

ROZDZIEWIĘK MIĘDZY ROZWOJEM SPOŁECZNYM A GOSPODARCZYM EWG

1. UWAGI WSTĘPNE

Spoleczne skutki rozwoju gospodarczego skupiają coraz bardziej uwagę nie tylko praktyków i teoretyków polityki rozwoju społeczno-gospodarczego rozwiniętych państw kapitalistycznych, ale i koncentrują zainteresowanie coraz wrażliwszej na tym punkcie opinii publicznej. W tej sferze działalności społecznej widoczne są wyraźnie jakościowe przemiany, które krótko można określić jako przechodzenie od tradycyjnie rozumianej polityki socjalnej do nowocześnie pojmowanej polityki społecznej. Tradycyjną politykę socjalną państw kapitalistycznych można — jak sądzę — scharakteryzować w następujący sposób: 1) opiera się ona na akceptacji systemu rynkowego, jako głównego motoru rozwojowego społeczeństwa; 2) uznaje w istocie rzeczy za główny cel rozwoju społecznego wzrost gospodarczy; 3) efekty tego wzrostu, szczególnie wzrost dochodów ludności, uważa za najważniejszy czynnik skutecznej polityki społecznej; 4) zakłada, że nieuniknione przy tym systemie rozwojowym niepożądane skutki społeczne tego wzrostu, jak konflikty klasowe, bezrobocie, warunki pracy, opiekę zdrowotną itp. można rozwiązać polityką socjalną państwa i różnych zrzeszeń społecznych.

Ta charakterystyka uwidacznia także istotne różnice w ujmowaniu zagadnień socjalnych w ustroju socjalistycznym i w ustroju kapitalistycznym. Różnice te sprowadzają się do tego, że w ustroju socjalistycznym polityka socjalna nie jest traktowana jako narzędzie łatania niedostatków systemu rynkowego, lecz znajduje się w centrum działalności, stanowiąc w gruncie rzeczy jej cel. W takim układzie staje się ona immanentną częścią teorii i praktyki ekonomicznej, a przez to zasługuje bardziej na miano polityki „społecznej” niż „socjalnej”. Tradycyjnie rozumiana polityka socjalna przybiera tu cechy praktycznej działalności, realizującej tak pojmowane cele polityki społecznej. Dlatego w tym ustroju wszystkie części składowe gospodarki i polityki gospodarczej uzyskują służebny charakter w stosunku do społecznych celów rozwojowych. Dotyczy to także systemu rynkowego. W ustroju socjalistycznym traci on swą rolę dominującą w gospodarce i staje się czyn-

nikiem służebnym oraz podporządkowanym ogólnym celom rozwoju społecznego, zyskując tym samym zupełnie nowe perspektywy swego rozwoju.

W rozwiniętych państwach kapitalistycznych dotychczasowa koncepcja rozwoju społecznego przeżywa wyraźny kryzys. Ujawniać zaczął się on głównie we współzależnościach między współczesnym rozwojem techniki a rozwojem społecznym. Dotychczas — jak wyżej przytoczona charakterystyka pokazuje — rozwój techniki był utożsamiany z postępem społecznym, a takie czy inne odchylenia od tej zasady uznawano za incydenty nie zmieniające tych podstawowych zależności. Im jednak dalej i dynamiczniej posuwały się zdobycze współczesnej techniki, tym wyraźniej zaczęły się ujawniać szkodliwe strony tego postępu. W sposób najbardziej metodologicznie dojrzały i naukowo odpowiedzialny zależności te ujęte zostały w głośnym już, światowym bestsellerze Klubu Rzymskiego pt. *Granice wzrostu*. Wagę, jaką przywiązują autorzy tej publikacji do narastających problemów współczesnego rozwoju społecznego, wyraża dobitnie E. Pestel w przedmowie do tej pracy pisząc, iż celem jej jest „pobudzić do refleksji nad globalnymi problemami ludzkości — przy podejmowaniu decyzji politycznych w całym świecie”¹.

Autorzy pracy wyprowadzają trendy rozwojowe z takich głównych czynników wzrostu jak ludność, żywność, produkcja przemysłowa, surowce i energia. Następnie zarysowują model rozwojowy świata przy różnych założeniach, dochodząc do ogólnego wniosku, że dalszy niekontrolowany bieg rzeczy doprowadzi do katastrofy rozwojowej jeszcze przed 2100 rokiem. Temu rozwojowi towarzyszą także niepożądane skutki społeczne, psychologiczne i moralne, stawiając przed polityką społeczną także zupełnie nowe, trudne zadania, bez rozwiązania których kontrola wzrostu gospodarczego jest niemożliwa². Jeśli więc dotychczas utożsamiało się postępek techniczny z postępem społecznym, to dziś coraz bardziej konieczne staje się porównywanie oczekiwanych korzyści i strat obu procesów. I to nie tylko dlatego, że technika może być zastosowana zarówno do dobrych, jak i złych rzeczy, ale i z tych względów, że z reguły im bardziej rozwinięta technika, tym jaskrawiej występują jej ujemne skutki. Mogą one przewyższać oczekiwane korzyści postępu technicznego, co staje się dostatecznym uzasadnieniem, by w takich przypadkach z jej zastosowania zrezygnować.

Nas interesuje tutaj pytanie, w jakim stopniu przystosowana jest do tych nowych wymogów rozwojowych Europejska Wspólnota Gospo-

¹ D. Meadows, *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*. Stuttgart 1972.

² Por. np.: F. Kahn, *Angriff auf die Zukunft. Die 17-er und 80-er Jahre: So werden wir leben*. Wien—München—Zürich 1972, s. 323 i n.

darcza. Stawiając sobie za cel integrację rozwoju gospodarczego państw członkowskich, pretenduje ona z natury rzeczy do nowoczesnego ujmowania współczesnych problemów rozwojowych, co znajduje szczególnie swój wyraz i potwierdzenie w kształtowaniu odpowiadających wymogom rozwojowym sił wytwórczych wzajemnych międzynarodowych stosunków gospodarczych. Pozostaje natomiast dotychczas problemem otwartym, jaką koncepcję rozwojową prezentuje EWG wobec tych tak ważnych problemów współczesnego rozwoju społecznego, które coraz bardziej urastają do zagadnień priorytetowych i które z pewnością będą miały decydujące znaczenie dla oceny jej przyszłego rozwoju. Jest to kompleks zagadnień, ilustrujący zdolność adaptacji i drogę rozwiniętych państw Europy zachodniej od tradycyjnej polityki socjalnej do nowoczesnej polityki społecznej. Ponieważ ze zrozumiałych względów punkt ciężkości tej polityki w dalszym ciągu koncentruje się w ramach poszczególnych państw EWG, analizę tego zagadnienia trzeba w takim porządku potraktować, zaczynając od ogólnej oceny rozwoju polityki społecznej w rozwiniętych państwach Europy zachodniej, by następnie dopiero adaptować tę ocenę do aktualnej i perspektywicznej koncepcji rozwojowej EWG. Ogólny charakter rozważań nie pozwala oczywiście uwzględnić często daleko idących różnic w rozwoju polityki socjalnej czy społecznej, istniejących między państwami Europy zachodniej. Nasze rozważania koncentrują się raczej na pokazaniu ogólnych związków między rozwojem gospodarczym a polityką socjalną względnie społeczną, by następnie na tym tle zarysować koncepcję rozwojową EWG w tym zakresie i perspektywy jej przyszłego rozwoju. Szczególną uwagę warto zwrócić — przy takim ujęciu — na te aspekty współczesnej polityki socjalnej, które wykraczają poza ramy nawet takiego kompleksu międzypaństwowego, jakim jest EWG, i stają się przedmiotem wysiłków międzynarodowej współpracy, także w stosunkach między Wschodem i Zachodem. Zgodnie z powyższą propozycją przechodzę do próby ogólnej charakterystyki problemów socjalnych i społecznych w rozwiniętych państwach kapitalistycznych.

2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POLITYKI SOCJALNEJ W ROZWINIĘTYCH PAŃSTWACH KAPITALISTYCZNYCH

Między działalnością gospodarczą a socjalną czy społeczną nie istniał rozdział dopóty, dopóki człowiek był sam producentem i konsumentem wytworów swej pracy. Produkcja spełniała wówczas swą podstawową funkcję — skierowana była bez reszty bezpośrednio na zaspokojenie potrzeb ludzi, tę produkcję podejmujących. Wraz z rozwojem gospodarczym ten związek musiał jednak ulec przerwaniu. W tym kierunku działał nieodłączny od rozwoju sił wytwórczych społeczny podział pracy.

Szczególnie jednak daleko idące konsekwencje społeczne spowodował proces własności prywatnej środków produkcji, oddzielający wytwórców od narzędzi pracy. Zaspokajanie potrzeb społeczeństwa stawało się w tych warunkach coraz bardziej nie bezpośrednim celem działalności gospodarczej, ale niezbędnym wprawdzie, choć wtórnym, efektem innych dominujących celów społeczno-gospodarczych, szczególnie dążności do powiększania zysków, a także — co w teorii ekonomii nie znalazło należnego odbicia — dążności do panowania ekonomicznego czy politycznego³. W sferze potrzeb oznaczało to, że intensywniej zaspokajane były te z nich, które realizację tych celów ułatwiały. Zanedbywano natomiast te, które od takich wartości życia społecznego były oddalone⁴. Tą drogą kształtował się obraz systemu o pozornie wielkiej efektywności ekonomicznej i społecznej, obejmującej cały organizm społeczno-gospodarczy, w jego wnętrzu rozwijała się podstępnie relatywnie zanedbywana sfera niedostatecznie zaspokajanych potrzeb społecznych⁵ przy relatywnie zaniedbanej jednak dziedzinie niedostatecznie zaspokajanych potrzeb społecznych. Ta sfera z natury rzeczy musiała stawać się coraz bardziej przedmiotem troski polityki socjalnej, rozszerzając na płaszczyźnie życia gospodarczego ingerencję państwa kapitalistycznego dla łagodzenia skutków nie kontrolowanego działania mechanizmu wolnej gospodarki rynkowej. Już ta krótka charakterystyka współczesnego systemu rozwiniętych państw kapitalistycznych wykazuje, że jego strukturalne części składają się na układ ekonomiczny i społeczny, w którym bodziec zysku zapewnia mu w pierwszej jego fazie dużą dynamikę rozwojową, prowadząc jednak do relatywnej nadprodukcji dóbr przynoszących zysk, a zaniedbując coraz bardziej zaspokajanie potrzeb społecznych nie włączonych w tę sferę, co z kolei rodzi tendencje do wytwarzania hamulców rozwojowych całego systemu gospodarczego. Tak do dziś jeszcze w niektórych państwach Europy zachodniej popularna neoliberalna teoria „społecznej gospodarki rynkowej” z jej obietnicami „dobrobytu dla wszystkich” odnosi się tylko do

³ Por. F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*. Warszawa 1949, s. 118 i n.

⁴ Por. J. K. Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft*. München—Zürich 1968, rozdział zatytułowany *Kapitał i władza*, ss. 61 - 75.

⁵ W innej swej pracy — *The Affluent Society* — formułuje J. K. Galbraith ten problem, następująco: „Linia odgraniczająca nasz obszar bogactwa od naszego obszaru nędzy jest w przybliżeniu linią demarkacyjną między prywatnie wytwarzanymi i sprzedawanymi towarami i usługami a usługami publicznymi. Bogactwo tych pierwszych stoi nie tylko w zdumiewającej sprzeczności z ubóstwem drugich, lecz także obfitość prywatnie wytwarzanych towarów w znacznym stopniu powoduje kryzys w podaży usług publicznych. Nie udało się nam bowiem docenić znaczenia, a właściwie pilnej potrzeby zachowania między nimi równowagi” (J. K. Galbraith, *Społeczeństwo dobrobytu — państwo przemysłowe*. Warszawa 1973, ss. 299 - 300).

pierwszego członu tego systemu społecznego, nie uwzględniając infrastruktury socjalnej i rozwoju socjalnego, nie odzwierciedlając rzeczywistych potrzeb współczesnego rozwoju, ani nie podejmując próby sformułowania jego ogólnych celów. Jest to w efekcie system o ograniczonej skuteczności działania, który tylko w pewnych, określonych warunkach jest rzeczywistym motorem rozwoju i postępu ⁶.

Z punktu widzenia oceny polityki socjalnej doktryna ta zawiera — nie pozbawioną wielu racji — myśl, że dobrze prosperująca i wydajna gospodarka jest najlepszym środkiem skutecznej polityki socjalnej. Rozwój gospodarczy bowiem, choć w sposób daleki od poczucia sprawiedliwości społecznej, podnosi dochody, a tą drogą dobrobyt, oraz rozszerza człowiekowi możliwość jego materialnej i często także duchowej wolności ⁷.

Słabą stroną tej teorii socjalnej, opierającej swą argumentację na koncepcji efektywności rozwojowej, jest w dalszym ciągu jej cząstkowość; pomija ona ważne dla rozwoju społecznego zjawiska, które zarówno na ten rozwój, jak i jego dynamikę wywierają coraz bardziej decydujący wpływ.

Oczywiście, jak każdy proces społeczny, tak i to zapewnienie priorytetu rozwoju produkcji przemysłowej, przynoszącej zysk wielkim przedsiębiorcom kapitalistycznym, nie dokonało się bez oporu i walki przeciwstawnych sił społecznych. Reakcją na pierwszą, najbardziej prostą formę wyzysku kapitalistycznego było powstanie związków zawodowych i partii socjalistycznych. Fazy imperializmu zintensyfikowały ruch antykolonialny. Współcześnie jesteśmy świadkami nawrotu fali strajków, mobilizowania się sfer intelektualnych, zwłaszcza młodzieży studenckiej, a także zacieśniania się więzów solidarności międzynarodowej klasy robotniczej w celu tworzenia przeciwwagi dla wzrastającej zwartości międzynarodowego kapitału ⁸.

⁶ Świadomość tego stanu rzeczy często znajduje swój wyraz w wypowiedziach czy publikacjach poświęconych krajom EWG. Oto przykładowa ocena tego zjawiska: „Nie wystarczy powiedzieć za klasycznymi zwolennikami liberalizmu gospodarczego, że niewidzialna dłoń będzie dbała o to, by owoce postępu rozdzielono według zasług; adaptacja gospodarcza i socjalna do dokonywających się przemian winna być planowana, jeśli chce się uniknąć cierpień” (J. Pinder/Roy, *Europa-Super-macht-oder Entwicklungskontinent*. Europäische Schriften den Bildungswerks Europäische Politik, Zürich—Köln 1970, s. 95).

⁷ Por. S. M. Lipset, *Class Structure and Politics*. W pracy: *A New Europe*. Boston 1964, ss. 337 - 369.

⁸ Konieczność wzmocnienia solidarności międzynarodowej związków zawodowych np. wynika m. in. z tego, że ponadnarodowe koncerny wzmocniają silnie swą pozycję; mogą w przypadku strajku w jednym kraju przerzucić zamówienie produkcyjne do swej filii w innym kraju (por. K. H. Nassmacher, *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*. Bonn 1972, ss. 177 - 178).

W terminologii marksistowskiej cały ten proces oznacza narastanie sprzeczności między rozwojem sił wytwórczych a charakterem stosunków produkcji, wyrażających różnicę między interesem prywatnym a społecznym. Sprzeczności te mają przy tym specyficzny, jakościowy charakter, sięgający głęboko w cały system ustrojowy. Wszystko wskazuje bowiem na to, że współczesne problemy społeczne narastają szybciej niż środki, metody polityczne i władza, które by mogły je rozwiązać. Dlatego polityka socjalna czy społeczna, która nie ma być tylko zabiegiem paliatywnym, musi wkalkulować w ten proces zmiany w stosunkach władzy i zmiany kierunków rozwoju społecznego. W istocie rzeczy oznacza to konieczność akceptowania istotnych przeobrażeń ustrojowych.

3. ZAKRES POLITYKI SOCJALNEJ

Zakres polityki socjalnej — jak z dotychczasowych rozważań wynika — nie jest stabilny. Rozszerza się on wraz z rozwojem gospodarczym i oczywiście ma tendencję do przesuwania swych priorytetów. Najogólniej potrzeby społeczne można sklasyfikować jako pierwszego i wyższego rzędu. Do pierwszych zaliczyć można te potrzeby socjalne, które wyłoniły się na fali dynamicznego rozwoju gospodarczego pierwszej fazy kapitalizmu, jako wyraz sytuacji słabych społecznie klas. Wchodzą tu tradycyjnie takie problemy, jak zapewnienie zatrudnienia, gwarancje godziwej płacy, czasu pracy, opieki społecznej, ochrony zdrowia, upowszechniania oświaty — szczególnie w aspekcie likwidacji analfabetyzmu itp. Wprawdzie większość tych zadań polityki socjalnej pozostała i do dziś aktualna, zmienił się jednak bez wątpienia ich charakter, zakres i ostrość występowania. Takie zagadnienia, jak zatrudnienie, minimum płac, kwestia mieszkaniowa itp. przestały być — ogólnie biorąc — ostrymi problemami społecznymi, a w wielu przypadkach są one nawet prezentowane jako godne podkreślenia osiągnięcia socjalne. Nie znaczy to jednak, że wszystkie z nich zostały rozwiązane, albo że nie wyłaniają się one po jakimś czasie ponownie w nowych formach. Przykładowo można tu wspomnieć o nowym problemie mieszkaniowym wielkich miast, przybierającym formę społecznie cofniętych w integracji slumsów, o nowych problemach w dziedzinie oświaty itp. Z drugiej jednak strony wyłoniły się, szczególnie w ostatnich latach, nowe zagadnienia socjalne, których znaczenie tak dla życia gospodarczego, jak i społecznego coraz bardziej się wyostrza. Wiele z nich wykracza wyraźnie poza wąskie ramy interesów poszczególnych klas czy grup społecznych, nabierając znaczenia ogólnospołecznego, a często i międzynarodowego. I tak np. problem oświaty, mimo osiągnięć w dziedzinie upowszechnienia nauczania, przekształcił się w swoisty kryzys systemu oświaty. Wynika on oczywiście nie tyle ze wzrostu znaczenia oświaty dla pełnego rozwoju jedno-

stki, ile z roli oświaty we współczesnym rozwoju gospodarczym. W poprzednich stadiach rozwoju kapitalizmu tylko nieliczna kadra kierownicza i administracyjna potrzebowała określonego stopnia wykształcenia, a szeroką podstawę takiej piramidy stanowił popyt na niewykwalifikowaną siłę roboczą, dla której oświata, poza pewnym minimalnym zakresem umiejętności pisania i czytania, stanowiła mniejszy czy większy luksus. System oświaty w tych warunkach był tak ukształtowany, że tylko mniejszość społeczeństwa uzyskiwała wykształcenie. Obecnie popyt na wykwalifikowaną siłę roboczą rozszerza się ogromnie, a ilość zajęć nie wymagających kwalifikacji raptownie się skurczyła, co system oświaty postawiło przed zupełnie nowymi zadaniami. Oświata stała się jednym z podstawowych czynników produkcji⁹. Do tych przemian z trudem dostosowuje się system oświaty. Wymagają one szczególnie wzmożonych wydatków państwa na jej rozwój, a nie jest to zadanie łatwe dla tradycyjnych struktur państw kapitalistycznych. Stąd stałe trudności finansowe systemu oświatowego, a i trudności zmiany struktury społecznej uczących się. W NRF np. dzieci robotnicze stanowią zaledwie kilka procent młodzieży studiującej, choć do tej klasy społecznej należy połowa ludności tego kraju. Te niesprawiedliwości klasowe widać także wyraźnie w polityce stypendialnej tego państwa. Tylko 14% ogółu studiujących w NRF na początku 1970 r. otrzymywało stypendium, które było przy tym niskie, stanowiąc mniej więcej połowę realnych kosztów studiów. Socjolog Willy Pöhler wykazał przy tym, że gdy 58% ludności zalicza się do klasy robotniczej, wśród stypendystów jest tylko 10% dzieci tej klasy. Dyskryminowane są także dziewczęta: 87% stypendiów otrzymali studenci, a studentki tylko 13%, choć stanowiły one 25% ogółu studiujących¹⁰. Nie tylko na tym kończą się społeczne skutki kryzysu oświatowego. Prowadzi on także konsekwentnie do kryzysu systemu wartości społecznych. Trafnie ujmuje ten proces P. Brückner, pisząc:

„Wzór najemnego pracobiorcy wieku XX musi rezygnować z poddańczych przekonań wpajanych w wieku XIX i na ich miejsce pielęgnować gotowość do wydajności. Trzeba tu autorytatywność osłabiać, a motywację wydajności zaszczerpać”¹¹.

Podobnie kształtuje się sytuacja w zakresie zdrowotności publicznej, która ma z pewnością duże osiągnięcia w opanowaniu chorób zakaźnych, staje jednak coraz bardziej w obliczu niebezpieczeństw nowych chorób

⁹ Por. J. K. Galbraith, *Die moderne Industrie-Gesellschaft*. München—Zürich 1968, ss. 268 - 270.

¹⁰ Według „Der Spiegel” z 25 V 1970, nr 22.

¹¹ P. Brückner, *Zur Sozialpsychologie des Kapitalismus*. Frankfurt/Main 1972, s. 87.

społecznych, chorób cywilizacji, odzwierciedlających procesy mechanizacji w rozwoju współczesnego kapitalizmu. Rozszerzają się zjawiska frustracji jako rezultat trwałego oddziaływania na psychikę ludzką środków masowego przekazu, coraz intensywniejszej reklamy, zalewu informacji nie pozwalającej na stworzenie własnego systemu wartości i własnych poglądów, co prowadzi do zachwiania tradycyjnych wartości, do narastania uczuć zagubienia, niepewności i niepokojów odnośnie do przyszłości¹².

Proces ten pogłębia kapitalistyczny system organizacji pracy, który — od tzw. taylorizmu począwszy — nastawiony jest na wydajność i maksymalizację zysku, gubiąc tak istotny element ludzki, jakim jest rola i znaczenie pracy dla rozwoju jednostki. Im bardziej ludzkość zwolniona jest od podstawowych kłopotów zabezpieczenia sobie minimum egzystencji, tym większego znaczenia nabiera dla niej możliwość znalezienia w pracy warunków rozwijania talentów, własnej inicjatywy, zdobywania poczucia przydatności, odpowiedzialności i społecznej wartości. Gdy tych możliwości brak, pogłębia się poczucie wyobcowania, sprzyjające frustracji, konfliktom psychicznym, alkoholizmowi, narkomanii itp. Ten proces dehumanizacji nazywa J. K. Galbraith „ubóstwem obfitości”¹³. Sygnalizuje ono przepojenie pojęcia postępu mentalnością konsumpcyjną, pozbawiając je treści intelektualnych, szczególnie dotyczących wzrostu wiedzy w procesie postępu i rozwoju osobowości człowieka. Sygnalizuje ono następnie ryzyko, jakie rozwój nauki i techniki w warunkach niekontrolowanego rozwoju systemu kapitalistycznego ze sobą niesie. Brak jest przy tym zadowalającej analizy tego ryzyka, na co z pewnością nie miały wpływ ma świadomość, że potraktowanie go poważnie musiałyby odbić się niekorzystnie na mechanizmie zysków przedsiębiorstw kapitalistycznych.

Tradycyjny system gospodarczy, oparty na zasadach gospodarki rynkowej, tego dylematu nie rozwiąże. Zbyt silnie jest on związany z interesami przedsiębiorstw i zbyt silny wpływ na jego mechanizm one posiadają. Trafnie charakteryzuje ten układ sił J. K. Galbraith pisząc:

„W produkcji inicjatywa nie wychodzi od króla-klienta, który przez swe zachowanie rynkowe i mechanizm produkcyjny ujawnia swą wolę, lecz od wielkich przedsiębiorstw przemysłowych. Kontrolują one rynki, którym rzekomo służą i ponadto starają się kształtować życzenie klienta odpowiednio do swych możliwości”¹⁴.

¹² Por. świetną analizę tego problemu w pracy: A: Toffler, *Der Zukunftsschock*. München 1970, 392 ss.

¹³ Najpełniej przedstawił go w pracy: *The Affluent Society*. Houghton Mifflin 1956.

¹⁴ J. K. Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft*. München—Zürich 1968, s. 19 (tłum. z ang.).

Może tego dokonać tylko świadomie sterowana i obejmująca coraz szerszy zakres działania socjalna i społeczna polityka państwa. Jest to jednak coraz trudniejsze, gdyż wachlarz problemów, które współczesny rozwój do rozwiązania polityce państwa przynosi, rozszerza się nieustannie. Szczególnie poważne zadania stawia nie kontrolowany rozwój w sferze niszczenia naturalnego środowiska człowieka, prowadząc do zatrucia rzek, mórz, miast, niszczenia przyrody, zanieczyszczenia powietrza itp.¹⁵ Powstające straty tak w naturalnym środowisku człowieka, jak i w zakresie zdrowotności społeczeństw urastają do czołowych zadań polityki społecznej na płaszczyźnie międzynarodowej. By tym wyzwaniom współczesnych czasów stawić czoła, trzeba stworzyć nowe zasady międzynarodowej współpracy i solidarności, przepojone innym klimatem wzajemnych stosunków między państwami niż to kiedykolwiek miało miejsce w przeszłości. Współpraca ta, respektując różnice ustrojowe i państwowe, musi być coraz bardziej przepojona poczuciem odpowiedzialności za dalsze losy świata. Jej główne zadanie, które w ramach takiej współpracy się kształtuje, to bez wątpienia zapewnienie i utrwalenie pokoju. Jest to zadanie społeczne najwyższej rangi, którego realizacja otwiera dopiero możliwości podejmowania wszystkich innych palących problemów społecznych i rozwojowych. Odwrotną jakby stroną tego głównego zadania jest nieodłącznie z tą polityką związane ograniczenie zbrojeń, które prócz skutków politycznych, może postawić do dyspozycji bardzo poważne środki finansowe dla realizacji wielkich programów społecznych. Aktualne wysiłki Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie są właśnie wyrazem zrozumienia tych szczególnie problemów, jakie stanęły do rozwiązania w sferze stosunków europejskich i gotowości podjęcia trudu niezbędnego do ich rozstrzygnięcia.

4. POLITYKA SOCJALNA EWG

Powstaje wreszcie pytanie, jaki układ stosunków socjalnych prezentuje Europejska Wspólnota Gospodarcza i jak rysuje się polityka społeczna tego ugrupowania integracyjnego. Wydaje się uzasadnione, by próbę odpowiedzi na to pytanie zaprezentować na dwóch płaszczyznach — na

¹⁵ Z niezwykle już bogatej literatury tego zagadnienia wymienię tu sugestywną pracę: G. Rattray Taylor, *Das Selbstmordprogramm. Zukunft oder Untergang der Menschheit* (tłum. z ang.). Praca ta stała się bestsellerem w USA i Anglii prezentując niezwykle rzeczowo i sugestywnie niebezpieczeństwo dotychczasowego nie kontrolowanego rozwoju i stawiając sobie — jak to wynika już z tytułu — zasadnicze pytanie, czy ludzkość jest zdolna uporać się z tym problemem. Związek między praktyką a zadaniami praktyki politycznej jest więc szczególnie silnie uwzględniony.

tle struktury społeczno-ekonomicznej EWG oraz na płaszczyźnie ram formalnoprawnych tej organizacji.

Jeśli politykę rozwoju społeczno-gospodarczego podzielić na politykę społeczną, obejmującą oczywiście także szeroko rozumianą politykę socjalną, to punkt wyjścia do dalszych rozważań stanowić może teza, że EWG prezentuje koncepcję rozwoju gospodarczego¹⁶. Jest to z pewnością nie tylko rezultatem faktu, że — jak się to często twierdzi — twórcami EWG byli głównie konserwatyści (Adenauer, Schumann, de Gasperi i in.), ale także wynika stąd, że w okresie narodzin koncepcji EWG problemy społeczne, które dziś stają w pierwszym szeregu zadań rozwojowych, nie występowały jeszcze z taką ostrością. Innymi słowy, teoria wzrostu gospodarczego była także dominującą teorią rozwoju społecznego¹⁷. Ta koncepcja rozwojowa EWG oznaczała równocześnie wzmacnianie strategiczne pozycji koncernów przemysłowych dobrze przygotowanych i posiadających bogate doświadczenia i tradycje szerokiej działalności międzynarodowej, a relatywnie osłabiała pozycję pracowników najemnych, których organizacje związkowe do takiej działalności nie były przygotowane¹⁸. Dopóki nie dojdą one do takiego stanu wzajemnej współpracy, by być zdolne do zorganizowania strajku w skali EWG, dopóty ich pozycja w konfliktach z wielkimi przedsiębiorstwami pozostanie słaba i ograniczona¹⁹. Struktura wyjściowa EWG stwarzała więc raczej przesłanki pogłębienia dysproporcji między rozwojem gospodarczym a rozwojem społecznym, co oczywiście musiało się następnie uzewnętrznić w całym szeregu konfliktów społecznych. Wspomnieć tu można falę strajków z 1968 i 1969 r., coraz częstsze obecnie tzw. dzikie strajki, akcje protestacyjne intelektualistów, ruchy studenckie itp. Narastająca rozbieżność między polityką gospodarczą a społeczną musiała podnosić także rangę partii socjalistycznych, a obniżać rolę stronnictw konserwatywnych w życiu politycznym tych krajów, co ujawniło się w wielu państwach zachodniej Europy w zmianach partii rzą-

¹⁶ Politycy zachodnioeuropejscy wychodzili z założenia, jak stwierdza S. M. Lipset, że wzrastająca produktywność ekonomiczna musi prowadzić do podnoszenia dobrobytu i możliwości kształcenia (S. M. Lipset, *A New Europe*. Boston 1964, s. 338).

¹⁷ Interesujący przegląd ewolucji myśli dotyczących problemów wzrostu gospodarczego patrz: C. Clark, *The Fundamental Problems of Economic Growth*. „Weltwirtschaftliches Archiv” nr 1/1965.

¹⁸ Por. A. Grochulski, *Korporacje międzynarodowe*. Warszawa 1973, s. 41 i n. Patrz także E. Mandel, *Ist die EWG eine kapitalistische Einrichtung?* „Europäische Gemeinschaft” Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel nr 3/1971, ss. 21 - 22.

¹⁹ K. H. Nassmacher, *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*. Bonn 1972, s. 178.

dzących. Dla przyszłego rozwoju polityki społecznej EWG utrwalenie się tego trendu przemian w układzie stosunków politycznych będzie z pewnością miało duże znaczenie dla wypracowania bardziej realistycznej, perspektywicznej społecznej koncepcji rozwojowej i jej realizacji.

Sam traktat o EWG nie zawiera w istocie rzeczy programu socjalnego. Preambuła do traktatu zawiera tylko ogólne stwierdzenie, że istotnym celem działalności EWG jest stałe polepszanie warunków życia i zatrudnienia ludności. Art. 2 definiuje, jako zadanie Wspólnoty, przyspieszanie wzrostu stopy życiowej ludności. Do tego trzeba dodać często w kontekście polityki socjalnej cytowany art. 117 stwierdzający, że państwa członkowskie są zgodne co do konieczności współdziałania na rzecz poprawy warunków życia i pracy siły roboczej, aby przez to umożliwić ich wyrównanie. W ramach tych trzech postanowień zarysowały się pewne kontury dla polityki socjalnej EWG, koncentrujące się wokół problemów zatrudnienia, stopy życiowej, swobody przenoszenia się siły roboczej, bezpieczeństwa socjalnego, ochrony zdrowia itp.

Zainteresowanie polityką socjalną EWG wynika jednak właśnie z potrzeby harmonizacji przepisów socjalnych poszczególnych krajów. W swym rozwoju historycznym poszczególne państwa członkowskie wypracowały swe indywidualne systemy socjalne, tworzące zamknięty system norm, świadczeń, praw i obowiązków. Każde pochopne naruszenie takiego kompleksu może prowadzić do wykrzywień społecznych i gospodarczych oraz — co podkreśla się szczególnie często w praktyce polityki socjalnej EWG — do naruszenia zasad konkurencji. Główną intencją jest więc nie tyle chęć rozwijania polityki socjalnej z myślą o rozwoju społecznym, ile podporządkowanie jej wymogom wydajności produkcyjnej i usuwanie tych czynników, które by w tym zakresie mogły spowodować zakłócenia we funkcjonowaniu EWG. Ducha tej polityki dobrze oddaje często w jej kontekście używany zwrot o „niebezpieczeństwie dumpingu socjalnego”²⁰ oraz stale podkreślany postulat nienaruszania warunków konkurencji.

W dotychczasowej praktyce EWG sukcesem zostały uwieńczone głównie te postulaty polityki socjalnej, które znajdowały się na fali rozwojowej, realizując się niemal samorzutnie. Do tego typu sukcesów zaliczyć należy z pewnością postulat pełnego zatrudnienia i wzrostu płac. Ale nawet przy takich „samozałatwiających się” problemach, wyrastały często nowe kwestie społeczne, uporanie się z którymi nie jest zadaniem łatwym. Na rynku pracy takim problemem staje się z pewnością zagadnienie społecznej integracji coraz liczniejszej cudzoziemskiej siły robo-

²⁰ Por. J. Müller, *Die Gefahr des sozialen Dumpings*. „Europäische Gemeinschaft” nr 3/1973, s. 25.

czej. P. Brückner, opisując dyskryminację społeczną robotników cudzoziemskich, nazywa ich „murzynami Europy”²¹.

Innym ważkim problemem polityki społecznej jest od początku zahamowanie nierównomiernego rozwoju krajów i regionów EWG. Jest to dla EWG nie tylko problem o wielkiej randze społecznej, ale i polityczno-gospodarczej. Na długą metę trudno sobie bowiem wyobrazić postępy w integracji gospodarczej, jeśli w jej efekcie rozpiętości rozwojowe między jej partnerami będą się powiększać²². Jak wynika z ostatniego raportu Komisji Europejskiej, w ostatnim dziesięcioleciu, mimo wysiłków takich międzynarodowych instytucji, jak Europejski Bank Inwestycyjny, pomoc adaptacyjna EWWS, Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz części Funduszu Agrarnego, przeznaczonego na przekształcenia strukturalne, nie nastąpiły widoczne zmiany w rozpiętościach dochodowych między poszczególnymi regionami. W dalszym ciągu najlepiej rozwinięte obszary EWG przewyższają pięciokrotnie dochodem na głowę obszary najslabiej rozwinięte. Do polityczno-społecznej argumentacji doszła ostatnio także nowa argumentacja przemawiająca za zwiększeniem wysiłków polityki regionalnej, związana z problemami odnowy środowiska człowieka. Twierdzi się mianowicie, że aktywizowanie gospodarcze słabo rozwiniętych rejonów odciąży ujemne skutki w środowisku naturalnym, powstające w wyniku coraz to nowych inwestycji, i pozwoli w nowych ośrodkach uwzględniać już postulaty związane z koniecznością ochrony środowiska naturalnego²³.

Spśród innych problemów polityki socjalnej i społecznej należy wymienić zagadnienie swobodnego przenoszenia się siły roboczej, szeroko postulowane w Europie zachodniej jako jedno z praw wolnościowych człowieka. Praktyka pokazała, że tego problemu nie da się załatwić jedynie poprzez odpowiednie przepisy prawne, ale konieczne jest stworzenie równych warunków pracy dla różnych narodowości, co już nie jest tak proste i musi być przeciwstawiane formalnej swobodzie przenoszenia się. Ostatnie analizy koncentrują się także na innym aspekcie tego problemu, który dotychczas był w rozważaniach pomijany, a mianowicie na ekonomicznych skutkach tej polityki. Jeśli bowiem emigracja ma wyraźnie jednostronny kierunek — jak to ma miejsce właśnie przy masowej emigracji siły roboczej z Europy południowej do centrów przemysłowych Europy zachodniej, jako rezultat ogromnych różnic rozwojowych — to systematyczny drenaż najaktywniejszej siły roboczej

²¹ P. Brückner, *Zur Sozialpsychologie des Kapitalismus*, op. cit., s. 121 i n.

²² W literaturze polskiej najobszerniej ten problem przedstawiony został w pracy: L. Ciamağa, *Polityka przestrzennego zagospodarowania krajów Europy zachodniej*. Warszawa 1972.

²³ Por. „Neue Zürcher Zeitung” z 20 V 1972.

z tych krajów prowadzi z reguły do powstania braków siły roboczej, szczególnie kwalifikowanej w tych krajach, a co za tym idzie, do tworzenia nowych, dodatkowych trudności na drodze do przełamania ich zacofania gospodarczego. Do jakich perspektywicznych skutków w podziale Europy na obszary rozwinięte i zacofane w rozwoju, polityka ta może doprowadzić nietrudno sobie wyobrazić²⁴. Dwa najtrudniejsze problemy polityki społecznej, mianowicie sprawa współgłosu i współdecydowania pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami oraz kwestia koncentracji własności majątku produkcyjnego nie wyszły praktycznie poza ramy dysput i projektów²⁵. Oba nie wynikają tylko z poczucia sprawiedliwości społecznej ani z rozważań dotyczących ekonomicznych korzyści wielkich przedsiębiorstw. Istota problemu tkwi w tym, że z własnością środków produkcji wiąże się władza ekonomiczna i polityczna, co ma nie tylko istotny wpływ na perspektywę kształtowania polityki społecznej i ekonomicznej. Tu powstaje właśnie ta swoista i coraz bardziej ewidentna luka między ekonomicznymi wymogami rozwoju. Bowiem władza związana z prywatną własnością środków produkcji stwarza tendencję do jej jednostronnego nadużywania²⁶. Biorąc pod uwagę skutki, jakie to za sobą pociąga, nie ulega wątpliwości, że władza ta winna podlegać silnej kontroli społecznej i wynikającym z niej ograniczeniom. Sprawa demokratyzacji gospodarczej nabiera dlatego w rozwiniętych krajach Zachodu tak wielkiego i międzynarodowego znaczenia²⁷.

W porównaniu z osiągnięciami gospodarczymi polityka społeczna EWG pozostała w sumie bez wątpienia poważnie w tyle. Nie lepiej rysuje się także jej miejsce i zakres w planach tworzenia w latach siedemdziesiątych unii gospodarczej i walutowej. Ten układ nie może pozostać bez wpływu na perspektywy rozwoju gospodarczego, który nie może postępować stale niezależnie od postępów polityki społecznej.

Sytuację komplikuje jeszcze i to, że wielkie problemy współczesnego rozwoju zaczynają dopiero z postępującą ostrością się ujawniać, a ich

²⁴ Por. „Der Spiegel” nr 43 z 16 X 1972.

²⁵ Por. K. O. Hondrich, *Mitbestimmung in Europa*. Köln 1970 s. 78 i n.

²⁶ H. J. Blang J. Hirsch, *Kritische Anmerkungen zur Parlamentarismuskonzeption in der deutschen Politikwissenschaft*. W pracy: *Probleme der Demokratie heute*. Opladen 1971, s. 157 i n. Autorzy zwracają tu uwagę, że podstawowe decyzje polityczne zapadają dzisiaj poza legitymowanymi formalnie instytucjami demokratycznymi. W rezultacie porozumień międzynarodowych koncernów między sobą czy ich powiązań z biurokracją poszczególnych państw, jako rezultat wpływów banków centralnych itp.

²⁷ Por. K. H. Nassmacher, *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*. Bonn 1972, s. 155 i n.

oddziaływanie na warunki rozwoju będzie przybierać na sile. Do nich zaliczyć można w pierwszej kolejności:

- a) ochronę naturalnego środowiska człowieka,
- b) rozszerzenie świadczeń publicznych w sferze oświaty, zdrowia, budownictwa mieszkaniowego,
- c) demokratyzację życia społeczno-gospodarczego i sprawiedliwszy podział majątku i dochodów,
- d) poprawę warunków pracy i życia, szczególnie w zakresie zmniejszenia psychicznego nacisku, monotonii i zwiększenie duchowego zaangażowania pracą,
- e) równomierniejszy rozwój rejonów, państw członkowskich itp.

Przede wszystkim jednak musi być zachowany i utrwalony pokój w Europie i na świecie, który stanowi najwyższe dobro społeczne wszystkich narodów i — jak uprzednio podkreślano — stanowi punkt wyjścia dla ustalenia i realizacji innych ważnych programów rozwoju ekonomicznego i społecznego.

Charakterystyczną cechą współczesnych problemów społecznych jest ich współzależność, przy czym wiele z nich może być podjętych i zrealizowanych na drodze coraz szerszej współpracy międzynarodowej. Ochrona środowiska naturalnego człowieka jest tu już klasycznym przykładem. Z reguły taka współpraca międzynarodowa rozpoczyna się w kręgu państw o jednolitym ustroju społeczno-gospodarczym, szczególnie gdy włączone są one we wspólny system integracji gospodarczo-politycznej, by następnie rozszerzać się na inne kraje, także o odmiennych systemach społeczno-gospodarczych i związanych innymi systemami integracyjnymi. Kryje to bez wątpienia duże potencjalne korzyści z rozwoju współpracy między Wschodem i Zachodem w Europie.

Następną cechą charakterystyczną tych problemów jest to, że ich rozwiązywanie w istocie rzeczy zbliża się swym charakterem do przemian socjalistycznych. Takie wymogi stawiane przemianom społecznym w rozwiniętych krajach kapitalistycznych nasuwają dlatego pytanie, w jakim stopniu i jak dalece ich realizacja jest możliwa w tradycyjnym systemie ustrojowym państw EWG i jakie zmiany w tym systemie są niezbędne dla ich realizacji. W każdym przypadku rysują się tu kontury daleko idących przemian typu socjalistycznego w zachodniej części kontynentu europejskiego, co na układ całości kształtu stosunków europejskich może mieć duży wpływ.