymie „na koszt państwa” licznej grupy ludności (ok. 200 tys. ludzi — tzw. proletariatu), która na skutek zmian gospodarczych w imperium, spowodowanych jego terytorialną ekspansją w wyniku podbojów, straciła możliwość zarobkowania. Tak znaczny przejaw „łaski” ze strony władz państwa prowadzących z reguły politykę gospodarczą w interesie bogatych grup społecznych miał wiele wspólnego z obawami przed rewoltą spauperyzowanych warstw społecznych<sup>4</sup>. W kontekście wybuchających od czasu do czasu buntów niewolników<sup>5</sup> taka rewolta mogłaby okazać się śmiertelnym zagrożeniem dla ówczesnego systemu polityczno-ekonomicznego<sup>6</sup>.

Bardziej współczesne formy wpływania na gospodarkę, połączone z próbami rozwiązywania problemów biedy i niedostosowania społecznego, pojawiać zaczęły się w XVI i XVII wieku — głównie w postaci merkantylizmu. Wydaje się on pierwszą dobrze rozwiniętą doktryną ekonomiczną, która wywarła dalekosiężny wpływ na wiele dziedzin życia społecznego. Merkantylizm okazał się szczególnie witalny we Francji<sup>7</sup> i Anglii, a także — pod nazwą kameralizmu — również w Austrii oraz Prusach<sup>8</sup>. Do głównych założeń merkantylistów należało przekonanie, iż źródłem bogactwa państw jest

<sup>2</sup> Por. T. Kowalik: *Ekonomia i socjologia a transformacja systemowa*. W: *Problemy socjologii gospodarki*. Red. S. Banaszak, T. Doktor. Poznań 2008, s. 19.

<sup>3</sup> Interwencjonizm państwowy nie oznacza wyłącznie działań podejmowanych przez państwo w obszarze wolnego rynku; w szeroko pojętych kategoriach tego terminu mieści się również polityka społeczna.

<sup>4</sup> J. Sztumski: *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposoby ich przewycięzania*. Częstochowa 2000, s. 92.

<sup>5</sup> Najbardziej znanym z nich jest powstanie Spartakusa, które miało miejsce w latach 73—71 r. p.n.e.

<sup>6</sup> Nie bez znaczenia był fakt, iż „proletariusze” znajdowali się w bezpośredniej bliskości rzymskiego centrum władzy.

<sup>7</sup> Wśród głównych ideologów merkantylizmu należy wymienić Jeana Bodina (1619—1683) i Antoine’a de Montchrétien (1576—1621), uchodzącego za twórcę pojęcia „ekonomia polityczna”.

<sup>8</sup> Główną różnicą pomiędzy merkantylizmem a kameralizmem wydaje się zagadnienie polityki kolonialnej — kraje merkantylistyczne ją uprawiały, a kraje realizujące politykę kameralizmu — nie.

posiadany przez nie kruszec, co implikowało dążenie państw do uzyskania dodatniego salda w handlu zagranicznym, możliwego dzięki obronie własnego rynku przez cła (protekcjonizm).

Nurt ten oznaczał promowanie rozwoju krajowej produkcji — w manufakturach, będących swoistymi „prototypami fabryk”, w których występował podział pracy. W celu uzyskania samowystarczalności gospodarczej istotnym punktem programu merkantylistów było propagowanie wzrostu liczby ludności oraz aktywne wpływanie w pożądanym przez państwowych ekonomistów kierunku na przyzwyczajenia i gusta konsumenckie. Przykładem może być noszenie w Anglii wyprodukowanych w tym kraju wełnianych strojów i zwyczaj jedzenia poławianych w pobliżu Wysp Brytyjskich ryb.

Dużą wagę przywiązywali merkantyliści również do aktywnego uprawiania polityki kolonialnej, co było zrozumiałe, zważywszy na fakt, że główne kraje merkantylistyczne — Francja i Anglia — posiadały potężne imperia kolonialne. Strona praktyczna wspierania krajowej wytwórczości przejawiała się w trosce o manufaktury, co przyczyniło się między innymi do powstawania przy poszczególnych zakładach wytwórczych „internatów”, w których mieszkali pracownicy. Wśród nich włączędzy, sieroty, osoby nie całkiem sprawne fizycznie i umysłowo. Niejednokrotnie do pracy w manufakturach w zamian za utrzymanie zmuszani byli wszyscy ci, którzy według ówczesnych standardów stanowili „problem”. Stronę legislacyjną tej swoistej formy pracy przymusowej regulowało na przykład „prawo o ubogich” wydane w 1601 roku przez królową Elżbietę I (1558—1603) w Anglii. To właśnie z tych instytucji zwykło wywodzić się genezę współczesnego systemu penitencjarnego i systemu szpitali psychiatrycznych<sup>9</sup>. Warto zwrócić uwagę na zainteresowanie wykazywane przez skandynawskich historyków ekonomii merkantylizmem<sup>10</sup>. Studia nad tym kierunkiem przyczyniły się do tworzenia koncepcyjnych podstaw *welfare state* tej części Europy.

Merkantylizm wywołał — przez praktykowanie ingerencji państwa w sferę życia ekonomicznego — reakcję w postaci żądań zniesienia powstałych w wyniku tej polityki restrykcji i ograniczeń oraz powrotu „do natury”, nieskażonej śladami działalności struktur państwowych. Hasła te stały się swoistym „okrzykiem bojowym” konkurencyjnego w stosunku do merkantylizmu kierunku ekonomicznego — fizjokratyzmu, który święcąc swe sukcesy w XVII wieku głównie we Francji, zdołał wywrzeć znaczący wpływ na myśl ekonomiczną w Europie i pośrednio w innych częściach świata,

---

<sup>9</sup> Dodać należy, iż na te czasy przypada słynne wywłaszczanie chłopów na rzecz olbrzymich latyfundiów nastawionych na hodowlę owiec w celu pozyskania wełny potrzebnej do produkcji manufakturowej — rodziło to ogromne cierpienia wywłaszczanych chłopów — sytuację tę trafnie sparafrazował Tomasz Morus, mówiąc o „owcach pożerających ludzi”.

<sup>10</sup> Przykładem może być Eli Heckscher (1879—1952).

torując drogę liberalizmowi<sup>11</sup>. Ten z kolei kierunek oznaczał rezygnację z ingerencji państwa w procesy ekonomiczne i związany był z długotrwałym okresem mniej lub bardziej formalnego wycofywania się organizacji państwowych z prowadzenia zorganizowanej polityki gospodarczej, a często także społecznej.

Nasilenie tendencji do wzrostu interwencjonizmu w gospodarkach rozwiniętych państw kapitalistycznych wystąpiło na dużą skalę w czasie I wojny światowej (1914—1918). Zjawisko to związane było z koniecznością podporządkowania działalności ekonomicznej krajów toczących wojnę potrzebom militarnym. Organy państwowe dyktowały wielkość produkcji przemysłowej i rolnej, zasady korzystania z dostępnych surowców oraz ustalały limity spożycia rozmaitych artykułów. Po zakończeniu działań wojennych nastąpił powrót do gospodarki opartej na zasadzie wolnej konkurencji — ponownie triumfowała teza, że tylko niczym nieskrępowana walka sił rynkowych zapewnia optymalne możliwości działania w obszarze życia ekonomicznego. Doświadczenia wojenne nie pozostały jednak bez następstw — oprócz rozprzestrzeniania się związków o charakterze monopolistycznym w międzynarodowym życiu gospodarczym żywa była świadomość istnienia możliwości skutecznej interwencji rządów w obrębie systemu ekonomicznego. Zasada *laissez-faire* mogła być w sytuacjach zagrożenia ograniczana — to było najbardziej uniwersalne przesłanie wynikające z doświadczeń I wojny światowej w obszarze ekonomii. Dodać trzeba, że interwencjonizm państwowy posunięty był znacznie dalej w Niemczech i Austro-Węgrzech niż w krajach anglosaskich.

Kryzys z 1929 roku zniszczył wiarę w samoregulujący się rynek i związaną z tym ideę liberalizmu gospodarczego wyznawaną między innymi przez republikańskiego prezydenta USA — Herberta Hoovera (1929—1933). *Golden Twenties*, epoka *prosperity* lat dwudziestych XX wieku, zakończyła się wielkim krachem giełdowym dnia 24 października 1929 roku, który zapoczątkował światowy kryzys ekonomiczny trwający do 1935 roku, znany jako *Great Depression*<sup>12</sup>. Dzień ten przeszedł do historii giełdy nowojorskiej jako „czarny czwartek” — sprzedano wówczas 13 mln akcji, których wartość spadła w ciągu miesiąca o 40%. Następnego dnia, tj. 25 października 1929 roku, doszło do załamania kursów na wszystkich giełdach europejskich. W wyniku powstałego kryzysu nastąpił znaczący spadek produkcji i eksportu zarówno w Europie, jak i w USA, co pociągnęło za sobą gwałtowny wzrost bezrobocia.

Wybór w USA demokratycznego prezydenta Franklina D. Roosevelta (1932—1945) doprowadził do daleko idących zmian w filozofii ekonomicz-

<sup>11</sup> Wpływy fizjokratyzmu były silne również w Polsce.

<sup>12</sup> Świat nękany był wtedy częstymi kryzysami gospodarczymi, do których ofiar należeli w dużej mierze pozbawieni pracy robotnicy — tylko w roku 1920, kiedy rozpoczął się kolejny kryzys światowy, w Wielkiej Brytanii stopa bezrobocia wyniosła 12%.

nej i społecznej tego kraju<sup>13</sup>. W obliczu głębokiego załamania gospodarczego USA — w 1932 roku było tam 12 mln bezrobotnych, a przemysł wykorzystywał tylko połowę swoich możliwości produkcyjnych — nowa administracja zdecydowała się na interwencję państwa w działania rynku<sup>14</sup>. Działania ona szybko — w dniach pomiędzy 9 marca a 16 czerwca 1933 roku odbyła się w amerykańskim prawodawstwie „sesja stu dni”, w czasie której uchwalono pakiet nadający reformom praktyczny kształt. Znalazły się w nim ustalenia o nadzwyczajnej pomocy bankowej, zniesieniu parytetu złota, zagwarantowaniu wkładów bankowych, powołaniu służby ochrony środowiska, oraz o dochodach z wina i piwa (napoje te objęte były dotychczas prohibicją, która została teraz zniesiona — całkowite zniesienie prohibicji nastąpiło 5 grudnia 1933) i o utworzeniu: agencji rolnej (AAA — Agricultural Adjustment Administration), przedsiębiorstwa państwowego w celu zagospodarowania doliny rzeki Tennessee (TVA), oraz Krajowej Administracji Odbudowy (NRA) z zadaniem kontrolowania konkurencji, cen i stosunków pracy.

Istotnym wydarzeniem w kontekście podjętych wysiłków legislacyjnych było oficjalne przyznanie (w warunkach kryzysu), że gospodarka wymaga korekt i ożywczych impulsów ze strony instytucji rządowych. „Franklin Delano Roosevelt objął swój urząd w momencie najgłębszego kryzysu. Jednym z jego pierwszych posunięć było ogłoszenie ośmiodniowych »wakacji bankowych«, mających umożliwić reorganizację systemu bankowego. Większość kroków podjętych podczas słynnych stu dni polegało na nadzwyczajnych działaniach zmierzających do wzmocnienia kraju. Między innymi Stany Zjednoczone wycofały się ze stosowania systemu waluty złotej — do czego nie zdołała ich wcześniej zmusić nawet pierwsza wojna światowa. Kiedy w końcu 1933 roku Światowa Konferencja Walutowa rozpoczęła w Londynie obrady, Roosevelt powiadomił jej uczestników, że podstawowym obowiązkiem amerykańskiego rządu jest przywrócenie pomyślności gospodarcej kraju i że nie może on podejmować żadnych zobowiązań międzynarodowych, które by w tym przeszkadzały”<sup>15</sup>. Reformy, które w związku z walką z kryzysem zainicjowano, przeszły do historii jako *New Deal*. Składał się on niejako z dwóch faz — mówi się nawet o „dwóch nowych porządkach”.

Pierwszy z nich, zapoczątkowany zwycięstwem demokratów w 1932 roku, obejmował przede wszystkim próby sanacji amerykańskiego systemu banko-

---

<sup>13</sup> W 1932 r., w czasie kampanii prezydenckiej w USA, kandydat Partii Demokratycznej, Franklin Delano Roosevelt sformułował swe hasło programowe jako *New Deal* (Nowy Ład, Nowy Porządek). 3 marca następnego roku, po wygranych wyborach, objął on stanowisko prezydenta.

<sup>14</sup> M. Czapliński: *Świat — społeczeństwo, gospodarka, technika*. W: *Historia w datach*. M. Czapliński, A. Łoś, J. Maroń, W. Mrozowicz. Warszawa 1997, s. 326.

<sup>15</sup> R. Cameron, L. Neal: *Historia gospodarcza świata*. Przeł. H. Lisicka-Michalska, M. Kluźniak. Warszawa 2004, s. 381.

wego, w tym wydanie ustaw precyzujących warunki pracy banków i wprowadzające elementy ubezpieczenia kapitału bankowego przez nowo powstałą w tym celu instytucję federalną<sup>16</sup>. Państwowej kontroli poddane zostały także giełdy papierów wartościowych. Ważnym wydarzeniem na tym polu okazało się powołanie do życia ciała nadzorczego — Securities and Exchange Commission. Do znaczących ustaleń gospodarczych należało wydanie w 1933 roku nowego ustawodawstwa, regulującego wzrost cen na produkty rolne.

Najistotniejszym wydarzeniem okazało się uchwalenie w 1933 roku *National Industrial Recovery Act (Program Uzdrawienia Przemysłu Narodowego)*, który składał się z dwóch części: 1) programu robót publicznych<sup>17</sup> („Public Works Administration”) oraz 2) ustalenia reguł funkcjonowania gospodarki amerykańskiej i sprawnego nadzoru ze strony działających we wszystkich działach przemysłu organów państwowych („National Recovery Administration”). Zapadły istotne decyzje odnośnie do pomocy państwa dla zaciągających pożyczki na hipoteki i to w przypadku zarówno właścicieli domów, jak i farmerów — w ramach tego powstała instytucja federalna, która zaczęła udzielać kredytów gwarancyjnych dla osób tego potrzebujących. Utworzone zostały ponadto: „Civilian Conservation Corps” organizujący programy robót publicznych dla bezrobotnych, agencja rozwoju regionalnego „Tennessee Valley Authority” i „Federal Relief Administration”, czyli nieznaną dotąd w Stanach Zjednoczonych Urząd Opieki Społecznej<sup>18</sup>.

Dokonane reformy wywołały wrogą reakcję ze strony kół zachowawczych, a zwłaszcza różnych grup interesów, które poczuły się zagrożone. Wykorzystując formalne niedoskonałości w tekstach przyjętych ustaw — powstałe w związku z olbrzymim pośpiechem, w jakim ustawy były opracowywane — przeciwnicy ich próbowali blokować wykonanie uchwalonych reform na drodze prawnej. Udało im się w tym celu uzyskać orzeczenia Sądu Najwyższego USA, uznającego wydane akty za niezgodne z istniejącym prawem. Postawa tego gremium zmieniła się dopiero po dokonaniu w jego składzie przez prezydenta Roosevelta korzystnych dla skrzydła reformatorskiego zmian personalnych.

Pomimo podjętych przez rząd USA wysiłków położenie ekonomiczne kraju było nadal trudne. W obliczu tego faktu konieczne stały się dalsze energiczne działania, zmierzające do uzyskania poprawy sytuacji ekonomicznej,

<sup>16</sup> Oznaczało to wzrost zaangażowania państwa w obszarze systemu bankowego.

<sup>17</sup> Kredytowanie robót publicznych okazało się skutecznym środkiem zwalczania recesji — postulowane było przez brytyjskiego ekonomistę J.M. Keynesa. Na potrzebę zrewidowania „wolnorynkowych dogmatów” i konieczność wzrostu interwencjonizmu państwowego zwracał również uwagę R.H. Soltau w swej wydanej w Londynie w 1931 r. pracy pt. *Ekonomiczne funkcje państwa (The Economic Functions of the State)*.

<sup>18</sup> 14 sierpnia 1934 r. Kongres USA uchwalił również *Social Security Act*, mocą którego wprowadzono emerytury dla pracujących.

toteż w 1935 roku doszło do rozpoczęcia drugiej fazy reform (*Second New Deal*), w której administracja demokratyczna sprzymierzyła się z ruchem związkowym i zaatakowała grupy interesów, reprezentujące wielki przemysł. W konsekwencji doprowadziło to do prawnego ustalenia wymiaru czasu pracy oraz określenia najmniejszych dopuszczalnych wynagrodzeń (w 1938 r.), jak również podniesienia podatków dla najlepiej zarabiających. W roku 1935 uchwalona została uchwała o ubezpieczeniach społecznych, a na programy socjalne przeznaczonych zostało 5 mld dolarów; objęły one między innymi system interwencyjnego zatrudniania osób bezrobotnych — w ramach tego powstała agencja o nazwie Work Projects Administration. Państwo wsparło również budownictwo mieszkaniowe dla najuboższych<sup>19</sup>. W miarę poprawy sytuacji gospodarczej malało zainteresowanie opinii publicznej przeprowadzonymi reformami. Duży wpływ na taki rozwój wydarzeń miał wzrost napięcia międzynarodowego, charakterystyczny dla okresu poprzedzającego wybuch II wojny światowej.

*New Deal* oznaczał w sferze gospodarczej, podobnie jak i społecznej, zasadniczą zmianę filozofii działania państwa. Uznanym został obowiązek podejmowania przez struktury rządowe odpowiednich działań interwencjonistycznych w sytuacji zagrożenia. Była to duża zmiana w stosunku do stanu poprzedniego, kiedy to gospodarka była z zasady pozostawiana samej sobie, ażeby „ożywcze siły samoregulacji rynkowej” mogły dopełnić swego dzieła. Perturbacje ekonomiczne oznaczały wprawdzie problemy społeczne, jednakże rozwiązanie tychże pozostawać miało, według koncepcji liberalnych, głównie w gestii organizacji charytatywnych. W tym względzie zwolennikom aktywnej roli państwa udało się skutecznie przeprowadzić zmiany założeń ideologicznych, wykorzystując na masową skalę środki federalne do wspierania potrzebujących. *New Deal* był zatem również w sferze stosunków społecznych swego rodzaju „nowym rozdaniem kart”, stwarzającym szansę — aczkolwiek w ograniczonym zakresie — awansu społecznego również tym, którzy do tej pory możliwości tej byli pozbawieni.

Oceniając *New Deal*, należy stwierdzić, że rozszerzył on kompetencje państwa w zakresie skutecznej interwencji w sferze gospodarki wolnoryn-

---

<sup>19</sup> Wśród podejmowanych w okresie *New Deal* przez Roosevelta działań na szczególną uwagę zasługują: zmiany prawne prowadzące do objęcia kontrolą państwową działalności banków i giełd, wysiłki na rzecz poprawy sytuacji miast (*Housing Act*, 1934), wprowadzenie 40-godzinnego tygodnia pracy, ustanowienie zasiłków minimalnych dla robotników, premie za nieużywane moce produkcyjne poszczególnych zakładów pracy (miały zapobiegać nadprodukcji), uporządkowanie spraw zadłużenia oraz zagwarantowanie dochodów minimalnych w rolnictwie przez subsydiowanie cen produktów rolnych. Istotną zmianą było ograniczenie prerogatyw poszczególnych stanów na rzecz władz centralnych (widoczne było to m.in. w przypadku projektu „Dolina Tennessee”), jak również odejście od polityki izolacjonizmu, co zarowocowało ożywieniem międzynarodowej wymiany handlowej.

kowej i podejmowania działań przyczyniających się do ożywienia koniunktury. Stanowił on jednocześnie przykład kompleksowego programu mającego na celu uporządkowanie systemu ekonomicznego kraju, dowodząc, że dalekosiężny rozwój gospodarczy wymaga również uwzględnienia zagadnień społecznych. Podczas realizacji strategii *New Deal* uznano również, że siła nabywczą obywateli była i jest jednym z liczących się czynników ekonomicznych. Sprawilo to, że działania rządu szły w kierunku zapewnienia szerokim rzeszom bezrobotnych możliwości zatrudnienia, z jednoczesnym podniesieniem poziomu konsumpcji. W czasie kryzysu rozwinęła się pomoc społeczna i wystąpiła wyraźna rozbudowa państwowych struktur wspomagania ubogich. Miało to ogromne znaczenie psychologiczne — poczucie, że państwo troszczy się o obywateli podniosło nadzieję na poprawę sytuacji ekonomicznej i przełamanie kryzysu.

Amerykańskie doświadczenia posłużyły za cenne źródło inspiracji dla innych krajów zmagających się z kryzysem ekonomicznym<sup>20</sup>. Elementy kontroli państwa w zakresie gospodarki zaczęły się stawać coraz powszechniejszym instrumentem walki z kryzysem ekonomicznym. Tendencja ta widoczna była w krajach Europy Zachodniej, wystąpiła również w Polsce. Pewien wpływ na jej umocnienie miało poczucie zagrożenia międzynarodowego pokoju, jakie wyczuwalne było w latach bezpośrednio poprzedzających rozpoczęcie II wojny światowej. Należy w tym miejscu podkreślić różnice, jakie zarysowały się pomiędzy demokratycznymi państwami zachodnimi, rozwiązującymi problemy gospodarcze za pomocą interwencjonizmu państwowego, przeznaczając środki na inwestycje cywilne i pozostawiając strukturom ekonomicznym znaczny zakres wolności, a faszystowskimi, inwestującymi głównie w zbrojenia i stosującymi totalną kontrolę we wszystkich dziedzinach życia kraju podczas realizacji koncepcji autarkii. „Skierowanie inwestycji państwowych oraz — pod naciskiem państwa — większości inwestycji prywatnych na zbrojenia, czyli na cele nieprodukcyjne, oznaczało poważne obciążenie społeczeństwa. Toteż mimo silnego wzrostu produkcji globalnej wartość realna zarobków robotniczych dopiero w 1938 roku powróciła do poziomu sprzed kryzysu, wartość nominalna zaś pozostała niższa. [...] Likwidacja bezrobocia należała do głównych atutów propagandowych hitleryzmu. Było to osiągnięcie bardziej polityczne niż gospodarcze. Bezrobocie zlikwidowano głównie przez zastosowanie przymusu pracy. Państwo wstrzymało zasiłki dla tych bezrobotnych, którzy odmówili przyjęcia warunków płacy i pracy, jakie im dyktowano. Była to przede wszystkim nieskomplikowana praca fizyczna: budowa autostrad, boisk sportowych, lotnisk, umocnień na granicy zachodniej (tzw. Wał Zachodni), gmachów partyjnych oraz prace

---

<sup>20</sup> W krajach skandynawskich przeprowadzono, wcześniej, niż miało to o miejsce w USA, daleko idące reformy społeczne.



melioracyjne w rolnictwie. Te roboty publiczne miały w większej części cele militarne lub propagandowe. Koszt robocizny był niewielki, ponieważ zatrudniano ludzi, którzy byli poprzednio bezrobotni. Hitlerowcy spostrzegli jednak trafnie, że człowiek pracujący, nawet za niskim wynagrodzeniem, nie ulega tak silnej frustracji, jak bezrobotny pobierający zasiłek od państwa<sup>21</sup>. Niezależnie od umiejętności hitlerowców wykorzystywania taniej siły roboczej, prowadzona przez nich polityka gospodarcza podporządkowana celom militarnym doprowadziła do znacznego zadłużenia kraju i nastawiona była na doraźne usuwanie symptomów, a nie przyczyn problemów gospodarczych Niemiec.

Okres wielkich zmian, jaki nastąpił w Europie po zwycięstwie Sprzymierzonych nad Państwami Osi w II wojnie światowej, stał pod znakiem istotnego wzrostu roli Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej<sup>22</sup>, jak również rozpowszechniania się amerykańskich wzorców ekonomiczno-kulturowych. Jakkolwiek *New Deal* nie był jedynym przykładem zmiany sposobu myślenia odnośnie do liberalnej koncepcji przemożnej roli wolnego rynku i zasady *laissez-faire*<sup>23</sup>, to jednak rola lidera „nowego świata”, jaką Stany Zjednoczone odgrywały po II wojnie światowej, sprawiła, że zmiany dokonujące się w tym kraju nabrały szczególnie dużego znaczenia. USA urosły do rangi niekwestionowanego mocarstwa<sup>24</sup>, które z uwagi na swój potencjał było w stanie pomagać gospodarczo zniszczonym wojną krajom europejskim w ramach planu Marshalla<sup>25</sup>. Należy

<sup>21</sup> J. Krasuski: *Historia Niemiec*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1998, s. 441—442.

<sup>22</sup> Po I wojnie światowej znaczenie Stanów Zjednoczonych zaczęło wzrastać; kraj ten stawał się coraz silniejszym ośrodkiem finansowym, podczas gdy tradycyjne potęgi — spuśczone wojną Niemcy czy Wielka Brytania — traciły swoje pozycje. Kraje te były często zadłużone w USA — np. w roku 1919 długi Wielkiej Brytanii w tym państwie wyniosły 850 mln funtów.

<sup>23</sup> Przykładem przeprowadzanych z sukcesem reform ekonomicznych oraz społecznych w zdecydowanie antyliberalnym duchu może być Skandynawia.

<sup>24</sup> Do 1939 r. Wielka Brytania była uznawana za drugie, po USA, mocarstwo gospodarcze świata. Po II wojnie światowej straciła bezpowrotnie tę pozycję, stając się dłużnikiem Stanów Zjednoczonych. Przyczyniły się do tego wojenne wydatki Wielkiej Brytanii, które wzrosły o 500%; import brytyjski zwiększył się w analogicznym okresie z 858 mln do 1 299 mln funtów, a eksport zmalał z 471 mln (w roku 1938) do 258 mln funtów w 1945 r. Oblicza się, iż Zjednoczone Królestwo straciło w czasie wojny ok. 25% swego bogactwa narodowego o szacunkowej wartości 7 300 mln funtów szterlingów.

<sup>25</sup> 12 lipca 1947 r. proklamowana została doktryna Trumana, kończąca okres zbliżenia pomiędzy dotychczasowymi sojusznikami — mocarstwami zachodnimi i ZSRR. W ogłoszonej doktrynie przewidywano pomoc dla krajów zagrożonych przez komunizm. W związku z tą koncepcją zapowiedziane zostało w deklaracji George'a Marshalla gospodarcze wsparcie USA dla zniszczonych wojną krajów europejskich. Państwa Europy Wschodniej, zmuszone przez ZSRR, odmówiły przyjęcia tej pomocy; kraje Europy Zachodniej utworzyły natomiast 12 lipca 1947 r. Komitet Europejskiej Współpracy Ekonomicznej.

jednak podkreślić w tym kontekście, że kraje europejskie zdobyły przed wojną własne doświadczenia w walce z kryzysem ekonomicznym — na przykład państwa skandynawskie rozwijały swe reformy systemów społecznych równoległe do *New Deal*<sup>26</sup>, a wiele wskazuje na to, że pod pewnymi względami go nawet wyprzedzały. Trudno więc uznać powojenne przemiany w Europie Zachodniej za czystej postaci „pochodną” wzorców amerykańskich. W okresie tym doszło do głębokich przeobrażeń w świadomości społeczeństw zachodnioeuropejskich, które ponosząc ciężar prowadzenia działań wojennych, spodziewały się po ich zakończeniu poprawy swego losu<sup>27</sup>.

Szczególnie widoczne było to w przypadku Wielkiej Brytanii. Kraj ten wykazywał podobieństwo do innych krajów wprowadzających istotne reformy społeczne, zmierzające do roztoczenia skutecznej formy ochrony nad obywatelami — na przykład do Szwecji. „Szwecja w XIX wieku była krajem biednym, ale w drugiej połowie tego stulecia tempo wzrostu było tam większe niż w jakimkolwiek innym kraju Europy. Wysoki początkowo poziom piśmienności był konsekwencją religijnych, kulturalnych i politycznych uwarunkowań w okresie poprzedzającym industrializację, ale także zdobyty wielki kapitał ludzki okazał się bardzo przydatny, gdy rozpoczęła się industrializacja. To uogólnienie odnosi się, w mniejszym stopniu, do pozostałych krajów skandynawskich, Stanów Zjednoczonych, Niemiec (Prus) i Szkocji”<sup>28</sup>.

Do ważnych przemian społeczno-ekonomicznych, które zasługują w tym kontekście na uwagę, doszło w Wielkiej Brytanii pod rządami Partii Pracy<sup>29</sup>, która dzięki sukcesowi wyborczemu w 1945 roku uzyskała szerokie możliwości realizacji własnej koncepcji reform<sup>30</sup>. Dodać należy, że potrzeba dokonania

---

<sup>26</sup> Rodzące się w wyniku przekształceń filozofii ekonomicznej nowe poglądy na temat roli polityki społecznej nie były jednakże tylko wynikiem „wynalazku” jednego państwa; rozwijały się one jednocześnie w wielu krajach, które przez wymianę informacji i doświadczeń wzajemnie wpływały na tworzenie coraz lepiej funkcjonujących systemów opieki socjalnej.

<sup>27</sup> Znaczną rolę w kształtowaniu stosunków politycznych między Wielką Brytanią a USA odegrał Ernest Bevin (1881—1951) — działacz związkowy i polityk związany z prawym skrzydłem Partii Pracy; minister pracy w latach 1940—1945; w latach 1945—1951 minister spraw zagranicznych; w swej karierze związkowej pełnił m.in. funkcję sekretarza generalnego Powszechnego Związku Transportowców (1922—1940). Zaliczany jest do współtwórców NATO.

<sup>28</sup> R. Cameron, L. Neal: *Historia gospodarcza świata...*, s. 229.

<sup>29</sup> 26 lipca 1945 r. w Wielkiej Brytanii w wyniku wyborów do Izby Gmin do władzy doszła Partia Pracy i utworzyła rząd, którego premierem został Clement Attlee.

<sup>30</sup> Należy pamiętać, że Wielka Brytania miała swoje tradycje odnośnie do przeprowadzania reform ekonomicznych i społecznych. Pomimo kryzysów brytyjskiemu światu pracy udało się przed II wojną światową osiągnąć pewne sukcesy — należy do nich wprowadzenie w 1930 r. w górnictwie brytyjskim 7,5-godzinnego dnia pracy. Warto zwrócić uwagę, że

zmian była rozpowszechniona we wszystkich grupach społecznych, a Partia Konserwatywna wydała wiele ustaw poprawiających sytuację społeczeństwa brytyjskiego jeszcze w okresie poprzedzającym rządy labourzystów<sup>31</sup>. Przeprowadzenie daleko idących zmian społeczno-ekonomicznych nie natrafiło w tej sytuacji początkowo na silną opozycję, szczególnie że na skutek kompromitacji przedwojennego układu rządowego z powodu uprawianej przez niego polityki „appeasementu” przeciwnicy reform nie mogli stawiać im skutecznego oporu. Ważny był również fakt utworzenia w obliczu wybuchu II wojny światowej rządu koalicyjnego, w którego skład weszli politycy popierający ruch robotniczy lub z nim związani — na przykład Ernest Bevin<sup>32</sup>. Po zakończeniu działań zbrojnych polityczna sytuacja była dla reformatorów korzystna, ponieważ konserwatyści — w tym czasie w opozycji — akcentowali również potrzebę przeprowadzenia pewnych zmian na korzyść społeczeństwa<sup>33</sup>. Potwierdza to fakt, że sporządzenie raportu o ubezpieczeniach społecznych powierzył komisji pod kierownictwem znanego ekonomisty współpracującego z ośrodkami akademickimi w Londynie i Oxfordzie — Williamowi Beveridge’owi (1879—1963)<sup>34</sup> — jeszcze za swej pierwszej kadencji jako premier Wielkiej Brytanii, konserwatysta Winston Churchill (1874—1965)<sup>35</sup>. Obawiał się jednak negatywnych skutków finansowych związanych z realizacją proponowanych w raporcie rozwiązań.

Istotnie, zawarte w opublikowanej w 1942 roku pracy W. Beveridge’a *Social Insurance and Allied Services* propozycje były bardzo śmiałe — postulował on powszechny system ubezpieczeń, który miał być finansowany przez pracobiorców, pracodawców, jak również przez państwo. Szczególnie

---

kryzys ekonomiczny był wówczas w swej ostrej fazie — w kraju tym produkcja przemysłowa osiągnęła stan sprzed kryzysu dopiero w roku 1934.

W roku 1931 Wielka Brytania zerwała ze standardem złota. Dzięki temu posunięciu towary brytyjskie stały się bardziej konkurencyjne — „blok szterlingowy” obsługiwał ok. 50% obrotów światowego handlu. Jednocześnie nastąpiło odejście Wielkiej Brytanii od wolnego handlu i wprowadzenie zasad protekcjonizmu.

<sup>31</sup> Z tego powodu powstało ironiczne twierdzenie, że twórcą *welfare state* nie jest Clement Attlee, lecz Lloyd George.

<sup>32</sup> H.-Ch. Schröder: *Die Geschichte Englands. Ein Überblick*. In: *Länderbericht Großbritannien*. Hrsg. H. Kastendiek, K. Rohe, A. Volle. Bonn 1994, s. 46.

<sup>33</sup> W ten sposób spełniały się obawy Chamberlaina, że niechciany — przez opcję polityczną, którą reprezentował — następstwem wojny będzie wzrost siły organizacji robotniczych.

<sup>34</sup> William Henry Beveridge był wybitnym politykiem i ekonomistą brytyjskim związanym, przynajmniej początkowo, z neoliberalizmem; opracowany przez niego na polecenie władz w 1942 r. memoriał dotyczący polityki społecznej łączył koncepcję pełnego zatrudnienia i zabezpieczeń społecznych dla obywateli z kapitalistycznym systemem gospodarowania. Zasady te stały się podstawą powojennej polityki społeczno-ekonomicznej Wielkiej Brytanii.

<sup>35</sup> W. Churchill czuł się zmuszony obiecać społeczeństwu, w jednym z przemówień radiowych wygłoszonych w marcu 1943 r., ubezpieczenia (zabezpieczenia) socjalne „od kołyski do grobu”.

interesujący był pomysł stworzenia niemal bezpłatnego systemu opieki zdrowotnej dla całego społeczeństwa, zapomóg dla bezrobotnych, rent dla emerytów i dodatków dla rodzin wielodzietnych<sup>36</sup>.

Jakkolwiek W. Churchill nie przeszedł do historii jako wielki reformator polityki społecznej, to jednak rząd przez niego kierowany wydał w 1944 roku *Akt w sprawie Oświaty (Education Act)* — reorganizujący system brytyjskiego szkolnictwa i wprowadzający bezpłatną naukę na poziomie podstawowym i średnim, wraz z przymusem nauczania do lat 16, oraz przewidujący bezpłatną opiekę lekarską i darmowe rozdawnictwo mleka w szkołach<sup>37</sup>. Realizacja jego założeń przypadła jednakże w udziale kolejnemu premierowi Wielkiej Brytanii, którym był labourzysta Clemente Attlee (1883—1967).

Równolegle z podnoszącymi się powszechnie głosami domagającymi się reform wewnętrznych mających na celu poprawę losu społeczeństwa, do zmian gospodarczych starał się doprowadzić również John Maynard Keynes (1883—1946), autor wydanej w 1936 roku *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza (General Theory of Employment, Interest and Money)*<sup>38</sup>. Ten wybitny naukowiec, uważany za współtwórcę mikroekonomii, stworzył nową koncepcję cykli ekonomicznych i upatrywał w dynamice inwestycyjnej głównego czynnika umożliwiającego wpływ na popyt<sup>39</sup>. Koncepcje gospodarcze J.M. Keynesa miały dalekosiężne implikacje społeczne — był on przekonany, że wolny rynek powinien być kontrolowany przez państwo, stał więc na gruncie interwencjonizmu państwowego. Naukowiec ten miał wielki wpływ na kształtowanie się oblicza gospodarczego Wielkiej Brytanii, a fakt, iż jako znany ekonomista opowiadał się za poprawą losu najuboższych, miał duże znaczenie praktyczne. Dążenie do poprawy bytu szerokich rzesz ludności wiązało się z przekonaniem Keynesa, iż tylko takie upowszechnienie dobrodziejstw bytowych powstrzyma może nastroje niezadowolenia społecznego i niebezpieczeństwo wzrostu wpływu komunistów. Nigdy nie

---

<sup>36</sup> Realizacja propozycji W. Beveridge'a przyjęła postać dwóch aktów wydanych w 1946 r.: 1) *Aktu o Ubezpieczeniu Społecznym (National Insurance Act)*; 2) *Aktu o Zdrowiu Narodowym (National Health Act)*. Opracowane dokumenty stanowiły swego rodzaju fundament *welfare state* w Wielkiej Brytanii.

<sup>37</sup> Miało to związek z niedożywieniem społeczeństwa brytyjskiego, co w przypadku dzieci i młodzieży pociągało za sobą szczególnie niebezpieczne skutki zdrowotne.

<sup>38</sup> Należy pamiętać, że plan Beveridge'a był bardziej dalekosiężny niż plan Keynesa, jeśli chodzi o przypisywanie państwu aktywnej roli w gospodarce — domagano się w nim bowiem osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia nie przez regulację popytu (jak tego chciał Keynes), lecz przez państwową kontrolę w zakresie rozlokowania siły roboczej. R. Hank: *Die Konsensgesellschaft übt den Konflikt — Über die Grenzen von Kooperation und sozialem Ausgleich*. In: *Wohlstand trotz alledem. Alternativen zur Standortpolitik*. Hrsg. M. Möhring-Hesse, B. Emunds, W. Schroeder. München 1997, s. 61.

<sup>39</sup> J.M. Keynes obalił „prawo J.B. Saya”, iż podaż wywołuje w konsekwencji odpowiedni popyt.

robił on przy tym tajemniczy z faktu, że proponowane przez niego reformy nie były wymierzone przeciwko systemowi kapitalistycznemu — lecz wręcz przeciwnie — miały go uratować przed grożącymi mu niebezpieczeństwami związanymi z powstałymi na skutek perturbacji gospodarczych napięciami społecznymi i widmem rozszerzania się marksizmu. J.M. Keynes był zatem zainteresowany usprawnieniem istniejącego systemu kapitalistycznego i zabezpieczeniem go przed groźbą wybuchu rewolucji społecznej.

Jakkolwiek J.M. Keynes nie był działaczem żadnej partii politycznej, to jednak przez swe teorie i działalność inspirował życie polityczne, ekonomiczne i społeczne zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w innych krajach europejskich i częściach świata. Mimo że on sam nie używał określenia *welfare state*, to jednak głoszone przez niego koncepcje przyczyniły się do powstania modelu znanego pod tą nazwą: państwa aktywnego, korygującego negatywne zjawiska, jakie powstają w trakcie działania mechanizmów rynkowych, które równoznaczne jest z polskim odpowiednikiem: „państwo opiekuńcze”.

Poglądy J.M. Keynesa nie przez wszystkich ekonomistów przyjęte zostały z entuzjazmem — miał on wrogów zarówno na prawicy, jak i na lewicy. Jego krytycy wykazywali często tendencje do zajmowania klarownych postaw światopoglądowych — na przykład liberalnych lub marksistowskich. Nauki J.M. Keynesa nie były ani skrajne, ani łatwe do zaszeregowania — zdaniem niemieckiego badacza, L. Kramma, nieortodoksyjność jego systemu w stosunku do obowiązujących wówczas teorii ekonomicznych polegała na 4 charakterystycznych cechach:

- zaprzeczeniu istnienia „niewidzialnej ręki” kierującej działaniami jednostek w taki sposób, żeby swą działalnością przyczyniała się do powstania społecznego *optimum* w odniesieniu do pełnego zatrudnienia;
- uznaniu faktu, iż kapitał przynosi zyski nie z powodu swej produktywności (taka bowiem nie jest konieczna do uzyskania profitów), lecz z powodu swego ograniczonego występowania; to stwierdzenie podkopało moralną podstawę nieskrępowanej działalności rynkowej;
- twierdzeniu, że oszczędność, wywodząca się z etyki purytańskiej, ma negatywne skutki gospodarcze w okresie słabej koniunktury, gdyż ogranicza popyt, co prowadzi z kolei do spadku produkcji; konsekwencją tego odkrycia było zanegowanie utrzymującego się wcześniej przekonania, że różnice występujące w dochodach i przy podziale bogactwa tłumaczyć można za pomocą pozytywnej funkcji akumulacji kapitału, która jest korzystna dla całego społeczeństwa;
- sprzeciwianiu się próbom eliminowania czasu jako faktora rozważań ekonomicznych<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> L. Kramm: *Politische Ökonomie*. München 1979, s. 62—63. Por. „Za główną przyczynę kryzysu Keynes uznał słaby popyt na dobra konsumpcyjne i dlatego zalecał świadome

J.M. Keynes nie we wszystkich proponowanych przez siebie rozwiązaniach był oryginalnym pionierem, nie on wymyślił na przykład interwencyjne zatrudnianie bezrobotnych w ramach robót publicznych jako sposób zwalczania bezrobocia — takie propozycje formułował już na przykład Thomas Robert Malthus (1766—1834). Zasługą Keynesa było jednak dostrzeżenie i ekonomiczne uzasadnienie tego typu interwencjonistycznych posunięć, jak również uczynienie z nich sprawnego narzędzia do zwalczania kryzysów gospodarczych. Przedstawiciele doktryny liberalnej z kolei długo przeciwstawiali się organizowaniu przez państwo robót publicznych, gdyż uważali takie działanie za krótkowzroczne, przynoszące tylko chwilowo zwiększone zatrudnienie<sup>41</sup>. W konsekwencji utrzymywało ono — ich zdaniem — bezrobocie, przyciągając kapitał do inwestycji nierentownych.

Wielkim problemem władz Wielkiej Brytanii w okresie budowania zrębów *welfare state* było zdobycie środków na finansowanie polityki społecznej. Kraj zniszczony był wojną, zadłużony, a stan posiadania brytyjskiego imperium kolonialnego zdawał się kurczyć z błyskawiczną szybkością. W tych warunkach zdecydowano się na realizację elementów gospodarki centralistycznej, nacjonalizację — przeprowadzoną w wielu dziedzinach życia gospodarczego, jak również podwyżkę podatków. Wśród upaństwo-

---

działania państwa, które prowadziłyby do wzmożenia tego popytu i tym samym »nakręcania koniunktury« [...] W warunkach gospodarki kapitalistycznej objętej kryzysem proponowano dwa rodzaje takich środków:

- pośrednie;
- bezpośrednie;
- Środki pośrednie obejmowały:
  - kontrolowane zwiększanie ilości pieniądza w obiegu (kontrolowaną inflację);
  - progresywne opodatkowanie wysokich dochodów;
  - zwiększanie świadczeń socjalnych (m. in. na bezrobotnych);
  - obniżanie stopy procentowej od oszczędności.

Wszystkie wymienione działania miały prowadzić do zwiększenia poziomu inwestycji i wzrostu popytu konsumpcyjnego, ograniczałyby natomiast tendencje do oszczędzania i lokowania pieniędzy w papierach wartościowych.

Środki bezpośrednie polegać miały na organizowaniu robót publicznych, czyli prowadzeniu różnego rodzaju prac użytecznych, finansowanych ze skarbu państwa, w celu zatrudnienia bezrobotnych. Roboty te nie powinny jednak prowadzić do zwiększenia podaży tych dóbr i usług, których ilość jest już wystarczająca, powinny natomiast, przez wzrost zatrudnienia i napływ „nowych” pieniędzy na rynek, uruchomić popyt. Państwa podejmowały też bezpośrednią działalność gospodarczą we własnych przedsiębiorstwach i tworzyły swój system własności (tzw. etatyzm, z franc. *l'état* — państwo). W różnych krajach działania te miały różnorodny charakter, uzależniony od stopnia recesji, ogólnej siły państwa, ustroju i celów politycznych warstw rządzących”. J. Szpak: *Historia gospodarcza powszechna*. Warszawa 2003, s. 261.

<sup>41</sup> Por. A. Jabłońska: *Teorie keynesistowskie*. W: *Podstawy ekonomii*. Red. R. Milewski, E. Kwiatkowski. Warszawa 2005, s. 378—382.

wionych instytucji znalazł się między innymi Bank Anglii, ponadto władze przejęły transport publiczny, lotnictwo cywilne, przemysł stalowy, elektroenergetyka i gazownie. Podkreślić należy, że podejmowane działania nie miały, wbrew pozorom, w żadnym wypadku rewolucyjnego posmaku — upaństwowione sektory przemysłu były z reguły nierentowne, a roztoczenie państwowej kontroli nad Bankiem Anglii miało głównie symboliczny charakter. Zastrzykiem finansowym okazał się pakiet pomocy amerykańskiej przyznanej Wielkiej Brytanii w ramach planu Marshalla. Kraj ten otrzymał największą część pomocy spośród państw europejskich — wyniosła ona ponad 3 mld dolarów<sup>42</sup>.

Metody zastosowane przez laburzystów były kontrowersyjne, a ich skutki bolesne dla społeczeństwa. Konsekwencją tego stanowiła ostatecznie przegrana w wyborach i trzynastoletni trwający okres rządów konserwatystów<sup>43</sup>. Wprowadzone ubezpieczenia społeczne okazały się jednak trwałym elementem systemu Wielkiej Brytanii, gdyż nie zlikwidowały ich rządy Partii Konserwatywnej — zmiany dokonane przez rządy wywodzące się z tej formacji politycznej dotyczyły głównie prywatyzacji upaństwowionych uprzednio przez Partię Pracy działów przemysłu, nie obejmowały jednak samych podstaw *welfare state*. Zamachu na jego osiągnięcia dokonała w latach osiemdziesiątych Margaret Thatcher nawiązująca w swej filozofii politycznej do klasycznej linii neoliberalnej — aczkolwiek i jej nie udało się doprowadzić do likwidacji istniejących struktur państwowej opieki nad osobami, które znalazły się w potrzebie<sup>44</sup>.

Koncepcja *welfare state* związana jest z wieloma polemikami i zażartymi sporami odnośnie do swej istoty i reprezentowanego przez siebie kierunku ideologicznego. W jednej z bardziej znanych definicji, której autorem jest badacz zagadnienia *welfare state*, R.C. Birch, wymieniono najważniejsze elementy tej koncepcji w Wielkiej Brytanii: 1) troskę instytucji państwa o jednostkę w przypadku choroby, braku pracy czy starości, jak również opiekę

---

<sup>42</sup> Od kwietnia 1948 r. do czerwca 1952 r. w ramach planu Marshalla Wielka Brytania otrzymała 3389,8 mln dol.; Francja 2713, 6 mln dol.; Włochy 1508,8 mln dol.; RFN 1390,0 mln dol.; Holandia 1083,5 mln dol.; Grecja 706,7 mln dol.; Austria 667,8 mln dol.; Belgia/Luksemburg 559,3 mln dol.; Dania 273,0 mln dol.; Norwegia 255,3 mln dol.; Turcja 225,1 mln dol.; Irlandia 147,5 mln dol.; Szwecja 107,3 mln dol.; Portugalia 51,2 mln dol., a Islandia 29,3 mln dol. J.M. Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*. Warszawa 1997, s. 94.

<sup>43</sup> 23 października 1952 r. konserwatyści rozpoczęli denacjonalizację gospodarki brytyjskiej.

<sup>44</sup> H. Zins: *Historia Anglii*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1995, s. 355—357; por. C. Grimwood: *Die „neue” Sozialpolitik in Großbritannien*. „Neue Praxis” 1994, Nr. 4, s. 291—300; por. J. van Langendonck: *Das deutsche Sozialrecht aus der Sicht eines Nachbarlandes*. In: *Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg nach Europa*. Hrsg. H. Braun, M. Niehaus. Frankfurt—New York 1990, s. 51—69.

medyczną oraz 2) prowadzenie polityki uwzględniającej interesy społeczeństwa, która obejmowałaby wysoki stopień zatrudnienia, ochronę środowiska naturalnego, budownictwo mieszkaniowe i działalność oświatową<sup>45</sup>.

Abstrahując od rozlicznych określeń *welfare state*, wyróżnić można na gruncie tej koncepcji kilka jej kierunków interpretacyjnych. Wymienić należy w tym kontekście grupy: „socjalnych minimalistów” — usiłujących utrzymać wydatki na cele społeczne na najniższym możliwym poziomie, „pragmatystów” — opowiadających się za takim zakresem pomocy społecznej, który umożliwi doraźne rozwiązywanie konkretnych potrzeb oraz prowadzenie bardziej długofalowych działań; „maksymalistów” — stojących na stanowisku realizowania w praktyce życia społecznego zasady równości przez wyrównywanie dochodów poszczególnych grup społecznych. Nie bez powodu zwolennicy tej tendencji zaliczani są często do ugrupowania „socjalizującego”; znani są również zwolennicy koncepcji traktowania *welfare state* jako „producenta dobrobytu”<sup>46</sup>.

Podkreślenie przeciwstawności *welfare state* koncepcji państwa stróża nocnego, wyrosłego ze stosowania zasady *laissez-faire*, jest integralnym elementem rozważań wielu badaczy polityki społecznej — zwłaszcza tych z okresu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Przykładem tego mogą być poglądy K. Mannheim’a i S. Fine’a, którzy uważali, że klasyczna teoria państwa w wydaniu liberalnym zawiera zabezpieczenie podstawowych wolności, przypisując państwu tylko w wyjątkowych wypadkach obowiązek podejmowania działań na rzecz społeczeństwa (np. w dziedzinie oświaty). W odróżnieniu od tego *welfare state* zawiera mechanizmy aktywnego i zorientowanego na korzyści społeczne działania ze strony państwa na rzecz „popierania dobra ogólnego”. To właśnie „działalność pozytywna” i dążenie do „ogólnego dobrobytu” wytyczają kierunek aktywności *welfare state*. „Welfare state oznacza, że państwo bierze na siebie prawa socjalne obywateli. Ten typ pojawia się w trzeciej fazie rozwoju praw obywatelskich, kiedy prawa osobiste i polityczne osiągnęły już pewien poziom zaawansowania. Ta sekwencja nabywania praw obywatelskich bywa kwestionowana, przynajmniej w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, ale nie może być kwestionowana w odniesieniu do ogółu społeczeństw rynkowo-kapitalistycznych. Nie ma wątpliwości, że w systemach przedkapitalistycznych dominowała przede wszystkim zasada odwzajemniania, w kapitalizmie leseferystycznym dominowała zasada alokacji rynkowej, natomiast w drugiej połowie XX wieku znaczenia nabierają redystrybucyjne systemy alokacji, a wśród nich *welfare state*”<sup>47</sup>.

Pomimo swych niewątpliwych osiągnięć w wielu dziedzinach państwo opiekuńcze przeżywało poważny kryzys od lat siedemdziesiątych ubiegłe-

<sup>45</sup> R.C. Birch: *The Shaping of the Welfare State*. Hong Kong 1976, s. 3.

<sup>46</sup> „State as the producer of wellbeing”. Wśród zwolenników tej koncepcji znani są H. Zink i A.C. Pigou.

<sup>47</sup> W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa 2001, s. 171—172.



go stulecia. Związane było to zarówno z wieloma „przerostami” socjalnymi państwa opiekuńczego<sup>48</sup>, ograniczającymi aktywność społeczeństwa w zakresie poprawiania swej sytuacji życiowej, jak również z osłabianiem się roli poszczególnych państw narodowych w życiu ekonomicznym w wyniku procesu globalizacji<sup>49</sup>. W bezpośrednim związku z tym pozostawało również zjawisko masowego przenoszenia miejsc pracy (produkcji) do krajów Trzeciego Świata, co odbiło się w negatywny sposób na kondycji państw opiekuńczych. Nic więc dziwnego, że retorykę ekonomiczną od lat osiemdziesiątych dominować zaczęły koncepcje neoliberalne. Zmianę tego trendu umożliwiły doświadczenia ostatniego kryzysu gospodarczego<sup>50</sup>, podczas którego rządy krajów zachodnich bez wahania uciekały się do praktyk interwencjonistycznych, ratując przede wszystkim wielkie instytucje finansowe, gwarantujące przetrwanie istniejącemu systemowi, a następnie organizując programy „nakręcania koniunktury”, mające na celu zachęcanie społeczeństw do zwiększenia konsumpcji. To z kolei prowadzić miało — i w wielu wypadkach prowadziło — do zwiększenia produkcji. Ingerowanie w „wydarczenia rynkowe” przez rządy krajów zachodnich stanowiło podważenie nie tylko założeń dominujących w ekonomii od lat osiemdziesiątych koncepcji neoliberalnych, lecz przywracało także aktualność dyskusji na temat sprawiedliwości społecznej i podkreślało dorobek państwa opiekuńczego. Także przemiany systemu opieki społecznej w Stanach Zjednoczonych pod rządami administracji Baracka Obamy — w szczególności wprowadzenie w tym

---

<sup>48</sup> Por. „Postęp traktuje się jako pojęcie integralne, wyrażające ideę zrównoważonego rozwoju wszystkich dziedzin społeczno-gospodarczych w sposób niestwarzający nowych dysproporcji. Jest to jednak idea w praktyce pozostająca takim celem, do którego można się zbliżać, ale trudno go osiągnąć. Każdy rozwój jest skomplikowanym procesem. W jego realizacji powstaje szereg ubocznych zdarzeń i procesów, z których część stwarza nowe problemy, a nawet wywołuje nowe »kwestie socjalne«. Rozwiązując te kwestie w ramach rozwoju, stwarzamy nowe w sposób mniej lub bardziej niezamierzony. Ta myśl o rozwiązywaniu »starych« i powstaniu »nowych« kwestii socjalnych nie pretenduje oczywiście do intelektualnych odkryć XX w., wskazuje natomiast, że postęp stwarza nam stale obiektywne komplikacje, rzutując między innymi na politykę społeczną”. J. Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*. Warszawa 1997, s. 25.

<sup>49</sup> Por. „Recesje ekonomiczne lat siedemdziesiątych i pierwszej połowy lat osiemdziesiątych miały inny charakter niż wcześniejsze (np. z okresu międzywojennego czy powojennego). Przede wszystkim obniżeniu produkcji i inwestycji oraz związanemu z tym bezrobociu towarzyszyły zjawiska inflacji (czyli wzrostu cen), co przeczyło teorii Keynesa. Źródła recesji tkwiły nie tyle w niedostatecznym popycie na dobra (jak było w okresie międzywojennym), ale w pojawieniu się nagłych braków wielu surowców (w tym energetycznych), co wywołało gwałtowne zniżki ich cen i podnosiło koszty produkcji. Ekonomisci wskazywali na kosztowy charakter tych recesji i niemożność walczenia z nimi przy zastosowaniu tradycyjnych metod opracowanych przez Keynesa”. J. Szpak: *Historia gospodarcza powszechna...*, s. 376.

<sup>50</sup> Początek tego kryzysu przypada na rok 2007, chociaż nie brak jest wskazówek sugerujących wcześniejsze narastanie niepokojących symptomów.

kraju powszechnych ubezpieczeń medycznych — zmieniło jakość dyskursu na temat interwencjonizmu państwowego i *welfare state*. Jakkolwiek część władz krajów zachodnich próbuje się obecnie wycofać z polityki „ożywiania gospodarki” i odkrywa nagle potrzebę daleko idących oszczędności w sferach socjalnych, to jednak rozbudzona świadomość społeczna sprawia, że w wielu miejscach dochodzi obecnie do silnych i niejednokrotnie gwałtownych w swym przebiegu demonstracji niezadowolenia. Ze względu na ich występowanie na wokandzie staje zagadnienie równości szans i sprawiedliwego podziału dóbr — wiele wskazuje na to, że niełatwo będzie zmusić opinię publiczną do uznania zasadności koncepcji interweniowania przez państwo tylko w przypadkach, kiedy zagrożone są interesy wielkiego kapitału, a zachowywania bierności, kiedy chodzi o losy „zwykłych ludzi”. Oczekiwać zatem można w związku z tym kontrowersjami napięć społecznych na dużą skalę, których ostatnie turbulencje ekonomiczne i niepokoje w Grecji, Hiszpanii, Francji i Portugalii są, jak się wydaje, zapowiedzią.

Rozpatrując zależności zachodzące pomiędzy interwencjonizmem państwowym a powstaniem *welfare state*, należy stwierdzić, że niewątpliwie powstanie i przetrwanie tego ostatniego uzależnione było i jest od realizacji przez poszczególne kraje polityki interwencjonizmu państwowego. Jednak nie każdy rodzaj interwencjonizmu państwowego prowadził w przeszłości do budowy państwa opiekuńczego — przykłady faszystowskich Włoch i Niemiec dobitnie o tym świadczą<sup>51</sup>.

Z analizy historycznej wynika, że do powstania *welfare state* prowadziła szczególna odmiana interwencjonizmu — czyli ta, która kojarzona jest z koncepcjami J.M. Keynesa, chociaż nie wszystkie kraje uprawiające politykę społeczno-gospodarczą typową dla państwa opiekuńczego przyznają się do duchowego powinowactwa z jego doktryną ekonomiczną<sup>52</sup>. Przykładem tego może być RFN, niechętna chociażby z powodów „doświadczeń historycznych” poszukiwaniu podobieństw i analogii zachodzących pomiędzy „społeczną gospodarką rynkową” i „niemieckim cudem gospodarczym” a doświadczeniami anglosaskimi czy skandynawskimi. Niemcy zdają się również rościć sobie pretensje do „pierwszeństwa” w symbolicznej kolejce do autorstwa pojęcia „państwo opiekuńcze”<sup>53</sup> — ze względu na wprowadze-

<sup>51</sup> Niebezpieczne dla spokoju wewnętrznego i pokoju międzynarodowego okazało się zwłaszcza inwestowanie przez te kraje pod totalitarnymi rządami olbrzymich zasobów finansowych w zbrojenia — te potężne sumy pieniędzy nie mogły przynieść wymiernych zysków gospodarczych, gdyby nie wykorzystano wyprodukowanej broni w ramach planowanych wojen.

<sup>52</sup> Niezależnie od ich nastawienia trudno jest zaprzeczyć występowaniu znacznych podobieństw w społeczno-gospodarczych procesach w Europie Zachodniej, które są kojarzone z doktryną opracowaną przez J.M. Keynesa.

<sup>53</sup> Niem. *Sozialstaat, Wohlfahrtstaat*.

nie przez Otto von Bismarcka w tym kraju w latach 1883—1889 pierwszych na świecie ubezpieczeń społecznych<sup>54</sup>. Warto również pamiętać, że poglądy Keynesa nie były wolne od zapożyczeń, co nie umniejsza ich praktycznej wartości.

Niezależnie od takich czy innych zastrzeżeń formułowanych w odniesieniu do niektórych aspektów polityki interwencjonistycznej i występujących niejednokrotnie w przeszłości wypaczeń polityki społecznej *welfare state*<sup>55</sup>, trudno ignorować ich znaczny dorobek społeczno-ekonomiczny i kulturowy<sup>56</sup>. Bez sprzężenia keynesowskiej wersji interwencjonizmu z budową państwa opiekuńczego niemożliwy byłby tak znaczący rozwój naszego kontynentu<sup>57</sup>, do którego doszło w drugiej połowie XX wieku, a prawdopodobnie także zachodzący od pewnego czasu na jego obszarze proces integracji. W ocenie leżącego u podstawy *welfare state* interwencjonizmu trudno także ignorować opinie wielu badaczy i mężów stanu — do tych ostatnich należy między innymi były kanclerz RFN Helmut Schmidt — którzy uważają państwo opiekuńcze za „największe osiągnięcie Europy w ubiegłym stuleciu”.

---

<sup>54</sup> Niezależnie od wszystkich kontrowersji trudno nie dostrzec podobieństw między niemieckim *Sozialstaat*, *Wohlfahrtstaat*, a brytyjskim *welfare state*.

<sup>55</sup> Por. K.G. Zinn: *Sozialstaat in der Krise*. Berlin 1999.

<sup>56</sup> Por. J. Sztumski: *Dylematy sprawiedliwego podziału*. „Polityka Społeczna” 1996, nr 5—6, s. 1—2.

<sup>57</sup> Dotyczyło to zwłaszcza zachodniej części kontynentu europejskiego.