

RETT RYSZARD LUDWIKOWSKI (Kraków)

Welfare state a opportunity state

I

Obserwując toczącą się, w ostatnim okresie, gorącą dyskusję wokół kwestii kształtowania się Anglii jako *państwa dobrobytu*, można zauważyć szereg kontrowersyjnych problemów, które do tej pory nie znalazły jeszcze pełnego rozwiązania. Szczególnie żywą wymianę poglądów wywołała próba odpowiedzi na pytanie, czy ukształtowany w Anglii, po II wojnie światowej, model państwa¹ był rezultatem stopniowo narastających zmian w polityce socjalnej i w związku z tym jedynie pewną modyfikacją w ramach państwa liberalnego czy też *welfare state* wyraża w pełni koncepcję państwa, które różni się poważnie nie tylko od państwa *laissez-faire* z XIX w., lecz również od wszystkich znanych nam w historii państw².

Stawało dalej pytanie, jaki wkład wniosły dwie największe partie w procesie zachodzących w Anglii reform socjalnych, jaki był ich stosunek do kształtującego się modelu państwa. Analizując dostrzegalne etapy przemian wspomina się tu najczęściej o reformach J. Chamberlaina w latach 1870, o ustawodawstwie lat 1906 - 1914, powszechnie jednak przeważa opinia, że decydującą rolę w tym procesie odegrały reformy Partii Pracy z lat 1945 - 1950³. Wobec labourzystowskiego modelu *welfare state* angielscy konserwatyści zaprezentowali swoją wersję określaną często terminem *opportunity state*. W literaturze polskiej znajdujemy najczęściej, na marginesie innych problemów, dość powierzchowną charakterystykę reform Partii Pracy lat 1945 - 1950 i jedynie wzmianki o stanowisku konserwatystów. W związku z tym uzasadnione wydaje się podjęcie zamierzonej tu przez nas próby porównawczej charakterystyki założeń ideologicznych i polityki obydwu partii w tym okresie. Chcielibyśmy

¹ Nie wdając się szerzej w rozważania terminologiczne dotyczące samego pojęcia *welfare state* nie zamierzamy w tym miejscu analizować problemu czy termin jest adekwatny do wzorca angielskiego po 1945 r. Por. w tej kwestii Hirsztowicz, *Problemy państwa brytyjskiego*, Studia Socjologiczno-Polityczne, z. 7, 1960, s. 267 - 275.

² Por. W. A. Robson, *The Welfare State*, London 1957.

³ Por. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1964, s. 114. Podobnie

równocześnie podkreślić, że analizę modelu labourzystowskiego, jako bardziej znanego, traktowaliśmy jako tło rozważań, poświęcając więcej uwagi wersji prezentowanej przez konserwatystów.

II

I. Zwycięstwo labourzystów w wyborach 1945 r. było zaskoczeniem dla zwolenników obu partii. Wydawało się wielce prawdopodobne, że autorytet i popularność Winstona Churchilla, ugruntowane w okresie kierowania państwem w trudnych latach wojennych, przeważą szalę na korzyść konserwatystów. Rzeczywistość przyniosła jednak inne rozwiązanie. Jakie były tego przyczyny.

Labourzyści wskazywali tu najczęściej na fakt, że zaprezentowany przez nich program *Let Us Face the Future* nie był tylko negacją założeń przeciwników, lecz zawierał konkretne propozycje reform, uzyskując pełną aprobatę większości społeczeństwa. Konserwatyści, ich zdaniem, zbyt nie liczyli na popularność Churchilla nie starając się zmodyfikować swojego programu. Zdaniem przywódców Partii Pracy wyborcy dokonali wyboru między systemami, z których jeden był za a drugi przeciw planowaniu. Założenie wprowadzenia w większym stopniu zasad planowania w swojej polityce uważali labourzyści za główną przyczynę swojego sukcesu.

Konserwatyści przyznawali, że rezultat wyborów był dla nich zaskoczeniem, lecz podkreślali, że był on raczej wynikiem sytuacji, okoliczności a nie klęską reprezentowanego przez nich programu (*The Conservative Manifesto*). Przyznawali, że przeceniono tu rolę samego Churchilla, nie wykorzystując dostatecznie i właściwie wszelkich możliwości propagandowych. Podkreślano często, że wystąpienia przedwyborcze Churchilla atakujące silnie socjalistów były być może słuszne teoretycznie, aczkolwiek szkodliwe politycznie⁴.

Przede wszystkim konserwatyści starali się polemizować z przytoczoną opinią labourzystów, według której różnice stanowisk odnośnie do elementów planowania w gospodarce i polityce były czynnikiem decydującym. Eksponowali podobieństwa obu programów wskazując, że zostali wprowadzicie pokonani, lecz że ich założenia są tak bliskie wyborcom, że łatwo mogą oni zmienić opinię na ich korzyść. Zgadzali się, że w kwestii planowania i stosunku do nacjonalizacji różnice programów były najbardziej istotne, lecz podkreślali, że fakt iż przeciętny wyborca głosował na

Hirszowicz, o. c., s. 210. Titmuss wymienia tu jako decydujący rok 1948. (*Essays on the Welfare State*, s. 34).

⁴ Również i tego faktu nie absolutyzowano jako bezpośredniej przyczyny przegranej. Przywódcy partii zgadzali się, że gdyby nie osoba Churchilla to przegrana byłaby prawdopodobnie jeszcze wyraźniejsza. Sondaż opinii wskazywał, że wiele osób głosujących na labourzystów było przekonanych, że dojście ich do władzy nie zaprzecza możliwości utrzymania się Churchilla na stanowisku Pierwszego Ministra (por. Q. Hogg, *The Case for Conservatism*, West Drayton 1947, s. 229).

Partię Pracy był raczej wynikiem sprawnej propagandy labourzystowskiej niż jego przekonania, że głosuje za programem zakładającym przejęcie przez państwo pewnych działów przemysłu. Szukając rzeczywistych przyczyn porażki starali się dowodzić, że po latach, w których konserwatyści odgrywali w polityce angielskiej decydującą rolę, zmiana partii rządzącej była zgodna z pewną naturalną cyklicznością przemian charakteryzującą społeczeństwo o demokratycznym systemie rządów⁵.

Rozważając przytoczone tu stanowiska obu partii nasuwa się pytanie, czy rzeczywiście istniały daleko idące podobieństwa programów, czy też eksponowanie ich przez konserwatystów było dobranym chwytem propagandowym. Spróbujemy zastanowić się nad tą kwestią analizując tak prezentowane w 1945 r. programy obu partii, jak i ewentualne kierunki zmian w ich polityce późniejszego okresu. Zaznaczyć jednak należy, że zgodnie z tematem niniejszych rozważań, szczególną uwagę zwrócimy na te założenia programów, które były decydujące dla ukształtowania modeli, labourzystowskiego *welfare state* i konserwatywnego *opportunity state*. Z tego też punktu widzenia najistotniejsze będą dla nas postulaty w dziedzinie polityki ekonomicznej i socjalnej⁶.

II. Zawarte w labourzystowskim manifestie wyborczym 1945 r., *Let Us Face the Future*, hasło gospodarki planowej i związany z nim postulat nacjonalizacji kluczowych gałęzi przemysłu wywołały, jak już wspominaliśmy, najwięcej kontrowersji i najburzliwszą dyskusję. Realizację tego hasła uważano za nieodzowny warunek skuteczności zapowiadanej polityki socjalnej i ekonomicznej. *Let Us Face in the Future* wyraźnie stwierdzał, że „oferuje plan (podkreślenie R. L.), który zapewni pokój społeczeństwu”⁷. Sam manifest, jak i wydany w dwa lata później *Economic Survey for 1947*, oprócz podobnych postulatów polityki planowej, zapowiadały również środki jej realizacji. Stwierdzały, że wprowadzie partia nie zamierza w najbliższym okresie likwidować w ogóle własności prywatnej w przemyśle, a jedynie w ciągu pierwszych pięciu lat nacjonalizować kluczowe jego gałęzie, to jednak pozostały sektor prywatny musi być również objęty narodowym planem. Państwo, zgodnie z zapowiedzią, miało wykorzystać swoją władzę dla pełnej koordynacji wszystkich dzia-

⁵ Quintin Hogg, późniejszy Viscount Hailsham, jeden z przywódców konserwatywnych, podkreślał po 1945 r., że żadna partia nie może zadowolić postulatów wszystkich grup społecznych, że z czasem wzrastają one na sile i że pozytywnym rozwiązaniem jest wtedy zmiana partii u steru władzy. Jest to zjawisko naturalne, z którym konserwatyści muszą się pogodzić, ale z którego muszą też wyciągnąć odpowiednie wnioski.

⁶ Tak więc, nie znajdzie czytelnik w artykule analizy polityki międzynarodowej, postulatów dotyczących organizacji samorządu lokalnego czy też problemów rolnictwa, które aczkolwiek również nie bez związku z problematyką *welfare state*, nie wydawały się w tym miejscu niezbędne dla wyczerpania tematu niniejszych rozważań.

⁷ „The Labour Party offers the plan which will win the peace for the people” (*Let Us Face the Future*, s. 2).

łów przemysłu znajdujących się tak w rękach państwa, jak i w rękach prywatnych⁸.

Zdaniem labourzystów tego rodzaju polityka musiała opierać się na silnych finansowych podstawach, dlatego też pierwszym krokiem do tego celu miała być nacjonalizacja Banku Anglii i oddanie mu kontroli nad Joint Stock Banks. Niewątpliwie sprzyjał tym planom fakt, że okres wojenny przyniósł konieczność zwiększonej dyspozycji centralnej i kontroli państwa nad wszystkimi środkami i zasobami kraju. Kontynuacja bądź nawet utrzymanie tylko pewnych elementów tej polityki było znacznie łatwiejsze niż walka o nią w okresie pokojowym. Istniały jednak również trudności, z którymi Partia Pracy musiała się uporać. Przystawienie ekonomii na pokojowe potrzeby kraju, rozwiązanie kwestii zatrudnienia zdemobilizowanych żołnierzy, nawiązanie sprawnej wymiany handlowej z osłabionymi wojną krajami, to tylko niektóre problemy o istotnym, jak wykazały doświadczenia I wojny światowej, znaczeniu. Tu jednak również hasło gospodarki planowej miało przekonać społeczeństwo, że partia, która to głosi proponuje najlepsze środki rozwiązania trudności. Pamięć o kryzysach okresu międzywojennego i sprawna propaganda labourzystowska podkreślająca, że znowu jedynie nacjonalizacja pewnych działów przemysłu i planowanie mogą pomóc w ich uniknięciu, zdawały się przekonywać przeciętnego wyborcę⁹.

W odpowiedzi na te postulaty konserwatyści w większości stwierdzali, że błędne jest przekonanie jakoby jedynie Partia Pracy miała monopol na planowanie. Błędem jest również posądzanie ich o chęć powrotu do gospodarki opartej o zasadę *laissez-faire*. Planowanie w ekonomii jest tak samo niezbędne jak planowanie w wielu innych sferach życia społecznego. Doktryna konserwatywna szuka tu jednak „złotego środka”; niewłaściwy jest *laissezfairyzm*, którego zresztą konserwatyzm nigdy nie popierał, ale również niewłaściwy jest model planowania reprezentowany przez labourzystów, który musi prowadzić do zbytnej koncentracji władzy politycznej i ekonomicznej w rękach rządu. Dla konserwatystów planowanie staje się niebezpieczne nie wtedy, gdy wypiera *laissezfairyzm*,

⁸ Por. J. Parker, *Labour Marches on (Harmondsworth Middlesex England, N. Y. USA, s. 51)*.

⁹ Argumenty konserwatystów wskazujące na nieświadomość społeczeństwa co do programu nacjonalizacji, nie wydają się zbyt przekonujące. Z drugiej strony, wydaje się, że mimo postulowania planowej polityki ekonomicznej, w okresie obejmowania władzy, labourzyści, sami nieco zaskoczeni swoim sukcesem, nie mieli jeszcze sprecyzowanej koncepcji, jak zorganizować sam mechanizm planowania. Jedni proponowali skopiowanie wzoru radzieckiego, inni uważali, że najlepiej stworzyć Doradcą Centralną Komisję Planowania, której propozycje byłyby zatwierdzane przez gabinet. Ostatecznie po żywej dyskusji powstał Komitet, do którego kadry urzędniczej dostarczył Dział Ekonomiczny Sekretariatu Gabinetu. Na czele Komitetu stanął Herbert Morrison (por. szerzej w tej kwestii J. Parker, o.c., s. 52).

lecz gdy zagraża własności prywatnej. Widać wyraźnie, że prawdziwie kontrowersyjną kwestią nie jest samo planowanie, lecz fakt nacjonalizacji, świadczący, zdaniem konserwatystów, o labourzystowskich tendencjach do zmiany struktury własnościowej. Zajmijmy się tym problemem nieco szerzej.

Zapowiedź przejęcia przez państwo kluczowych gałęzi przemysłu w programie *Let Us* nie była zaskoczeniem dla społeczeństwa angielskiego. Kwestia nacjonalizacji była już od dłuższego czasu żywo dyskutowana. Zwolennicy argumentowali jej konieczność podkreślając, że przy współczesnym tempie rozwoju przemysłu jedynie zmonopolizowanie poszczególnych jego gałęzi zapewni właściwą efektywność. Zaznaczali równocześnie, że zmonopolizowana, prywatna własność, prowadząca do wyzysku konsumenta nie jest właściwym rozwiązaniem. Wskazywali dalej, że za nacjonalizacją przemawiają również doświadczenia wyciągnięte z poważnych kryzysów gospodarczych okresu międzywojennego. Socjaliści angielscy, poddając krytyce główne zasady ustroju kapitalistycznego, dodawali tu szereg argumentów o charakterze politycznym.

Przeciwnicy upaństwowienia starali się natomiast dowodzić, że na dłuższą metę jedynie wolna konkurencja stwarza odpowiednie bodźce sprzyjające rozwojowi gospodarki, a własność prywatna wyzwala u jednostek największy stopień inicjatywy, zaradności i pracowitości, zgodnie z proklamowaną jeszcze przez klasyczną szkołę ekonomii zasadą, że każdy jest najlepszym sędzią swoich interesów.

Leonard Tivey, badający zachodzący w brytyjskim przemyśle proces nacjonalizacji¹⁰ wymienia kilka głównych jego zdaniem — czynników, które umożliwiły zaistnienie sytuacji sprzyjającej reformom Partii Pracy. Podkreśla on znaczenie rozwijającego się od połowy XIX w. ruchu spółdzielczego, dalej, rolę samej Labour Party, jej polityki i propagandy dla wytworzenia odpowiedniego klimatu w społeczeństwie. Jako dalsze czynniki wymienia syndykalizm — rozumianą przez coraz szersze kręgi obywateli — potrzebę planowania w gospodarce i wreszcie wpływ polityków i działaczy, którzy wprowadzili nie byli socjalistami, lecz godzili się z faktem, że potrzebna jest nacjonalizacja pewnych określonych działów przemysłu. Przemawiała do nich najczęściej motywacja, że w przypadku istnienia monopolu, odpada argument wskazujący na pozytywne cechy wolnej konkurencji i państwo może stać się właścicielem z większym pożytkiem dla społeczeństwa. Widzieli oni również konieczność przejęcia tych zacofanych działów gospodarki, które nie mogły wybrnąć z kryzysu o własnych siłach¹¹.

¹⁰ L. Tivey, *Nationalisation in British Industry*, London 1966, s. 18 - 26.

¹¹ Jako przykłady można tu wymienić: nacjonalizację telegrafu w 1869 r. przez Gladstone'a, zapowiedź tak przez niego, jak zresztą i przez Churchilla nacjonalizacji kolei, nacjonalizację London Transport itp.

Niewątpliwie ważną rolę odegrało wykształcenie się w Anglii formy, tzw. korporacji publicznych (*public corporation*), zarządzających określonym działem gospodarki będącej własnością publiczną. Korporacje posiadały znaczny stopień swobody działania określony specjalnym statutem i jedynie w pewnym stopniu podlegały kontroli rządu¹².

Wszystkie te czynniki stworzyły odpowiedni klimat w społeczeństwie sprzyjający akceptacji wspomnianego już labourzystowskiego programu *Let Us Face the Future*¹³. Wyszczególniając kierunki zamierzonej nacjonalizacji, program zapowiadał, że przede wszystkim „Bank Anglii z jego uprawnieniami finansowymi musi być przejęty na własność publiczną, a operacje innych banków zharmonizowane z celami przemysłowymi”. Wskazywał dalej na konieczność nacjonalizacji przemysłu węglowego, wymagającego koniecznej modernizacji, kierowanego dotychczas chaotycznie przez setki niezależnych kompanii. Publiczna własność gazu i energii elektrycznej miała zapobiec niepotrzebnej konkurencji, otworzyć drogę skoordynowanym badaniom i zapewnić odpowiednie tempo rozwoju. Nacjonalizacja była również, zdaniem labourzystów, niezbędna dla właściwej koordynacji wewnątrzkrajowych transportowych usług kolejowych, wodnych, drogowych i powietrznych. Partia Pracy zapowiadała wreszcie przejęcie przemysłu żelaza i stali znajdującego się w rękach prywatnych monopolii utrzymujących nieefektywne zakłady o wysokich kosztach produkcji, co niekorzystnie odbijało się na wysokości cen. Program nie zawierał zapowiedzi generalnej nacjonalizacji ziemi, stwierdzając jedynie, że „Partia Pracy wierzy w nacjonalizację ziemi i będzie czynić starania w tym kierunku, ale przede wszystkim państwo i organy lokalne muszą posiadać szerszą i sprawniejszą władzę nabywania ziemi dla celów publicznych, gdzie tylko wymaga tego interes publiczny”. Nie ma

¹² Rząd wyznaczał zarząd korporacji i ogólne kierunki działania. Pełniejszych informacji o angielskich korporacjach dostarcza praca F. Friedmanna; *The New Public Corporation and the Law*, „Modern Law Review” 1947, s. 235. Jako pierwsze zorganizowane na zasadach podobnych do współczesnych korporacji należy wymienić: British Broadcasting Corporation, Central Electricity oraz Passenger Transport Board. Mimo pewnych zastrzeżeń Labour Party (por. L. Tivey, o. c., s. 34 - 37) korporacje, organizowane w okresie międzywojennym, głównie z inicjatywy konserwatystów zyskały dość szeroką aprobatę. Tak np. w wydanej w 1926 r. pracy *The end of Laissez-faire* J. M. Keynes pisze: „In many cases the ideal size of the unit of control and organisation lies somewhere between the individual and the modern State. I suggest, therefore, that progress lies in the growth and the recognition of semi-autonomous bodies within the State” (za L. Tivey, o. c., s. 32).

¹³ Ogólnie w kwestii nacjonalizacji program zapowiadał: „There are basic industries ripe and over-ripe for public ownership and management in the direct service of the nation. There are many smaller businesses rendering good service which can be left to go with their useful work. There are big industries not yet ripe for public ownership which must nevertheless be required by constructive supervision to further the nation's needs [...]”.

tu miejsca i zresztą nie jest naszym celem dokonać szczegółowej analizy procesu nacjonalizacji poszczególnych działów gospodarki¹⁴, ograniczymy się jedynie do przypomnienia faktów.

W lutym 1946 r. został przejęty Bank Anglii; jego struktura organizacyjna pozostała bez większych zmian, aktywa zostały przekazane Skarbowi Państwa a ogólny nadzór nad Bankiem ministrowi finansów. W tymże roku Coal Industry Nationalisation Act powołał National Coal Board, działający na zasadach międzywojennych korporacji, któremu po 1 stycznia 1947 r. przekazano wszystkie kopalnie węgla w Wielkiej Brytanii. Akt dopuszczał eksploatację małych kopalń przez przedsiębiorstwa prywatne, ale za licencją uzyskaną od Coal Board. W 1946 r. labourzyści przedstawili jeszcze projekt ustawy dotyczącej lotnictwa cywilnego. Przed II wojną światową istniały dwie subsydiowane kompanie kierujące handlowym transportem powietrznym, Imperial Airways oraz British Airways. Jeszcze przed 1939 r. rząd konserwatystów przejął ich własność tworząc British Overseas Corporation. Labourzystowski Civil Aviation Act z 1946 r. przewidywał utworzenie dwóch dodatkowych korporacji na podobnych zasadach: British European Airways i British South American Airways (ta ostatnia została w 1949 r. włączona do British Overseas Airways Corporation¹⁵. Gabinet Partii Pracy zajął się również organizacją łączności. Już w 1938 r. rząd nabył mniejszość udziałów istniejącej od 1929 r. Cable and Wireless Ltd., a Cable and Wireless Act z 1 stycznia 1947 r. postanawiał obowiązkowe przejęcie pozostałej części udziałów. Zgodnie z zapowiedzią programu wydany w 1947 r. *The transport Act* przekazał przejęte środki transportu wewnątrz krajowego nowo utworzonej korporacji publicznej. Ustawa dążyła do ograniczenia konkurencji między poszczególnymi środkami transportu i organizacji każdego z nich w jednolity system. Rolę koordynacyjną miała spełniać specjalnie powołana The British Transport Commission. Inna ustawa z tego samego roku przekazała całość przemysłu elektrycznego British Electricity Authority, zostawiając jedynie organizację dystrybucji energii w rękach lokalnych zarządów. W 1948 r. przeszedł w parlamencie akt wprowadzający w życie nacjonalizację przemysłu gazowego. Kraj został podzielony na dwanaście okręgów, w których wyznaczone przez ministra Area Gas Boards posiadały monopol produkcji i dostarczania gazu na swoim terenie. Pracę Gas Boards koordynowała specjalna Gas Council, w skład której wchodził szefowie poszczególnych Gas Boards. Niewątpliwie najwięcej kontrowersji wywołał projekt nacjonalizacji przemysłu żelaza i stali. Istniejąca koordynacja polityki w tym przemyśle przez British Iron and Steel

¹⁴ Materiału w tej kwestii dostarcza L. Tivey we wspomnianej już pracy (rozdz. „The proces of Legislation”, s. 42 - 68; por. także J. Parker w rozdz. „Nationalisation Programme”, s. 60 - 69).

¹⁵ Trzy wspomniane korporacje obsługiwały główne regularne linie; prywatne kompanie mogły świadczyć usługi na liniach o drugorzędym znaczeniu.

Federation oraz daleko idąca kontrola produkcji przez powstałą w czasie wojny Iron and Steel Control, napawała właścicieli nadzieją, że Partia Pracy poprzestanie tu na rozszerzeniu kontroli publicznej, nie realizując zapowiadanej nacjonalizacji. Dlatego też przedstawiony przez labourzystów Nationalisation Bill, proponujący utworzenie Iron and Steel Corporation, spotkał się z silną opozycją¹⁶. W Izbie Lordów konserwatyści zażądali uwzględnienia klauzuli, że postanowienia o nacjonalizacji nie wejdą w życie aż do czasu następnych wyborów. Labourzyści, biorąc pod uwagę, że praktycznie trudno byłoby dokonać tego w krótszym okresie, zaakceptowali tę poprawkę. Wybory w 1950 r. przyniosły, nikłą większością, zwycięstwo Partii Pracy. 15 lutego 1951 r. ten dział przemysłu został znacjonalizowany i została powołana wspomniana już Iron and Steel Corporation z pułk. St. Hardie na czele. Jednak w październiku 1951 r. labourzyści przegrali następne wybory, a w 1953 r. konserwatyści w nowym Iron and Steel Act przeprowadzili zapowiadaną denacjonalizację¹⁷.

Przeprowadzona przez labourzystów nacjonalizacja spotkała się z szeroką krytyką konserwatystów. Podkreślali oni, że Partia Pracy, zakładając konieczność przejęcia przez państwo pewnych działów przemysłu, kierowała się tą zasadą na ślepo, nie zważając na istotne przesłanki ekonomiczne; nacjonalizacja miała być lekarstwem na wszystko. Starano się wykazać, że w każdym konkretnym wypadku uzasadnienie decyzji labourzystów było inne, a wysuwane argumenty niejednokrotnie sprzeczne ze sobą.

Tak więc w przypadku nacjonalizacji Banku Anglii jedną z przyczyn tego przedsięwzięcia miała być jego użyteczność dla polityki pełnego zatrudnienia. „Bank Anglii z jego finansowymi uprawnieniami musi być przejęty na własność publiczną” — głosił pamflet labourzystów, dodając, że „przy pomocy tych i innych środków pełne zatrudnienie będzie osiągnięte”. Konserwatyści starali się wykazać, że fakt przejęcia Banku jest zasadniczo bez znaczenia, ponieważ i tak podlegał on Skarbowi Państwa we wszystkich ważniejszych sprawach. „Nie potrzebujemy tracić więcej czasu na popieranie czy atakowanie Banku Anglii — pisze Quintin Hogg — Efekt w stosunku do pełnego zatrudnienia będzie oczywiście żaden”¹⁸.

W kwestii węglowej Hogg wykorzystuje inny cytat z programu *Let Us* wskazujący, że „przez ćwierć wieku przemysł węglowy [- -] brnął chaotycznie będąc własnością wielu setek niezależnych kompanii”. Nacjonalizacja jest wobec tego karą, za niezmonopolizowanie usług¹⁹.

W przypadku przemysłu żelaza i stali sytuacja jest zupełnie przeciwna. „Prywatny monopol utrzymuje wysokie ceny i zakłady o nie-

¹⁶ Dokładniejsze szczegóły por. Z. Tivey, o. c., s. 55 - 60.

¹⁷ Odnośnie kwestii związanych z nacjonalizacją innych drobniejszych gałęzi gospodarki por. L. Tivey, o. c., (rozdz. „Other Nationalisation”, s. 61 - 68).

¹⁸ Q. Hogg, o. c., s. 154.

¹⁹ Ibidem, s. 156.

efektywnych wysokich kosztach. Tylko wtedy gdy własność publiczna zastąpi prywatny monopol, przemysł może stać się wydajny. W tym wypadku — zdaniem Hogga — nacjonalizacja jest karą za utworzenie monopolu²⁰.

Przemysły gazowy i elektryczny były również w większości zmonopolizowane, w tym sensie, że tylko jedno przedsiębiorstwo mogło dostarczać swoich produktów w danym okręgu. „Szkodliwa konkurencja” nie oznaczała rywalizacji między jedną kompanią a drugą, dostarczającą tych samych usług, ale możliwość wyboru nabywcy między korzystaniem z gazu lub elektryczności. Większość elektrowni była zresztą własnością władz lokalnych; nacjonalizacja oznaczała w tym wypadku — pisze Hogg — przekazanie ich do dyspozycji rządu, a więc centralizację.

Brak jednolitego uzasadnienia przez labourzystów konieczności nacjonalizacji i w związku z tym istniejące konsekwencje w argumentacji nasuwają, zdaniem Hogga, wnioski będący równocześnie jego głównym zarzutem, że decyzje Partii Pracy miały wyłącznie motywację polityczną, nie były natomiast oparte na gruntownej analizie potrzeb praktycznych²¹.

Wydaje się, że nie można się w pełni zgodzić z tą krytyką. Brak jednolitego kryterium pozwalającego stwierdzić konieczność czy nawet potrzebę nacjonalizacji trudno uznać za błąd labourzystów, skoro sam Hogg wielokrotnie przyznaje, że w każdym wypadku należy badać konkretne warunki sprzyjające lub niesprzyjające upaństwowieniu²². Wydaje się również, że argumentacja labourzystów, w konkretnych przypadkach, została nieco tendencyjnie odczytana. W kwestii węglowej nacjonalizacja nie była „karą” za nieutworzenie prywatnych monopolii (których, jak widać w casusie żelaza i stali, Labour Party wcale nie popierała) tylko rozwiązaniem konkretnych trudności, w których ten przemysł się znalazł. Pamflet *Let Us* nigdzie nie stwierdzał, że konkurencja była tu wyłączną przyczyną obiektywnych trudności. Również w przypadku żelaza i stali upaństwowienie nie było „karą za utworzenie monopolii”, ponieważ sprawa monopolizacji nie była tu jedyną przyczyną²³. Faktem jest jednak, że Labour Party nie popierała wolnej konkurencji ani prywatnych monopolii.

²⁰ Ibidem, s. 157.

²¹ Ibidem, s. 287. Podobną krytykę przeprowadza P. Thorneycroft w odpowiedzi na drugie czytanie Transport Billu (Hansard, December 18, 1946); „The fact is that the Government do not care what the problem is. They do not mind. Monopoly or competition, boom or slump, restriction or expansion, they have one sovereign remedy-nationalisation. This is a political and not a practical decision”.

²² Por. Q. Hogg, o.c., s. 160. Por. także *Conservative Manifesto*, s. 11: „We should examine the conditions and the vital needs of every industry on its own merits [...]”.

²³ Głównym motywem była chęć kontroli przez labourzystów innych działów przemysłu zależnych od niezwykle ważnego dla gospodarki przemysłu stalowego.

Argument, że decyzje Partii Pracy miały motywację polityczną jest poniekąd słuszny; pozostaje tylko pytanie, w jakim sensie można to uznać za cechę negatywną. Labourzyści bynajmniej nie zaprzeczali, że jako socjaliści uważają „własność publiczną w tej lub innej odmianie jako najbardziej wskazaną formę organizacji przemysłowej”²⁴. „Głównym argumentem na obronę własności publicznej — pisze Parker — jest fakt, że własność prywatna w większości działów ma tendencję albo ku marnotrawnej konkurencji, albo ku wyzyskowi przez monopol. W demokracji uważa się, za niepożądane, by kilka jednostek miało ogromną władzę nad wieloma współobywatelami, którzy zmuszeni są stać wiernie przy wielkich przemysłowcach chwili obecnej”²⁵. Wskazując na polityczną, a nie wyłącznie ekonomiczną argumentację postulatów Partii Pracy, konserwatyści nie ukrywali, że atakują głównie socjalistyczne przesłanki doktryny labourzystów. Zarzut, że będąc socjalistami przedstawiciele Labour Party nie mogą bezstronnie decydować o najkorzystniejszych społecznie rozwiązaniach był oczywiście demagogiczny. Niewątpliwie, założenia doktryny politycznej kierowały labourzystów ku polityce nacjonalizacji, do której wstępem miało być przejęcie przez państwo głównych działów przemysłu, wydaje się jednak, że przesłanki polityczne nie były tu jedyne. Tak na przykład, reorganizacja przemysłu węglowego, po kryzysie międzywojennym, była uzasadniona ekonomicznie, czemu zresztą nie zaprzeczali sami konserwatyści, projektując w swoim manifestie powołanie przez odpowiedniego ministra (*Minister of Fuel and Power*) centralnej władzy, która mogłaby dostarczyć tu odpowiedniej pomocy i instrukcji²⁶. Również w stosunku do transportu oraz przemysłu żelaza i stali uważali konserwatyści kontrolę rządu za uzasadnioną ekonomicznie; nacjonalizacja była jednak dla nich środkiem zbyt radykalnym. Z drugiej strony, nie można również nie zdawać sobie sprawy z faktu, że całokształt polityki Partii Pracy (bez względu na przyczyny, które zresztą często leżą poza nią) stawał się coraz bardziej ugodowy i że podkreślanie wobec tego jej socjalistycznego charakteru należy również traktować z odpowiednim dystansem.

Zastanówmy się teraz, jakie były przesłanki programu przemysłowego konserwatystów. Wydaje się, że na pierwszy plan wysuwają się tu dwa założenia: obrona prywatnej własności i krytyka nacjonalizacji jako rozwiązania właściwego generalnie.

Nie zamierzamy tu przytaczać szeroko znanego wykładu konserwatystów uzasadniającego słuszność polityki prywatnej własności²⁷; ograni-

²⁴ J. Parker, o. c., s. 70.

²⁵ Ibidem, s. 70.

²⁶ *Conservative Manifesto*, s. 13; por. w tej kwestii także Q. Hogg, s. 284.

²⁷ Por. w tej kwestii wykład podstawowych założeń doktryny konserwatywnej przez P. Vierecką *Conservatism*, London 1456 (szczególnie s. 14); por. Q. Hogg, o. c., s. 97 - 102 (rozdz. „Property”); por. także Lord Cecil, *Konserwatyzm*, Warszawa 1915, s. 147 - 165.

czymy się jedynie do przypomnienia kilku podstawowych argumentów. Wydaje się, że można je zebrać w czterech punktach: 1) własność jest godna ochrony, ponieważ jest środkiem rozwoju osobowości jednostki; 2) własność prywatna jest prawem naturalnym jednostki i zabezpieczeniem rodziny, która jest podstawową jednostką społeczną; 3) własność prywatna powinna być pod ochroną społeczeństwa, ponieważ pragnienie jej posiadania dostarcza odpowiednich bodźców do pracy i przedsiębiorczości; 4) własność prywatna jest naturalną ochroną wolności, ponieważ zabezpiecza społeczeństwo przed ryzykiem uchwycenia absolutnej władzy ekonomicznej przez państwo²⁸.

Ochrona własności prywatnej obejmuje również ochronę wielkiej własności kapitalistycznej. Konserwatyzm nie widzi uzasadnienia do likwidacji tej własności, przeciwnie, często powołując się na Burke'a podkreśla zasługi ludzi nie pracujących (*leisured class*) dla nauki i kultury²⁹.

Argumenty kierowane przeciw samej nacjonalizacji były podobnego rodzaju; przestrzegając przed nadmiernym zwiększeniem władzy państwa, sięgały do starej zasady Benthama, przestrzegającej, że każda władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje absolutnie. Przypominano koncepcję J. St. Milla, według której, rozproszenie władzy jest gwarancją wolności; wolność polityczna zależy od rozproszenia władzy politycznej, ekonomiczna od decentralizacji władzy ekonomicznej³⁰. Dalej, konserwatyści starali się wykazać, że nacjonalizacja umożliwia podporządkowanie ekonomii wymogom polityki, co na dłuższą metę nie może być korzystne. Wskazywano dalej, że każdy monopol nie sprzyja rozwojowi³¹, a monopol państwowy jest tu groźny podwójnie, ponieważ posiada prawne środki likwidujące ewentualnych konkurentów³².

Mimo tych zastrzeżeń, polityka konserwatystów nie kierowała się bynajmniej ku realizacji modelu *laissez-faire state*. „Nie możemy nigdy wrócić — stwierdzał w 1946 r. Harold Macmillan — do starego, klasycznego *laissez-faire*. To Partia Konserwatywna, bądź co bądź, była tą, która sprzeciwiała się tej doktrynie przez 100 lat”³³. Nie zapowiadali konserwatyści również pełnej likwidacji reform Partii Pracy, zdając sobie

²⁸ Por. Q. H o g g, o. c., s. 97.

²⁹ „The wisdom of lerned man cometh by opportunity of leisure” (cytat Burke'a z *Ecclesiasticus*, Chapter 38, v. 24; cyt. za Q. H o g g, o. c., s. 101. Por. w tej kwestii także C e c i l, o. c., s. 163 - 164.

³⁰ Por. Q. H o g g, o. c., s. 287.

³¹ Por. przemówienie ministra transportu z 17 listopada 1952 r.: „We believe and we think that a majority of the people in the country believe, that competition gives a better service than monopoly. We believe that the best way to have a good service is through decentralisation; and that independent private enterprise, or, in the case of the railways, regional enterprise, is the best way to achieve this decentralisation” (H. C. Deb. Vol. 507, col. 1405).

³² Szeroką próbę polemiki z polityki nacjonalizacji daje Q. H o g g, o. c., w rozdz. „Nationalisation” (s. 284 - 295).

³³ Przemówienie Macmillana z 7 listopada 1946 r.

sprawę, że w państwie o systemie dwupartyjnym, postęp nie byłby możliwy, gdyby każdy z konkurentów likwidował decyzje poprzedników. Istniała również inna bardzo praktyczna przyczyna. Zdawali sobie sprawę, że trudno byłoby znaleźć chętnych do inwestowania w denacjonalizowane gałęzie przemysłu bez gwarancji, że nie zostaną one ponownie przejęte po dojściu labourzystów do władzy. Już w oświadczeniu *The Right Road for Britain* z 1949 r. konserwatyści przyrzekali „przywrócić prywatne przedsiębiorstwa, gdzie to będzie możliwe do przeprowadzenia, ale w innych wypadkach zostawić działy przemysłu znacjonalizowane, by nie pogarszać stanu nieładu w przemyśle”³⁴. Manifest konserwatystów z października 1951 r. stwierdzał już wyraźnie, że zamierzają oni denacjonalizować tylko przemysł żelaza i stali oraz transport drogowy. Odnosnie do przemysłu węglowego zapowiadali jedynie jego reorganizację i decentralizację. Podobna reorganizacja miała spotkać przedsiębiorstwa gazowe i elektrownie; w lotnictwie cywilnym miano przyjąć zasadę kombinacji przedsiębiorstw publicznych i prywatnych³⁵. Przez pierwsze dwa lata rząd konserwatywny starał się realizować postulaty kampanii, zorganizować regionalne zarządzanie przejętymi przedsiębiorstwami, reprivatyzować transport drogowy. Iron and Steel Bill konserwatystów postulował z jednej strony szeroki nadzór publiczny nad całym denacjonalizowanym działem przemysłu, z drugiej — zapowiadał przywrócić odpowiedni stopień niezależności, inicjatywy i odpowiedzialności (kompaniom, pozwalający im produkować jak najtaniej i najefektywniej³⁶. Tak więc głównymi zasadami polityki konserwatystów miało być zahamowanie procesu nacjonalizacji, lojalna gospodarka przejętymi działami przemysłu i, jak dodaje Hogg, udowodnienie własną polityką, że dalsza nacjonalizacja jest krokiem nie do przyjęcia³⁷.

Wydaje się jednak, że generalna negacja wszelkiej własności publicznej nie była powszechnym założeniem konserwatystów. Dla większości do przyjęcia były umiarkowane postulaty Morrisona, przekonujące również wielu labourzystów. „Nie ma jednakowoż żadnej realnej potrzeby — stwierdzał Herbert Morrison w wygłoszonym, podczas pierwszej wizyty w Płn. Ameryce, przemówieniu — do nadmiernego podniecenia wokół rozstrzygnięcia problemu czy, w tych warunkach, przemysł lepiej funkcjonuje przy wolnej konkurencji, prywatnym przedsiębiorstwie, przy niezależnym czy też kontrolowanym i nadzorowanym przedsiębiorstwie prywatnym, czy też przy takiej lub innej formie przedsiębiorstwa publicznego [...]. Jest sprawą zwolenników nacjonalizacji udowodnić swoją rację, że nacjonalizacja przyniesie korzyść publiczną; niemniej, jest sprawa

³⁴ Por. L. D. Epstein, *Politics of British Conservatism*. „The American Political Science Review”, Vol. XLVIII marzec 1954, 1, s. 27 - 48.

³⁵ Ibidem, s. 38.

³⁶ Por. szerzej w tej kwestii L. D. Epstein, o. c., s. 39.

³⁷ Q. Hogg, o. c., s. 295.

wą przeciwników nacjonalizacji udowodnić, że prywatna własność służy najlepiej interesowi publicznemu [...] ³⁸. Wydaje się, że do wielu konserwatystów przemawiała w dalszym ciągu, stara reprezentowana jeszcze przez Burke'a zasada *middle road policy*, najpełniej chyba zawarta w jego znanym stwierdzeniu: „nie wykluczam zmian, lecz zmieniając trzeba też zabezpieczać” ³⁹. Zgodnie z tą zasadą konserwatyści angielscy zaakceptowali ostatecznie większość reform Labour Party, żądali jednak równocześnie, by nacjonalizację ograniczyć do sytuacji wyjątkowych i pozostawić w przemyśle przewagę własności prywatnej. Wydaje się, że najbardziej odpowiadał im model dopuszczający koegzystencję różnych form własności. „Konserwatyści — pisze Epstein — skłaniali się do popierania czy to połączenia publicznej i prywatnej własności w danym przemyśle, czy też kombinacji kontroli publicznej z własnością prywatną” ⁴⁰. Takie stanowisko miało udowodnić wyborcom, że w polityce ekonomicznej nie kierują się oni żadnymi dogmatami, a jedynie właściwie rozumianym interesem społecznym ⁴¹.

Wydaje się, że w tym okresie, labourzyści reprezentowali także koncepcję koegzystencji *varied forms of property*. Różnica polegała jednak na tym, że na dłuższą metę Labour Party zakładała stałe zmniejszanie sektora prywatnego i przewidywała jedynie różnorodność form organizacji własności publicznej; natomiast Partia Konserwatywna godziła się wprowadzić z istnieniem różnych form

³⁸ Cyt. za Q. Hogg, o. c., s. 160. Na Morrisona powołuje się również J. Parker, o. c., s. 70.

³⁹ Por. P. Viereck, o. c., s. 29; por. także Lord Cecil, o. c., s. 53.

⁴⁰ L. D. Epstein, o. c., s. 38.

⁴¹ Do podobnych wniosków prowadzi analiza fragmentów mowy Churchilla w Blackpool w 1946 r.: „We seek a free and varied society [podkreślenie moje — R. L.], where there is room for many kinds of men and women to lead honourable, useful and happy lives. We are fundamentally opposed to all systems of rigid uniformity in our national life. Our Conservative aim is to build a property owning democracy, both independent and interdependent. [...] We seek to make the status of the wage-earner that of a partner in industry or business rather than of an irresponsible employee. It is in the interest of the wage — earner to have many alternatives open to him [podkreślenie — R. L.] than service under one all-powerfull employer called the State [...]” (E. S. Riley, *Our Case. A Handbook of Conservatism*, Raleigh Press, Exmouth, Davon 1948, s. 44-45). W kwestii reprezentowanej również przez labourzystów teorii *varied forms of property* por. J. Parker, o. c., s. 70-71: „It is obvious, however, that there must be a long transitional period in which public and private ownership will exist side by side working together to carry through the national plan. In some sections of industry, particularly those where small scale enterprise persists — or where for some reason or other a monopoly, even if publicly owned, is undesirable, as in the field of publishing — private ownership may continue indefinitely. The great majority of industries, however, are considered by Socialists as suitable at some stage or other for some of public ownership”. Por. w tej kwestii także J. Strachey, *Why you Should be a Socialist* (Gollancz 1944, s. 66).

własności (prywatnej i publicznej), dążyła jednak do zachowania przewagi sektora prywatnego oponując stale przeciw nacjonalizacji.

III. W programie *Let Us*, oprócz omówionego programu polityki gospodarczej, labourzyści zaprezentowali szereg postulatów w sferze socjalnej, dotyczących takich kwestii, jak: ubezpieczenia społeczne, służba zdrowia, nauczanie czy budownictwo mieszkaniowe. Propozycje Partii Pracy nie były zaskoczeniem; kwestia dalszych reform socjalnych była już od dłuższego czasu dyskutowana przez obie partie. Jeszcze w czasie wojny Koalicyjny Gabinet powołał komisję Lorda Beveridge'a, której polecił zbadać istotne potrzeby socjalne społeczeństwa i aktualny stan ich zabezpieczenia przez państwo. Raport Beveridge'a wysunął szereg propozycji mających na celu ujednolicenie administracji usług socjalnych i objęcie nimi jak najszerszych kręgów społeczeństwa. Wnioski komisji spotkały się zasadniczo z aprobatą obu partii⁴². Do 1945 r. została jednakże uregulowana tylko kwestia dodatków rodzinnych (*Family Allowances Scheme*). W kampanii wyborczej labourzyści zapowiadali, w pierwszym rządzie, przedłożenie parlamentowi projektu ustaw o ubezpieczeniach (*National Insurance Bill*), o służbie zdrowia (*National Health Bill*) i o odszkodowaniach robotniczych za wypadki w pracy (*workmans compensation*). Wszystkie te sprawy były tematem obrad pierwszej sesji nowego parlamentu. Uchwalony *National Insurance Act* zapowiadał znaczne podwyższenie rent starczych (*old age pensions*) oraz powoływał specjalne Ministerstwo Ubezpieczeń Państwowych (*Ministry of National Insurance*), które miało przejąć administrację usług socjalnych z rąk rozmaitych ciał publicznych i stowarzyszeń. Akt dotyczący odszkodowań robotniczych przyznawał, w uzasadnionych wypadkach, prawo starania się o rentę inwalidzką i znacznie zwiększał fundusze przeznaczone na odszkodowania⁴³. Najbardziej kontrowersyjny *National Health Act* postanawiał o przyjęciu przez państwo wszystkich szpitali zarówno zarządzanych przez władze lokalne, jak i dobrowolne organizacje; wszystkie medyczne usługi były bezpłatne dla wszystkich. Następnym problemem, z którym musiał uporać się rząd labourzystowski była realizacja wydanego rok wcześniej (1944) *Education Act*, wprowadzającego przymusowe nauczanie do lat 15, co wymagało rozwiązania problemu zapotrzebowania na dodatkową kadrę nauczycieli, dodatkowe budynki itp. Dalszą kwestią o zasadniczym znaczeniu było uregulowanie sprawy *slumsów*, dzielnic ruder zamieszkałych przez najuboższą ludność; wynikający stąd problem budownictwa mieszkaniowego stał w centrum zainteresowania obu partii. Program *Let Us* proponował utworzenie specjalnego *Ministry of Housing*; powołany jednak rząd labourzystowski zrezygnował

⁴² Praktycznie z poważniejszą opozycją przeciw dezzyderatom raportu wystąpił jedynie Sir Waldron Smithers (por. J. Parker, o. c., s. 86).

⁴³ Ibidem, s. 87.

z tego projektu przekazując sprawy budownictwa Ministerstwu Zdrowia, które miało współdziałać z Ministerstwem Pracy i Ministerstwem Budżetu (*Ministry of Supply*). Nad całością przedsięwzięcia miał czuwać specjalny Komitet Koordynacyjny.

Konserwatyści krytykowali wprowadzenie decyzje labourzystów, lecz ich opozycja uzasadniona była głównie celami politycznymi. Ich program reform socjalnych zawierał podobne postulaty, opozycja miała jedynie wykazać, że istnieją właściwe drogi ich realizowania i udowodnić wyborcom nieudolność polityki Labour Party. Jak słusznie podkreśla Hirsztowicz, w 1945 r. tak labourzyści, jak konserwatyści szli do wyborów z hasłami „żywność, praca, mieszkanie, ubezpieczenia i opieka zdrowotna”⁴⁴. Przejęcie przez konserwatystów podstawowych zasad doktryny *welfare state* widać wyraźnie w wypowiedziach wielu czołowych polityków tego okresu. (W 1950 r. we „Wstępie” do pracy pt. *Conservatism 1945 - 1950*⁴⁵ R. A. Butler pisał: „Zadaniem dla obecnej generacji konserwatystów jest znalezienie zasad naszej nowoczesnej wiary na bazie dwóch czynników tego wieku, mianowicie, powszechnego prawa głosowania dorosłych i przyjęcia przez władzę odpowiedzialności za zapewnienie pewnego standardu życia, zatrudnienia i bezpieczeństwa dla wszystkich”. Podobne deklaracje można odczytać z wydanej wcześniej (maj 1947 r.) *Industrial Charter*, określającej politykę konserwatystów w przemyśle⁴⁶. „Faktem jest — pisał R. T. MacKenzie” — że debaty parlamentarne na temat ustawodawstwa społecznego wprowadzanego po 1945 r. nie były prowadzone nazbyt ostro i z pewnością wprowadzenie tego ustawodawstwa nigdy nie groziło wstrząsem dla podstaw rządu parlamentarnego”⁴⁷.

Czy fakty te uzasadniają wobec tego tezę, że oprócz kontrowersji na tle polityki nacjonalizacji, istniały znaczne podobieństwa w stanowiskach zajmowanych przez obie partie w wielu kwestiach⁴⁸?

Czy można się zgodzić ze zdaniem MacKenzie, że „przepaść między partiami, którą Laski zdawał się widzieć w 1938 roku, na pewno nie istniała w 1945 a dzisiaj jest jeszcze mniej widoczna”⁴⁹? Wydaje się, że

⁴⁴ Hirsztowicz, o. c., s. 153.

⁴⁵ Conservative Political Centre 1950.

⁴⁶ Podobnie ocenia ten akt L. D. Epstein, o. c., s. 33. Podobnie w tej kwestii również Hirsztowicz, o. c., s. 153 oraz Riley, o. c., s. 61. Karta przemysłowa wywołała opozycję jedynie małej grupy *die hard* konserwatystów określających ją jako przejaw *milk and water socialism* bądź *pink socialism*.

⁴⁷ Artykuł *Laski and the Constitution* (cyt. za Hirsztowicz, o. c., s. 155).

⁴⁸ Nie analizuję tutaj niezbyt istotnych dla całości polityki partii, drobnych różnic dotyczących rozwiązań poszczególnych kwestii socjalnych. Przykładowo, w kwestii budownictwa mieszkaniowego konserwatyści proponowali wykorzystanie tak przedsiębiorstw prywatnych, jak władz lokalnych, gdy labourzyści stali na stanowisku wykluczenia prywatnej inicjatywy. W praktyce władze lokalne i tak zlecały wiele czynności firmom prywatnym.

⁴⁹ Cytuję za Hirsztowicz, o. c., s. 155.

udzielenie tu jednoznacznej odpowiedzi jest bardzo trudne. Pytanie nasuwa analogię do często spotykanej w literaturze podobnej charakterystyki polityki angielskich liberałów i konserwatystów okresu wiktoriańskiego. Mając to na uwadze pozwolimy sobie na małą dygresję.

Często można spotkać opinię, że zasadniczo cele polityki obu tych partii były, w tym okresie, podobne, różniły się one tylko stosowanymi dla ich osiągnięcia środkami; podkreślano, że różne były jedynie argumenty wysuwane dla obrony podobnych decyzji. Podawano liczne przykłady na uzasadnienie tej tezy: gdy wigowie z Gray'em na czele przeprowadzili reformę wyborczą 1832 r., to reformę 1867 r., bardziej radykalną niż przewidywał nawet program wigów (Gladstone'a i Russel'a) przeprowadził konserwatywny rząd Derby'ego, w którym przywódcą ławy rządowej był Disraeli. Wigowie walczyli stale o tolerancję religijną i prawa polityczne dla protestanckich nonkonformistów i katolików, a jednak ostatecznie uchylenie Test Act nastąpiło za ultratorysowskiego rządu Wellingtona. Podkreślano, że różnice w programach nie musiały być wielkie, skoro liczne były przypadki przechodzenia członków jednej partii, a nawet całych grup, do obozu przeciwników. Nieco bardziej nieśmiało podkreśla się podobieństwo doktrynalne. Jak ktoś dowcipnie zauważył charakteryzując podobieństwa ideologiczne liberałów i konserwatystów różnica w ich poglądach na demokrację mogła być zawarta w torysowskim zapewnieniu: „będziemy o ciebie dbali, pod warunkiem, że będziesz uchylał przed nami kapelusza” i w liberalnej dewizie: „macie prawo być równi z nami, ale nie oczekujcie, że będziemy was za takich uznawać, dopóki rzeczywiście nam nie dorównacie”.

Czy oznaczałoby to, że partie te stanowiły po prostu dwie grupy zasiadające na zmianę raz po lewej, a raz po prawej ręce speakera w parlamencie? Trudno byłoby się zgodzić z taką opinią. Wydaje się, że należy tu odróżnić dwie kwestie: 1) podobieństwa teoretyczne—doktrynalne i 2) podobieństwa w praktycznej polityce partii. W myśl tego, odróżnić należy poglądy głoszone przez czołowych ideologów i przywódców partii, które pozwalają ustalić pewien określony zespół zasad, na których mają się opierać cele i zadania partyjne, od polityki partii polegającej na zastosowaniu pewnej metody osiągnięcia tych celów, dającej praktyczny wyraz zasadom, na których partia się opiera. Zasady najogólniejsze, pewne aksjomaty, będą tu miały niewątpliwie charakter bardziej stały niż polityka partii z konieczności bardziej elastyczna, wyczulona na zmiany opinii wyborców, na koniunkturę danej chwili. Zarzut ugodowości spotykał tu często wszystkie angielskie partie. Żadna z nich (od 30 lat XIX w.) nie posiadała w pełni jednolitego klasowo elektoratu i musiała najczęściej liczyć się z elementami ugodowymi. Wyraźnie to widać już w XX w. w polityce Labour Party, będącej partią sojuszków wyborczych, poważ-

nie liczącą się z prawicą robotniczą⁵⁰. Zarzut ten powtarza się też często w argumentach przeciwników Partii Konserwatywnej podkreślających ironicznie jej wyjątkową zdolność do akceptacji reform, które uprzednio krytykowała i przeobrażania się w aktywnego obrońcę instytucji zrodzonych w rezultacie negowanych decyzji.

Wydaje się, że znaczne zróżnicowanie w ramach obu partii⁵¹, zacierające często (zwłaszcza w XVIII w.) tradycyjny dychotomiczny podział oraz fakt wzajemnej wymiany polityków nie mogą uzasadniać generalnej tezy o tak daleko idących podobieństwach w polityce obu partii. Po pierwsze, po 1867 r., po okresie reorganizacji obu partii, tracił na wadze argument wskazujący na zróżnicowanie w ramach obu stronnictw. Po drugie, fakty wskazujące, że Pitt Młodszy zaczynał karierę wśród wigów, Canning z Melbournem i Palmerstonem na skutek kontrowersji z rządem Wellingtona przeszli na stronę liberałów, że Gladstone był konserwatystą do 1846 r., Derby w młodości wigiem a Disraeli zaczynał pracę polityczną na skrajnej lewicy, zdają się świadczyć nie o obojętności, który z dwóch podobnych programów wybrać a raczej wskazują, że w okresie krystalizacji poglądów politycznych, w sprawach wagi zasadniczej stali oni na stanowiskach zbliżonych do reprezentowanych raczej przez partię przeciwną niż własną. A takich kontrowersyjnych kwestii było niewątpliwie wiele, wspominając choćby tylko sprawę *corn law*, *Home Rule* dla Irlandii czy też różnice w poglądach na politykę imperialną. Trudno oprzeć się również sugestii, że chociaż prawdą jest, że wiele reform realizowały obie partie na zmianę, to jednak inicjatywa w większości z nich należała pierwotnie do liberałów, a potem do labourzystów. Konserwatyści jedynie akceptowali te reformy i wiele z nich kontynuowali w myśl zasad *ewolucyjnego konserwatyzmu* Burke'a. Naszym jednak zdaniem, największe różnice leżały właśnie w sferze doktrynalnej. Postaramy się przeanalizować je na przykładzie labourzystów i konserwatystów połowy XX w.

Główne ataki konserwatystów kierowały się nie tyle ku założeniom aktualnej polityki Partii Pracy, lecz raczej ku jej postulatом perspekty-

⁵⁰ Ibidem, s. 165.

⁵¹ Jak ktoś z pamfletistów wymieniał ok. 1715 r. w parlamencie istniały następujące grupy: wigów, starych wigów, umiarkowanych wigów, torysów, Klub Października itp. W 1788 r. w analizie składu Izby Gmin odróżniano: 1) partię Korony, 2) partię Pitta, 3) grupy Daudasa, Landsdowne'a, grupę Kompanii Wschod.-Indyjskiej, 4) niezależnych członków, 5) opozycję Foxa i Northa itd. Faktem jest, że nawet w późniejszym okresie, gdy system dwupartyjny był już ugruntowany w odrodzonej partii wigów hr. Gray'a, obok wigów, zasiadali radykałowie (często akcentujący swoje separatywne poglądy), a od rozłamu w partii konserwatywnej na tle *Corn Law* z 1846 r. również peelici — nazywający się liberałami-konserwatystami. Widać jeszcze wtedy różnice, między tymi, którzy określają siebie jako wigów a tymi, którzy chętnie nazywają się liberałami.

wicznym, ku tym przesłankom doktrynalnym, które uważano za przejaw akceptacji koncepcji socjalistycznych. Dlatego też przede wszystkim gorącej krytyce została poddana polityka własnościowa. Formułując podstawowe hasła tzw. polityki dostatku (*the politics of abundance*) konserwatyści starali się odpiąć zarzuty labourzystów wykazujące, że „dobrobyt państw kapitalistycznych został zbudowany na ubóstwie ich ludności”⁵². Manifest *Let Us* stwierdzał wyraźnie, że kryzysy międzywojenne były „rezultatem koncentracji zbyt wielkiej władzy ekonomicznej w rękach zbyt małej liczby ludzi. Ludzie ci nauczyli się działać tylko w interesie własnych biurokratycznie prowadzonych prywatnych monopolów, które mogłyby być porównane do totalitarnych oligarchii w naszym demokratycznym państwie. Oni nie odczuwają odpowiedzialności, którą ponoszą wobec narodu”. Ubóstwo, odpowiadali na to konserwatyści, nie ma genezy, początku, ono jest stanem pierwotnym, z którego ludzkość dźwigała się stopień po stopniu. Oczywiście nie mógł być jego przyczyną ustroj kapitalistyczny, który przyniósł niekwestionowany przecież ogólny postęp cywilizacji⁵³.

Jak bardzo — pytano — podniosła się w stosunku do XIX w. stopa życiowa klasy robotniczej? Labourzyści wskazywali tu na zasługi samych robotników i ich związków zawodowych, na co konserwatyści odpowiadali, że jeżeli bronią ustroju, to razem ze wszystkimi instytucjami, które wytworzył; związkami zawodowymi, ubezpieczeniami, służbą zdrowia itp. Analizując kwestię bezrobocia wskazywali konserwatyści najczęściej, że stało się ono klęską sensu stricto dopiero w okresie międzywojennym⁵⁴; główne przyczyny widzieli w niekorzystnej po I wojnie światowej sytuacji na rynkach międzynarodowych i niewłaściwej polityce ograniczeń gospodarczych, które na dłuższą metę nie rozwiązywały problemu, a prowadziły do kryzysów gospodarczych. Polityka Labour Party, ograniczenie inicjatywy prywatnej, obniżanie wieku emerytalnego i godzin pracy, podwyższanie wieku przymusowego nauczania, to środki, które prowadzą do szerszej podaży na rynku pracy, ale same w sobie stanowią także wyraz polityki ograniczeń (*politics of restrictions*) zmierzających w perspektywie do efektów z okresu międzywojennego. Jedynie polityka ekspansyjna, szeroko stosowanych bodźców państwa dla przemysłu, regulujących odpowiednio popyt na rynku, może, zdaniem konserwatystów, przynieść właściwe rezultaty⁵⁵.

Niewątpliwie właśnie w rozważaniach nad przyczyną ubóstwa, a właściwie nawet w analizie środków mogących zabezpieczyć dobrobyt społecz-

⁵² Strachey, o. c., s. 37.

⁵³ „Poverty — pisał Q. Hogg — has no origin, since it is the primeval condition of the race” (Q. Hogg, o. c., s. 184).

⁵⁴ Ibidem, s. 209 - 210.

⁵⁵ Labourzyści starali się również przekonać wyborcę, że ich polityka nacjonalizacji i centralizacji ma właśnie takie cele.

ny, leży główna różnica między labourzystowską koncepcją *welfare state* a konserwatywną jej wersją *opportunity state*.

Do czego prowadzi egalitarna polityka Partii Pracy — pytali w licznych wypowiedziach politycy konserwatywni. Czy można zrównać ludzi, którzy z natury różnią się indywidualnymi cechami fizycznymi, wychowaniem, i upodobaniami? Wierzmy — odpowiadali labourzyści — w dwa rodzaje równości: tzw. równość sposobności (*equality of opportunity*), pojętą jako równość warunków startu życiowego i równość praw i obowiązków (*equality of status equal rights and duties*).

Porównując wypowiedzi konserwatystów można napotkać te same hasła. Niewątpliwie *equality of status* była interpretowana podobnie, inaczej rozumiano jednak właśnie *equality of opportunity*. Przedstawiciele obu partii zgadzali się tu zasadniczo, że należy zapewnić obywatelowi najlepsze warunki startu życiowego, przede wszystkim udostępnić wszystkim na równi środki kształcenia; tak zorganizować system edukacji, by każdy mógł z niej korzystać najpełniej, w zależności od swoich zdolności. Nawet socjaliści zdawali sobie sprawę, że bezwzględna równość startu jest niemożliwa; zależy on od wielu czynników — od warunków domowych, predyspozycji indywidualnych co najmniej tak samo, jak od pomocy państwa. Konserwatyści atakowali głównie wszelkie koncepcje zrównania dochodów (*equality of incomes*); trzeba zresztą przyznać, że również i labourzyści w większości nie wysuwali takich dezyderatów⁵⁶, byli oni natomiast przeciwni wielkim różnicom dochodów istniejącym w społeczeństwie kapitalistycznym i postulowali ich likwidację. Jednym ze środków, silnie atakowanych przez konserwatystów, była polityka podatkowa Partii Pracy, uzasadniana jako środek ograniczenia wielkiej akumulacji bogactwa. Krytykowano ją właśnie głównie jako przejaw wspomnianych tendencji egalitarnych.

Co proponowali konserwatyści w zamian prezentując swój model *Opportunity State*? Postulowali przede wszystkim „socjaldemokrację bez socjalizmu”. „Przez socjaldemokrację — pisał Hogg — rozumiem 'równość sposobności' (*equality of opportunity*) oraz podstawowe minimum dla wszystkich, którym należy wyrównać szanse w walce życiowej”⁵⁷.

Państwo zapewnia, przekonywali konserwatyści, warunki do osiągnięcia sukcesu, musi on być jednak zasługą indywidualną. „Wierzmy — pisał R. A. Butler — że należy przyznać odpowiednie udziały (*fair shares*) w celu osiągnięcia podstawowego minimum (*basic minimum*) [...] Ale jedną z najsilniejszych sił napędowych społeczeństwa jest sukces i jest

⁵⁶ The majority of British Socialists — pisze J. Parker — would stoutly oppose equality of income and would favour giving extra monetary rewards to those holding the more responsible posts. They would, however, be against any wide differences of income because they inevitably lead to class distinctions” (J. Parker, o. c., s. 202).

⁵⁷ Q. Hogg, o. c., s. 300.

zadaniem rządu ten sukces popierać”⁵⁸. Dostarczając jednostce potrzebnych usług socjalnych pragnęli konserwatyści zachować istniejącą strukturę własnościową, popierając pozytywne ich zdaniem wielkie różnice majątkowe⁵⁹. Jednostka jest bierna wobec egalitarnych operacji państwa — twierdzili — my zapewnimy odpowiednie bodźce dla indywidualnego działania oraz odpowiednie korzyści i pomoc dla osób wykazujących inicjatywę, zdolności i przedsiębiorczość⁶⁰.

Podsumowując, podkreślić jeszcze raz należy, że różnice w stanowiskach obu partii (nawet różnice doktrynalne) były niewątpliwie bardzo subtelne. Stąd też niejednokrotnie pomijano je zupełnie, stawiając znak równości między labourzystowską koncepcją *welfare state* a konserwatywnym modelem *opportunity state*. Wydaje się jednak, że stanowisko takie nie jest słuszne. Rozbieżności takie istnieją i wynikają głównie z założenia, że labourzyści przyjmują na siebie odpowiedzialność za dobrobyt społeczeństwa, a konserwatyści jedynie za zaspokojenie każdej jednostce pewnego minimum wymagań życiowych oraz zapewnienie warunków osiągnięcia wyższego stopnia dobrobytu. Sama jednak sytuacja jednostki ma tu być sumą starań państwa i wysiłku indywidualnego, zdolności, zaradności, inwencji jednostki. Te właśnie różnice doktrynalne miały jednak wpływ na konkretną politykę obu partii, która, jak wykazywaliśmy, również nie była identyczna i choćby z tego punktu widzenia są niewątpliwie godne uwagi.

Rett Ryszard Ludwikowski (Kraków)

WELFARE STATE ET OPPORTUNITY STATE

Résumé

L'idée de „l'État providence”, bien que largement répandue, Surtout après la seconde guerre mondiale, reste peu précise et possède des significations multiples. Le terme désigne avant tout un État qui intervient dans la vie économique, qui développe une large activité sociale.

Tout d'abord, l'auteur s'efforce d'étudier la conception de cet État en Angleterre où il existe bon nombre d'avis divergents sur l'appréciation de „l'État providence” de point de vue de la démocratie, de la légalité et du rôle d'un tel État. La diversité des opinions relatives à sa nature même, suscite une discussion, particulièrement animée. Certains présentent cet État comme modèle résultant d'une

⁵⁸ Conservative Policy. Political Quarterly Vol. 20, October-December 1949.

⁵⁹ „The Conservatives wanted to preserve an economic ladder while providing a net in which to catch those whose ill luck required the attention of the social services” (mowa wyborcza Churchilla z 8 października 1951).

⁶⁰ „We seek to satisfy — pisał R. A. Butler — the human aspirations of the worker by encouraging him instead of bribing him, and by giving him incentives whether they be in the form of greater profits or better wages” (E. S. Riley, o. c., s. 61).

transformation et d'une modification spontanée et progressive de l'État libéral du XIX^e siècle. Les autres tendent à démontrer que „l'État providence”, devenu gardien de l'intérêt général et protecteur de toutes les elasses sociales, répond au modèle tout à fait nouveau, en l'opposant à l'État de libre concurrence ainsi qu'à l'État socialiste.

Il faut constater que la contribution des partis politiques à la réalisation d'un modèle de l'État providence en Angleterre était assez grande de même que différencié. Il se forma à la suite des changements et des réformes sociales parmi lesquels, le plus souvent, on mentionne les réformes de J. Chamberlain de 1870, la législation sociale (1906 - 1914), et particulièrement les réformes du Parti Travailleliste (1945 - 1950), qui sont traités dans la littérature polonaise d'une façon superficielle et n'occupent qu'une place assez restreinte.

Le modèle de cet État étant le reflet des programmes politiques et idéologiques des partis est désigné dans la conception du Parti Travailleliste comme *Welfare State* et dans celle du Parti Conservateur comme *Opportunity State*. D'où vient la nécessité d'une analyse comparative des fondements idéologiques et de la politique de deux partis.

Ensuite l'auteur expose les différences fondamentales entre ces deux conceptions, bien que subtiles mais réelles. Les Travaillelistes tendent à garantir un bien-être de la société. Les conservateurs, contrairement, viennent à satisfaire un minimum exigence vitale de l'individu et à garantir les conditions nécessaires afin d'obtenir un degré plus avancé du bien-être. Donc, la situation de l'individu doit être une résultante entre le soin de l'État et l'effort individuel.