

Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej

Uwagi wstępne

Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas niezwykle istotny z punktu widzenia rozwoju polityki społecznej, rozumianej jako celowa działalność państwa i innych podmiotów na rzecz łagodzenia skutków nierówności społecznych oraz usuwania przeszkód w życiu społecznym. Uznawane powszechnie za fundamentalne z punktu widzenia rozwoju polityki społecznej początki ustawodawstwa pracy czy też wprowadzające powszechne i przymusowe ubezpieczenia społeczne reformy kanclerza Ottona von Bismarcka związane były wprawdzie z XIX stuleciem, to jednak właśnie dwa dziesięciolecia między wojnami światowymi przyniosły prawdziwy przełom w rozumieniu i praktyce polityki społecznej. To wtedy stała się ona już nie tylko próbą ograniczania ubóstwa i jego skutków, ale nabrała wyraźnych cech zinstytucjonalizowanej działalności państwa, ukierunkowanej na próby wprowadzania systemowych rozwiązań na rzecz kształtowania ładu społecznego.

Nie tylko wyraźnie rozszerzył się wtedy zakres przedmiotowy polityki społecznej, ale również systemami świadczeń socjalnych obejmowano coraz więcej grup obywateli. Rozszerzanie zasięgu znanych już wcześniej ubezpieczeń emerytalnych, chorobowych i zdrowotnych, upowszechnienie rzadkich przed I wojną światową ubezpieczeń od bezrobocia czy też wprowadzenie na przełomie lat 20. i 30. zasiłków rodzinnych to tylko najważniejsze elementy „nowych” systemów polityki społecznej. Co istotne, większość z zachodzących w jej ramach przemian strukturalnych nastąpiła jeszcze przed traumą wielkiego kryzysu, który wprawdzie zmiany w aktywności socjalnej państwa przyspieszył, ale na pewno ich nie zapoczątkował¹.

¹ Zob. np. Z. Daszyńska-Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933, *passim*; M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999,

W świetle tak kształtujących się zasad socjalnej aktywności państwa szczególnie trudne i skomplikowane stawały się wyzwania wyłaniające się przed odrodzonym państwem polskim. Brak własnej państwowości w okresie kształtowania tej sfery oddziaływania władzy publicznej z góry określał konieczność korzystania z rozwiązań zaborczych, te zaś do najnowocześniejszych z reguły nie należały (przykładem niech będzie fakt, że powszechne ubezpieczenia emerytalne robotników istniały tylko w b. zaborze pruskim). Co więcej, w najludniejszej, i – co by nie powiedzieć – najważniejszej części odbudowywanego państwa, czyli w b. zaborze rosyjskim, nie tylko praktycznie nie znano ubezpieczeń społecznych, ale również brak było niezmiernie ważnych w kontekście spraw polityki społecznej tradycji samorządowych, przekładających się w sposób bezpośredni na funkcjonowanie opieki społecznej czy też publicznej ochrony zdrowia. Znaczne różnice między dawnymi zaborami, trudności gospodarcze i finansowe państwa w pierwszych latach niepodległości oraz wciąż tradycyjna, oparta na rolnictwie, struktura zawodowa ludności to kolejne z czynników hamujących procesy kształtowania własnej polityki społecznej w warunkach odbudowy niepodległej Rzeczypospolitej².

Założenia polskiej polityki społecznej

Niezbyt sprzyjające uwarunkowania wstępne w dużej mierze wyznaczały zasadnicze zadania stojące przez polską polityką społeczną u progu niepodległości. Podstawowym wyzwaniem dla jej autorów pozostawała przez lata unifikacja terytorialna obowiązujących zasad i form wpływania na kwestie społeczne. Z nią też nieustannie spletały się kolejne istotne cele, czyli wprowadzanie niezbędnych rozwiązań na tereny, które im wcześniej nie podlegały oraz próby adaptacji nowoczesnych koncepcji w przyjmowanych metodach oddziaływania w ramach polityki społecznej.

Wyraźnie widoczne stawały się różnice w podejściu do poszczególnych jej działań. Wynikały one zarówno z dotychczasowych, zaborczych tradycji, jak i ich specyfiki, mniej lub bardziej utrudniającej realizację założonych celów. Co istotne, niejednolite było również miejsce państwa w konkretnych dziedzinach

s. 37–40; *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, *passim*; A. Szymański, *Polityka społeczna*, Lublin 1925, *passim*.

² Z braku miejsca ograniczono się w niniejszym szkicu do prezentacji podstawowych działań polityki społecznej, czyli ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, polityki zatrudnienia, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia.

polityki społecznej. W przypadku ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych czy polityki zatrudnienia czynniki rządowe (bądź zależne od administracji państwa) brały na siebie pełną odpowiedzialność za realizację postawionych przed nimi zadań. Zasadniczo odmienna była natomiast sytuacja w ramach opieki społecznej oraz ochrony zdrowia, gdzie państwo pełniło jedynie funkcje nadzorcze i wspierające, zaś główny ciężar zabezpieczenia obu tych ważnych z punktu widzenia rozwiązywania kwestii społecznych sfer oddziaływania spoczywał na samorządach, instytucjach ubezpieczeniowych oraz organizacjach społecznych. Było to wprawdzie rozwiązanie ze wszech miar pozytywne jeśli chodzi o możliwości organizacji odpowiednich struktur i działań, ale ze względów finansowych bardzo ryzykowne, gdyż uzależniało poziom zaspokajania wielu ważnych potrzeb społecznych od skromnych zasobów budżetowych związków samorządowych.

W procesie kształtowania polskiej polityki społecznej niepoślednią rolę odgrywały również bieżące uwarunkowania gospodarcze, socjalne oraz polityczne, chociaż trzeba zauważyć, że te ostatnie ze względu na specyfikę systemu sprawowania władzy w Rzeczypospolitej aż tak wielkiego wpływu na kierunek prowadzonej polityki społecznej nie uzyskały. Najistotniejszą rolę odegrały w pierwszych miesiącach niepodległości, później wpływ ten był już znacznie mniejszy, co wynikało zarówno z długiego z reguły procesu kształtowania się nowych rozwiązań, jak i arbitralnych form podejmowania decyzji, również tych związanych z polityką społeczną, obowiązujących po 1926 r.

Zasadnicze założenia polskiej polityki społecznej w całej pierwszej dekadzie niepodległości koncentrowały się wokół wymienionych na wstępie zadań, a podstawowym celem było stworzenie, umocnienie i rozwój jej poszczególnych części składowych. Warto podkreślić w tym miejscu często werbalizowane dążenie do uczynienia z tej polityki rozumianej całościowo sfery oddziaływania państwa, nakierowanej, jak zapowiadał w styczniu 1923 r. premier Władysław Sikorski, na podnoszenie „materialnej, moralnej i kulturalnej stopy życia klasy robotniczej i pracującej”. W roku 1925 do zasadniczych celów polityki społecznej minister Franciszek Sokal zaliczył utrzymanie zapisanych w ustawodawstwie ochronnym zdobyczy świata pracy, dalsze prace nad projektami ustaw w zakresie ubezpieczeń społecznych, próby rozwiązania kwestii mieszkaniowej, opiekę nad wychodźstwem oraz działania na rzecz osiągnięcia odpowiedniego poziomu opieki społecznej³.

³ Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 17, s. 2; Sprawozdania Stenograficzne Sejmu (dalej: SS Sejm), Okres I, pos. 7 z 19 I 1919 r., łam 15–16; *Prezydent Ministrów gen. Władysław*

Zmiana sposobu patrzenia na sprawy społeczne nastąpiła w latach wielkiego kryzysu, gdy wpływ zjawisk zachodzących w gospodarce uwidocznił się nie tylko w pewnym ograniczeniu dotychczasowych zdobyczy świata pracy, ale przede wszystkim w wyraźnej reorientacji priorytetów stawianych i realizowanych w ramach polityki społecznej. Rozmiary i powszechność bezrobocia, jego strukturalny charakter oraz brak dostrzegalnej perspektywy poprawy sytuacji postawiły bowiem właśnie bezrobocie jako najważniejsze z zadań, górujące nad wszystkimi innymi. Co więcej, w kontekście rozmiarów zjawiska i zagrożeń z nim związanych pojawiły się w tym okresie poglądy wyraźnie krytyczne w stosunku do kierunku rozwoju polskiej polityki społecznej w pierwszych latach niepodległości. Jej twórcy mieli, zdaniem sanacyjnych ministrów, rozbudowywać „politykę socjalną, mając gotowe wzory do naśladowania, bez mała nie licząc się wcale z największym problemem tej polityki – z zagadnieniem bezrobocia w Polsce”⁴.

W latach 30. za równoprawną w stosunku do ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej czy walki z bezrobociem dziedzinę polityki społecznej uznano również ochronę zdrowia, która od 1932 r. nie tylko stała się jednym z działów podlegających resortowi opieki społecznej, ale również zajmowała coraz więcej miejsca w wystąpieniach programowych kolejnych ministrów. Generalnie druga połowa lat 30. przyniosła wyraźny rozwój koncepcyjny polskiej polityki społecznej, która wychodziła już wówczas daleko poza ramy zakreślane u progu niepodległości. Problematyka ochrony zdrowia, zwłaszcza na terenach wiejskich, kwestie demograficzne, nowoczesne spojrzenie na sposoby łagodzenia klęski bezrobocia, dążenie do poprawy poziomu życia i sposobów spędzania wolnego czasu przez masy pracownicze (próby koordynacji polityki mieszkaniowej czy też rozwój wczasów robotniczych) oraz rozbudowany katalog działań opieki społecznej to jedynie najistotniejsze wyznaczniki nowego podejścia państwa do kwestii socjalnych u schyłku lat 30.⁵

Znaczący, a nawet determinujący wpływ na kształtowanie się podstawowych założeń polskiej polityki społecznej posiadały niezmiennie uwarunkowania finansowe. Z założenia niewielkie możliwości państwa i samorządów w tym

Sikorski o polityce społecznej w Polsce, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1, s. 58; *Udział Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w pracach Sejmu i Senatu w I półroczu 1925 r.*, *ibidem*, 1925, s. 297–299.

⁴ SS Sejm, Okres III, pos. 112 z 7 II 1934 r., łam 8–9; pos. 132 z 9 II 1935 r., łam 18–20; Okres IV, pos. 15 z 22 II 1936 r., łam 12.

⁵ SS Sejm, Okres IV, pos. 15 z 22 II 1936 r., łam 10–11; pos. 39 z 13 II 1937 r., łam 15–20; pos. 71 z 17 II 1938 r., łam 20–21.

względnie nieustannie ograniczały zakres prowadzonych działań, zarówno legislacyjnych, jak i praktycznych. Uogólniając można stwierdzić, że środków finansowych na politykę społeczną było praktycznie zawsze za mało. I w okresie pierwszych lat niepodległości, i w latach stabilizacji skarbowo-budżetowej, gdy likwidowano Ministerstwo Zdrowia Publicznego, i w okresie dobrej koniunktury drugiej połowy lat 20., gdy kwestie społeczne siłą rzeczy odsunęły się na dalszy plan. Jeszcze gorzej sytuacja wyglądała w okresie wielkiego kryzysu, gdy zwiększeniu potrzeb we wszystkich praktycznie aspektach życia społecznego towarzyszyło zmniejszanie wydatków na politykę społeczną.

Początek kryzysu i zwiększanie się bezrobocia przy w miarę jeszcze korzystnej sytuacji budżetu oznaczały wprawdzie znaczący wzrost nakładów resortu pracy i opieki społecznej z 62 mln zł w roku 1928/1929 do 102 mln zł w roku następnym oraz 155 mln w 1931/1932, jednak zwiększały się tylko wydatki na walkę z bezrobociem, podczas gdy pozostałe pozycje podlegały stopniowej redukcji. W kolejnych latach nastąpiło załamanie możliwości wydatkowych państwa i dramatyczna wręcz kompresja budżetu „społecznego”. W roku 1932/1933 wyniósł on już tylko 101 mln zł, zaś po przekazaniu wydatków na walkę z bezrobociem Funduszowi Pracy zmniejszył się w 1934/1935 do zaledwie 65 mln zł, by w roku kolejnym osiągnąć swe absolutne minimum, czyli 44 mln zł (w 1938/1939 wydatki wyniosły 67 mln zł). Skutkowało to nie tylko tendencją do przechodzenia w ramach opieki społecznej na tańsze i skądinąd nowocześniejsze formy opieki otwartej, ale również opóźnieniami we wprowadzaniu w życie oczekiwanych od lat rozwiązań prawnych, które jednak mogłyby pociągać za sobą jakieś dodatkowe wydatki. Polityka społeczna kreowana była zaś w tym okresie w myśl dewizy: „na co nas stać i co jest w naszych warunkach rzeczą najpilniejszą”, wypowiedzianej w 1936 r. w sejmie przez ministra opieki społecznej Władysława Jaszczolta⁶.

Podstawy prawne

Dorobek ustawodawczy polskiej polityki społecznej ocenić należy pozytywnie, mimo pewnych niedomagań i braków. Już w pierwszych latach istnienia państwa polskiego udało się bowiem stworzyć podstawy prawne kilku

⁶ Druki Senatu, Okres III, druk nr 18, cz. 15, s. 1; *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, s. 266; 1939, s. 379; *Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej na rok 1933/34*, s. 327; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1929*, s. 544; 1930, s. 529; SS Sejm, Okres IV, pos. 15 z 22 II 1936 r., łam 12–13.

najważniejszych jej działów (prawo pracy, ubezpieczenia chorobowe, ramowe ustawy regulujące funkcjonowanie ochrony zdrowia oraz opieki społecznej), które częściowo unifikowały obowiązujące w całym kraju ustawodawstwo w tych dziedzinach. Znacznie gorzej było z kompleksowym rozwiązaniem kwestii ubezpieczeń społecznych oraz wypełnianiem treścią ogólnie określonych zasad funkcjonowania niektórych działów polityki społecznej. Wiele z braków usunięto wprawdzie w drugiej połowie lat 20., ale jednak scalenia ubezpieczeń społecznych dokonano dopiero w roku 1933, a części postulowanych przez lata rozwiązań nie udało się wprowadzić w życie do wybuchu wojny.

Najważniejsze z punktu widzenia sytuacji robotników i ochrony pracy akty prawne wydane zostały już u progu niepodległości. Zaliczyć do nich należy dekrety o 8-godzinnym dniu pracy z 23 listopada 1918 r., o inspekcji pracy z 3 stycznia 1919 r., o pracowniczych związkach zawodowych z 8 lutego 1919 r. oraz ustawy o zatargach zbiorowych w rolnictwie z 1 sierpnia 1919 r. i o czasie pracy w przemyśle i handlu z 18 grudnia tego roku. Tak sformułowany kanon zasadniczych aktów prawnych, tworzących zręby polskiego prawa pracy, uzupełniły jeszcze ustawa o urloпах dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu z 16 maja 1922 r. oraz przygotowywana praktycznie od 1918 r. ustawa o ochronie pracy młodocianych i kobiet z 2 lipca 1924 r. Co istotne, wszystkie wymienione dokumenty nie tylko oznaczały stosunkowo szybką i pełną unifikację obowiązujących w kraju przepisów, ale również stanowiły potwierdzenie nowoczesnych tendencji w polskim ustawodawstwie pracowniczym⁷.

Nieco gorzej kształtowała się w tym czasie aktywność prawodawcza państwa w innych sferach polityki społecznej. W przypadku opieki społecznej, mimo prowadzonych przez kilka lat prac, sejm odpowiednią ustawę przyjął dopiero 16 sierpnia 1923 r., a jej ramowy charakter przesądzał *de facto* o ograniczonym zasięgu terytorialnym jej obowiązywania. Na mocy ustawy z 25 lipca 1924 r. nie weszła ona w życie na obszarze dawnej dzielnicy pruskiej, gdzie utrzymano przepisy niemieckie, których część obowiązywała aż do końca lat 30. (podstawowe artykuły polskiej ustawy wprowadzono na obszar województw poznańskiego i pomorskiego dopiero rozporządzeniem ministra pracy i opieki społecznej z 7 kwietnia 1931 r.). Podobne znaczenie dla ochrony zdrowia miała „zasadnicza ustawa sanitarna”, uchwalona wprawdzie już 19 lipca 1919 r., jednak również mało precyzyjna i posiadająca raczej ogólny charakter.

⁷ Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: DzPPP) 1918, nr 17, poz. 42; 1919, nr 5, poz. 90; nr 15, poz. 209; nr 65, poz. 394; Dziennik Ustaw RP (dalej: DzURP) 1920, nr 2, poz. 7; 1922, nr 40, poz. 334; 1924, nr 65, poz. 636.

Na domiar złego, niektóre zapisy obu ustaw ramowych częściowo się dublowały, co w pewnych przypadkach skutkowało trudnościami w rozgraniczeniu zadań nałożonych na opiekę społeczną oraz ochronę zdrowia⁸.

Najtrudniej przyszło jednak budować podstawy prawne systemu ubezpieczeń społecznych. Nie dość, że braki w tej dziedzinie były bodaj największe, to była to zdecydowanie najbardziej skomplikowana ze wszystkich sfera oddziaływania polityki społecznej. Mimo podejmowanych już od pierwszych miesięcy niepodległości prac koncepcyjnych, dorobek tego okresu w dziedzinie ustawodawstwa ubezpieczeniowego był dosyć skromny. Wprawdzie już 11 stycznia 1919 r. wydany został dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, którego zapisy potwierdziła ustawa z 19 maja 1920, na kolejne regulacje przyszło jednak czekać znacznie dłużej. Dopiero w roku 1924 (ustawa z 30 stycznia) rozciągnięto na b. zabór rosyjski austriackie przepisy w sprawie ubezpieczenia od wypadków przy pracy, a najbardziej paląca, jakby się mogło wydawać, sprawa wprowadzenia ubezpieczenia emerytalnego robotników wciąż była odkładana na przyszłość. Jednocześnie 18 lipca 1924 r. udało się przyjąć ustawę o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, wprowadzającą na terytorium całego kraju ochronę od ryzyka braku pracy⁹.

Ważnym okresem dla tworzenia prawnych podstaw polityki społecznej stały się pierwsze lata po przewrocie majowym, gdy w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej władze starały się uzupełnić wciąż widoczne braki w tym względzie i dopracować obowiązujące zasady. Nie udało się wprawdzie przeprowadzić przez sejm zasadniczej z punktu widzenia ochrony ubezpieczeniowej tzw. ustawy scaleniowej (złożony w 1929 r. projekt został wycofany z parlamentu), jednak rozporządzeniem prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. wprowadzono w życie zasady ubezpieczenia społecznego pracowników umysłowych, co oznaczało zarówno objęcie nim całej znaczącej grupy społeczno-zawodowej, jak i unifikację terytorialną jego zasad¹⁰.

⁸ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937, t. 25, Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 10 marca 1924 r., Załącznik 7, k. 708–710; DzURP 1923, nr 92, poz. 726; 1924, nr 73, poz. 716; 1931, nr 42, poz. 382. Szerzej na temat obu ustaw ramowych zob. np. T. Hilarowicz, *Zarys polskiego prawa sanitarnego*, Warszawa 1926, *passim*; E. Hryniewicz, *Ratownictwo oraz zapobieganie w opiece społecznej*, Warszawa 1938, *passim*.

⁹ DzPPP 1919, nr 9, poz. 122; DzURP 1920, nr 44, poz. 724; 1924, nr 16, poz. 148; nr 67, poz. 650; J. Łazowski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w pierwszym dziesięcioleciu Niepodległości*, w: *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, t. II, pod red. S.L. Zaleskiego, Poznań 1929, s. 395–401.

¹⁰ DzURP 1927, nr 106, poz. 911; J. Łazowski, *Polskie ustawodawstwo ubezpieczeń społecznych doby ostatniej i najbliższe jego zadania*, w: *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę*

Okres ustawodawstwa dekretowego drugiej połowy lat 20. przyniósł również istotne akty prawne z zakresu ochrony pracy, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Do pierwszych zaliczyć należy unifikację przepisów o umowie o pracę robotników oraz pracowników umysłowych (dwa dekrety z 16 marca 1928 r.), jednolite przepisy w zakresie sądownictwa pracy z 22 marca 1928 r., inspekcji pracy (rozporządzenie z 14 lipca 1927 r.) oraz zapobiegania i zwalczania chorób zawodowych (rozporządzenie z 22 sierpnia 1927 r.). W ramach opieki społecznej udało się w tym okresie uregulować nadzór i kontrolę nad działalnością instytucji opiekuńczych (dekret z 22 kwietnia 1927 r.), walkę z żebractwem i włóczęgostwem (rozporządzenie z 14 października 1927 r.) oraz stworzyć załączki systemu opiekunów społecznych i lokalnych komisji opieki społecznej (rozporządzenie z 6 marca 1928 r.). Niezmiernie ważne z punktu widzenia organizacji ochrony zdrowia było rozporządzenie prezydenta o zakładach leczniczych z 22 marca 1928 r., chociaż należy zaznaczyć, iż jego przepisy nie miały obowiązywać na obszarze b. zaboru austriackiego¹¹.

Lata wielkiego kryzysu to wyraźne zahamowanie aktywności w zakresie budowy ustawodawstwa socjalnego, a nawet pewne, choć w sumie niewielkie, ograniczenie uprawnień warstw najemnych. Jednocześnie jednak nie można zapomnieć o tym, że rok 1933 przyniósł oczekiwane od lat przyjęcie przez sejm (28 marca) ustawy o ubezpieczeniu społecznym (tzw. scaleniowej), a także prawnych podstaw działania Funduszu Pracy (ustawa z 16 marca 1933 r.), czyli instytucji niezmiernie ważnej z punktu widzenia priorytetu przyznanego w polityce społecznej walce z bezrobociem. Kryzysowy kontekst przyjęcia ustawy scaleniowej oznaczał wprawdzie ograniczenie zasięgu jej oddziaływania poprzez wyłączenie z ubezpieczenia emerytalnego i chorobowego robotników rolnych oraz wprowadzenie dopłat do porad lekarskich i leków, jednak jej wejście w życie było wydarzeniem przełomowym i bezwzględnie pozytywnym. Przyniosło bowiem objęcie ochroną na wypadek starości, śmierci i inwalidztwa robotników przemysłowych w całym kraju¹².

odzyskania niepodległości 1918–1928, Warszawa 1928, s. 348–353; L. Skarżyński, *Projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1929, z. 6, s. 115–127.

¹¹ DzURP 1927, nr 40, poz. 354; nr 67, poz. 590; nr 78, poz. 676; nr 92, poz. 823; 1928, nr 29, poz. 267; nr 35, poz. 323, 324; nr 37, poz. 350; nr 38, poz. 382; *Materiały odnoszące się do działalności Rządu w czasie od 15 maja 1926 do 31 grudnia 1927. Sprawozdania ministerstw*, Warszawa 1928, s. 566–570.

¹² DzURP 1933, nr 22, poz. 163; nr 51, poz. 396; E-gie, *Przed wprowadzeniem w życie ustawy scaleniowej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 3, s. 211–215; Z. Madeyski, *Problem zwalczania bezrobocia*, w: *Roboty publiczne w Polsce i Fundusz Pracy*, pod red. Sz. Wodzińskiego,

Ewidentnie niekorzystnym dla pracobiorców skutkiem kryzysu stały się natomiast zmiany w prawie pracy wprowadzone dwiema ustawami z 22 marca 1933 r., na mocy których znowelizowano zasady korzystania z urlopu wypoczynkowego (wliczono do niego niepłatne dni wolne od pracy) oraz przyznano przedsiębiorcom prawo do przedłużenia do 48 godzin tygodniowego czasu pracy. Negatywny wymiar dla pracujących przybrała również nowelizacja ustawy o zabezpieczeniu na wypadek braku pracy z 17 marca 1932 r., w myśl której ograniczono wysokość wypłacanych zasiłków, redukując równocześnie możliwości uzyskania prawa do tego typu wsparcia. Także wydane 27 października 1933 r. i będące efektem wieloletnich prac rozporządzenie o nadzwyczajnych komisjach do załatwiania zatargów zbiorowych w przemyśle i handlu trudno było uznać za oczekiwany przez pracobiorców sposób rozstrzygnięcia tej ważnej sprawy (przyniosła je dopiero nowelizacja z 14 kwietnia 1937 r.)¹³.

Proces kształtowania się podstaw prawnych polskiej polityki społecznej trwał praktycznie do końca okresu międzywojennego. W drugiej połowie lat 30. światło dzienne ujrzała ustawa o układach zbiorowych pracy (14 kwietnia 1937 r.), nowelizacji doczekała się ustawa o wykonywaniu praktyki lekarskiej (30 lipca 1938 r.), nieco wcześniej sejm uchwalił również ustawę o wykonywaniu zawodu aptekarskiego (25 marca 1938 r.), zaś 15 czerwca 1939 r. przyjął ustawę o publicznej służbie zdrowia. Kolejne projekty znajdowały się w opracowaniu, inne trafiły nawet do sejmu, jednak wciąż trudno było mówić o zakończeniu niezbędnych prac ustawodawczych w zakresie polityki społecznej. Do najpoważniejszych uchybień w tym względzie zaliczano zaś w końcu lat 30. brak postulowanych od dawna rozwiązań w zakresie opieki nad macierzyństwem, kodeksu pracy czy też mniej może zasadniczej, ale istotnej z punktu widzenia opieki społecznej, kwestii walki z nierządem¹⁴.

Warszawa 1933, s. 1–6; A. Popowicz, *Fundusz Pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1933, z. 10, s. 542–543.

¹³ AAN, Protokoły..., t. 67, DzURP 1932, nr 58, poz. 555; 1933, nr 27, poz. 227, 228; nr 82, poz. 604; 1937, nr 39, poz. 313; H. Kraheńska, *Prawda o stosunkach pracy*, „Przegląd Ekonomiczny” 1934, z. XII, s. 10–11; J.W., *Nadzwyczajne komisje rozjemcze w przemyśle i handlu*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 3, s. 275–277.

¹⁴ AAN, Ministerstwo Opieki Społecznej 1918–1939 (dalej: MOS), sygn. 12, Sprawozdanie z działalności Departamentu Służby Zdrowia za rok 1938/39, k. 2–4; sygn. 533, Opieka nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą. Tezy projektu ustawy 1936, k. 2–29; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 598, 549, 664; DzURP 1937, nr 31, poz. 242; 1938, nr 23, poz. 202; nr 57, poz. 449; 1939, nr 54, poz. 342; *Posiedzenie połączonych kompletów Rady Ochrony Pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 3, s. 371.

Praktyka polityki społecznej

Ochrona pracy

Założenia i koncepcje, ustawy i rozporządzenia oraz pominięte w niniejszym szkicu struktury organizacyjne stanowiły tylko ogólne ramy realnego funkcjonowania polskiej polityki społecznej. Niezależnie bowiem od obowiązujących rozwiązań prawnych i istniejących instytucji to praktyka prowadzonych działań stanowić mogła jedyne źródło weryfikacji głoszonych programów i zamierzeń oraz realizacji stawianych postulatów i celów. Rodzaje, charakter i zakres podejmowanej w imię kształtowania ładu socjalnego interwencji winny być zatem pierwszym wyznacznikiem oceny realnie prowadzonej polityki społecznej, kolejnym musi pozostawać jej zakres podmiotowy. Jednostki, grupy i klasy społeczne podlegające oddziaływaniu tej formy działalności państwa stanowią wszak zbiorowego adresata polityki społecznej, a więc sposób jej kierowania do poszczególnych grup docelowych winien pozostawać kolejnym punktem odniesienia tego rodzaju analizy.

Trudno wprowadzić o obiektywne i uniwersalne kryterium oceny podejmowanych na polu stosunków społecznych starań, można jednak w oparciu o różne wskaźniki określić w pewnym przybliżeniu skuteczność działań polityki społecznej na rzecz minimalizowania skutków sprzeczności społecznych i wsparcia dla grup i jednostek potrzebujących z różnych względów pomocy. Bardzo wyraźnie zaznacza się tutaj wielowymiarowy charakter samej polityki społecznej, która obejmując różne dziedziny życia społecznego nie tylko potrzebuje zróżnicowanych instytucji i instrumentów, ale i często w sposób niejednorodny odpowiada na pytania o cel podejmowanej interwencji i pożądane jej efekty. Ich kryteria pomiaru również są wskutek tego bardzo urozmaicone, a być nimi mogą zarówno skala udzielanej pomocy, liczba uczestników systemu zabezpieczenia społecznego, jak i skuteczność egzekucji przepisów prawa pracy, liczba i struktura bezrobotnych, czy też kształtowanie się odpowiednich wskaźników określających stan zdrowotności ludności kraju.

Analiza skuteczności polityki społecznej w zakresie oddziaływania na stosunki pracy musi obejmować zarówno wspomniane już prace ustawodawcze, jak i podlegające ocenie Inspekcji Pracy i sądów pracy kwestie przestrzegania istniejących przepisów prawnych. Ich wyznacznikiem winny być nie tylko odpowiednie statystyki, ale i obraz wyłaniający się ze świadectw nieurzędowych, często subiektywny, jednak równie ważny dla oglądu całości problemu. Przestrzeganie przepisów o czasie pracy, prawie do urlopów pracowniczych,

respektowanie podpisanych umów o pracę, zgodność z prawem ich zapisów czy też realizacja przywilejów pracowniczych pracujących matek, to tylko kilka czynników branych pod uwagę w tej kwestii. Nie można przy tym zapominać o szeroko rozumianych uwarunkowaniach politycznych, społecznych i gospodarczych, czyli widocznej w pierwszych latach niepodległości tendencji do tworzenia rozwiązań prawnych niezbyt przystających jeszcze do realnych stosunków panujących w sferze produkcji, czy też nieuniknionej tendencji do ograniczania uprawnień świata pracy (zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i praktycznej) w okresie recesji, zwłaszcza tej związanej z wielkim kryzysem.

Podstawowym narzędziem służącym państwu do egzekwowania istniejących przepisów prawa pracy pozostawała przez cały okres międzywojenny Inspekcja Pracy. Instytucja ta, utworzona już w pierwszych tygodniach niepodległości, stała na straży uprawnień pracowniczych. Zajmowała się zarówno kontrolą przestrzegania ustawodawstwa robotniczego, jak i pośrednictwem i interwencją w sprawach zatargów i umów zbiorowych w przemyśle oraz rolnictwie. Mimo pozytywnej opinii, jaka jej działalności niezmiennie towarzyszyła, Inspekcja Pracy wciąż borykała się z nieusuwalnymi praktycznie trudnościami, wynikającymi z niedofinansowania oraz wyraźnie widocznych braków kadrowych. Olbrzymie potrzeby inspekcyjne, obejmujące kilkadziesiąt tysięcy zakładów pracy oraz ok. miliona robotników (wraz z rolnictwem nawet 1,5 mln w 1937 r.), musiały być zaspokajane przez bardzo skromną kadre, na którą składało się niewiele ponad stu inspektorów oraz podinspektorów. Ich działalność cechowała się wprawdzie wysoką aktywnością (od kilkunastu tysięcy wizytacji w latach 20. do 21–22 tys. w następnej dekadzie), jednak oczywistym był fakt niedostatecznej kontroli tego, co działo się w ramach szeroko rozumianych stosunków pracy. Co więcej, w latach 30. Inspekcja w istniejącym stanie kadrowym ewidentnie wyczerpała swe możliwości intensyfikacji prowadzonych działań, a ok. 200 przeprowadzanych rocznie na jedną „siłę inspekcyjną” wizytacji stanowiło maksimum tego typu aktywności inspektorów¹⁵.

Ważnym elementem zabezpieczania praw pracowniczych stały się również powołane do życia na mocy rozporządzenia z 22 marca 1928 r. sądy pracy. Z początkiem 1929 r. w tego typu instytucje przekształcone zostały

¹⁵ Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 14, s. 2; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 286; M. Klott, *Inspekcja Pracy w Polsce. Odczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Polityki Społecznej*, Warszawa 1937, s. 21–27; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 370–373. Obszerne omówienie działalności Inspekcji Pracy w okresie międzywojennym zob. E. Kołodziejczyk, *Inspekcja Pracy w Polsce 1919–1939*, Warszawa 2003, s. 29–133.

dotychczasowe sądy przemysłowe w b. Galicji, od podstaw powstały placówki w dawnym zaborze rosyjskim oraz w Drohobyczu, natomiast w b. zaborze pruskim utrzymano tradycyjnie działające sądy przemysłowe i sądy kupieckie. Znaczenie sądów w systemie ochrony pracy nie ograniczało się jedynie do bieżącego rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków zatrudnienia, ale również poprzez stosowane orzecznictwo stanowić miały, zdaniem jednego ze znawców tematu, „najistotniejszy substrat dla wniosków co do wytycznych, jakimi ma się kierować polityka socjalna państwa przy [...] rozwiązywaniu zagadnień ustawicznie odradzającej się i wiecznie żywotnej, a zawilej kwestii socjalnej” (rocznie sądy pracy rozpatrywały od kilkunastu do dwudziestu kilku tysięcy spraw)¹⁶.

Wyłaniający się z działalności Inspekcji Pracy oraz sądów pracy obraz skuteczności przestrzegania ustawodawstwa robotniczego trudno uznać za pozytywny. Ukazywał on bowiem w miarę stabilne, ale napięte stosunki w tym względzie w latach 20. i na początku dekady następnej (rocznie stwierdzano w tym czasie ok. 50 tys. wykroczeń przeciw prawu pracy) oraz znaczący wzrost przypadków łamania prawa postępujący wraz z narastaniem i utrzymywaniem się kryzysu. W roku 1933 liczba wykroczeń wyniosła 65 tys., zaś w dwa lata później sięgnęła poziomu 85 tys. przypadków, na którym utrzymała się również w kolejnych latach. Z tym wzrostem wartości globalnych następowały również znaczące przesunięcia w strukturze wykroczeń. Najszybciej bowiem zwiększała się liczba przypadków łamania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, przestrzegania czasu pracy oraz wynagrodzeń, co wprost wskazywało na najpoważniejsze problemy związane z ochroną pracy w tym okresie¹⁷.

Generalnie z przestrzeganiem przepisów najlepiej zatem nie było i, jak pisała jeszcze w końcu lat 20. Halina Kraheńska, „ustawodawstwo nasze, którym słusznie się chlubimy, dotychczas bardzo źle jest wykonywane i bardzo

¹⁶ *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 361; A. Racyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 289–306; *Unifikacja sądownictwa pracy na obszarze całego Państwa*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 4, s. 377–378; Z. Wróblewski, *Sprawozdanie z działalności sądów pracy za rok 1931*, *ibidem*, 1932, nr 1, s. 16–25; *idem*, *Sądy pracy w 1934 r.*, *ibidem*, 1935, nr 2, s. 163–175; Z. Zaleski, *Rola sądów pracy w zakresie realizowania zasad i kształtowania wytycznych polityki socjalnej Państwa*, *ibidem*, 1930, nr 1, s. 6–7; J. Wengierow, *Działalność sądów pracy oraz sądów przemysłowych i kupieckich*, „Wiadomości Społeczne” 1930, nr 3, s. 1–5. Pełna unifikacja systemu sądownictwa pracy nastąpiła w październiku 1936 r.

¹⁷ *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, s. 197; 1939, s. 286; W.P., *Inspekcja Pracy w Polsce w 1932 r.*, „Inspektor Pracy” 1933, nr 3, s. 11–13; M. Klott, *op. cit.*, s. 25; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 457.

często przekraczane”. W kontekście faktu, że w dekadzie następnej zwiększyła się częstotliwość przypadków łamania prawa pracy uznać należy, że sytuacja również w latach 30. trwałej i zauważalnej poprawie nie uległa. Konstatacja taka uprawniona być musi przede wszystkim w zakresie przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, czasie pracy oraz uprawnieniach urlopowych pracowników. Z góry na niepowodzenie skazana była również w istniejących warunkach walka z zakazaną pracą zarobkową dzieci poniżej 15 roku życia, podobnie zresztą jak z nieprawidłowościami w zatrudnianiu młodocianych i kobiet, gdzie do najważniejszych problemów zaliczały się praca nocna kobiet i młodzieży, zatrudnianie ich w zawodach lub warunkach prawnie zabronionych, zbyt niskie wynagrodzenia czy też brak możliwości wykonywania zapisanego w ustawie z 1924 r. obowiązku kształcenia młodocianych pracowników¹⁸.

Ze skomplikowaną problematyką pracy młodocianych i kobiet związane były jednak również pewne widoczne osiągnięcia w zakresie polityki ochrony pracy. W końcu lat 20. wprowadzono wreszcie w życie zapisane w ustawie z lipca 1924 r. obowiązkowe badania lekarskie młodocianych pracowników, którymi w połowie dekady następnej objęto już większość legalnie zatrudnionych, zaś ustawa z 7 listopada 1931 r. dała ministrowi pracy i opieki społecznej prawo do wydawania rozporządzeń ograniczających możliwość zatrudniania nieletnich w tych gałęziach przemysłu, w których ich szczególnie masowo wykorzystywano (pierwsze takie przepisy wprowadzono dla przemysłu poligraficznego oraz hutnictwa szkła). W przypadku uprawnień przysługujących pracującym kobietom przykładem stopniowego, ale skutecznego wprowadzania zapisanych w ustawie z 2 lipca 1924 r. zasad stała się sprawa obowiązku organizowania przez przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 100 kobiet żłobków dla ich dzieci. Mimo długo utrzymującego się oporu ze strony przemysłowców, z czasem, również dzięki aktywności Inspekcji Pracy oraz polityce w tej mierze przedsiębiorstw państwowych, kwestia ta zmierzała do pozytywnego uregulowania.

¹⁸ AAN, Protokoły..., t. 61, Uzasadnienie do projektu ustawy w sprawie zmian i uzupełnień ustawy z dnia 16 maja 1922 r. o urlopowach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu, k. 632; J. Dąbrowski, *Praktyka interpretacyjna przy stosowaniu ustawy o urlopowach*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 2, s. 155–163; M. Kirstowa, *Praca najemna dzieci nieletnich*, *ibidem*, 1928, nr 1, s. 53–57; M. Leśniewska, *Wykonywanie przepisów o ochronie kobiet i młodocianych*, *ibidem*, 1929, nr 1, s. 78; J. Miedzińska, *Ochrona macierzyństwa robotnicy w przemyśle polskim*, *ibidem*, 1935, nr 4, s. 570–572; H. Krahelska, *Ochrona pracy w Polsce*, w: *Na froncie gospodarczym...*, s. 368–373; J.Z., *Nowe przepisy o czasie pracy w przemyśle i handlu*, „Inspektor Pracy” 1933, nr 3, s. 5–7.

Tuż przed wojną odpowiednie przepisy wypełniały już 244 przedsiębiorstwa, czyli ok. 90% wszystkich zobowiązanych, co uznać należy za poważne osiągnięcie w tym względzie¹⁹.

Trudno o jednoznaczną ocenę działań na rzecz ochrony pracy prowadzonych w ramach polityki społecznej państwa. Pozytywnie wyróżniał się w większości przypadków dorobek ustawodawczy, natomiast już sama praktyka jego stosowania była niezwykle skomplikowana. Trwałe niedofinansowanie Inspekcji Pracy oraz zauważalny wzrost liczby ujawnianych przypadków łamania przepisów prawa pracy, połączony z analogicznym w drugiej połowie lat 30. zjawiskiem występującym w funkcjonowaniu sądów pracy mogłyby świadczyć o pogarszaniu się położenia pracowników. Jednocześnie jednak pamiętać należy o zwiększającej się aktywności inspektorów pracy, połączonej ze wzrostem skuteczności ich działań, co swoje piętno na obrazujących je statystykach musiało pozostawiać. Wyraźnie poszerzał się również w latach 30. zakres zainteresowań państwa w dziedzinie stosunków pracy, dzięki czemu ich ochrona nabierała cech działalności znacznie bardziej powszechnej i systemowej. Mimo wciąż utrzymujących się poważnych problemów we wszystkich niemal aspektach prawa pracy, zauważyć należy również elementy postępu wśród nich się pojawiające, jak też coraz bardziej widoczny wzrost świadomości społecznej w tym względzie. Wraz z upływem czasu czynił on prawo pracy, tak „rewolucyjne” w pierwszych miesiącach niepodległości, coraz bardziej powszednim i naturalnym, przyczyniając się do jego szerszej akceptacji, z którą wcześniej, zwłaszcza w latach 20., było bardzo różnie.

Ubezpieczenia społeczne

Wydaje się, że znacznie łatwiej pokusić się o analizę skuteczności polityki państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. Tutaj bowiem lepiej uwidaczniają się wskaźniki ją określające, wśród których podstawowym pozostawał

¹⁹ DzURP 1931, nr 101, poz. 773; 1932, nr 113, poz. 835; 1933, nr 13, poz. 87; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 292; H. Kraheńska, *Żłobki*, w: H. Kraheńska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień Inspektora Pracy*, t. I, Warszawa 1936, s. 301–336; J. Jończyk, *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle w latach 1918–1939*, Warszawa 1961, s. 274–276; J. Miedzińska, *Polityka państwa wobec młodzieży pracującej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 2, s. 123–128; J.M., *Czwarty zjazd inspektorek pracy do spraw ochrony pracy kobiet i młodocianych*, *ibidem*, 1935, nr 2, s. 215; I. Zawadowska, *Badania lekarskie młodocianych*, *ibidem*, 1938, nr 1, s. 13–15.

zasięg podmiotowy kształtującego się systemu czy też systemów zabezpieczenia społecznego. Liczba ubezpieczonych i jej stosunek do potencjalnych potrzeb w sposób bezpośredni wpływały na odpowiedź o zasięg ochrony przed podstawowymi ryzykami życiowymi. Jednocześnie jednak zauważyć należy i wyjaśnić widoczny dysonans między statystykami ubezpieczonych a liczbą mieszkańców całego państwa. Dlatego więc nieuniknione są porównania dzielnicowe, ale i społeczno-zawodowe odpowiednich zestawień, wskazujące zarówno na wciąż obecne zaborcze pozostałości, jak i wyraźnie nierównoprawny sposób traktowania przez budowane systemy zabezpieczeniowe różnych grup społecznych.

Do czasu wejścia w życie ustawy scaleniowej system zabezpieczenia społecznego nie obejmował zasadniczego z punktu widzenia tradycyjnych ryzyk życiowych ubezpieczenia emerytalnego robotników w dawnych zaborach rosyjskim i austriackim. Wskutek tego trudno było w latach 20. mówić o powszechności ochrony ubezpieczeniowej, a też wskazywać należy na raczej wybiórczy jej charakter. Zdecydowanie najlepiej, co rozumiały, sytuacja wyglądała w ubezpieczeniu chorobowym, w ramach którego wraz z rozwojem Kas Chorych szybko zwiększała się liczba objętych ochroną pracowników i ich rodzin. W okresie dobrej koniunktury drugiej połowy lat 20. wielkość ta sięgnęła początkowo 4 mln, by w latach 1929–1930 przekroczyć poziom 5 mln uprawnionych do ochrony z tytułu choroby i macierzyństwa, co zarówno ze względów koniunkturalnych, jak i prawnych stanowiło absolutne apogeum dla jakiegokolwiek spośród ubezpieczeń społecznych w całym okresie międzywojennym²⁰.

W kontekście szacowanej w tym czasie na nieco ponad 4 mln zbiorowości robotników czynnych zawodowo (przemysłowych i rolnych) odsetek ubezpieczonych kształtował się jednak raczej nisko i wynosił od ok. 90% ubezpieczonych od wypadków przy pracy, poprzez 60% zabezpieczonych od choroby, do zaledwie 40% zabezpieczonych na wypadek braku pracy oraz ok. 30% asekurowanych od starości i inwalidztwa. Zmiana przyszła dopiero wraz z wejściem w życie ustawy scaleniowej. W roku 1934 liczba objętych ubezpieczeniem emerytalnym robotników wzrosła z 460 tys. do ponad 1,6 mln, czyli blisko czterokrotnie, co oznaczało, że tego typu ochroną objęta została już ponad połowa zatrudnionych pracujących poza rolnictwem. Z czasem odsetek objętych ubezpieczeniem emerytalnym wzrósł do poziomu 60%, a podobnie kształtował się „wskaźnik ochrony” przed ryzykiem choroby

²⁰ *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1920/1922*, s. 333; 1929, s. 346; 1930, s. 330; J. Sadowska, *Kasy Chorych w Polsce w latach 1920–1933*, Łódź 2002, s. 36–38.

oraz wypadków przy pracy (wciąż ok. 40% zatrudnionych pozostawało poza zasięgiem systemu)²¹.

W wyniku wejścia w życie ustawy scaleniowej liczba ubezpieczonych wyraźnie przekraczała poziom 2 mln osób, a wraz z uprawnionymi do świadczeń zdrowotnych bądź rentowych członkami ich rodzin liczba objętych ochroną ubezpieczeniową wynosiła w drugiej połowie lat 30. ok. 4,5 mln, co stanowiło 13–14% ogółu ludności kraju. Zbiorowość zabezpieczonych uzupełniali korzystający z emerytur zaopatrzeniowych pracownicy państwowi i samorządowi oraz objęci świadczeniami rentowymi inwalidzi wojenni, stanowiący łącznie grupę ok. pół miliona osób. Wraz z członkami rodzin również wchodził oni w skład tej uprzywilejowanej mniejszości obywateli, którzy w mniej lub bardziej pełny sposób mogli korzystać z zabezpieczenia społecznego (łącznie grupa ta stanowiła kilkanaście procent mieszkańców Rzeczypospolitej, w przypadku dostępu do publicznej ochrony zdrowia można nawet mówić o udziale dwudziestoprocentowym)²².

Znacznie gorzej niż zasięg ochrony należałoby ocenić praktyczne skutki większości obowiązujących w Polsce ubezpieczeń. Wniosek taki wydaje się być jednak nieunikniony w kontekście tak późnych regulacji w zakresie ubezpieczeń rentowych. Wskutek tego liczba robotników korzystających z rent starczych i inwalidzkich była niewielka, zaś poziom świadczeń powszechnie uznawano za niski. Oczywiście lepsza była sytuacja świadczeniobiorców rekrutujących się spośród pracowników umysłowych, jednak liczebność tej grupy społeczno-zawodowej była nieporównanie mniejsza. Zdecydowanie najlepiej sytuowani byli natomiast korzystający z zaopatrzenia państwowego byli urzędnicy, wojskowi czy też pracownicy państwowych przedsiębiorstw i monopoli. Ich liczba była zbliżona do liczebności korzystających ze świadczeń emerytalnych byłych robotników, ale poziom emerytur był rzecz jasna znacznie wyższy. W końcu lat 30. świadczenia emerytalne otrzymywało ok. 230–240 tys. robotników, 33 tys. pracowników umysłowych, renty

²¹ *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, s. 215, 259; 1939, s. 30; M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965, s. 15–30; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 29–30; J. Żarnowski, *Robotnicy*, w: *Spółczeństwo polskie w XX wieku*, pod red. J. Żarnowskiego, Warszawa 2003, s. 176–182; obliczenia własne.

²² E. Arnekker, *Ubezpieczenie chorobowe w różnych krajach Europy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1937, z. 2, s. 89; J. Lgocki, *Podstawy prawne i organizacyjne ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1937, s. 3–4; M. Jastrzębowski, *Kasy Chorych w cyfrach w 1924 roku*, Warszawa 1926, s. 6–7; J. Sadowska, *Lecznictwo ubezpieczeniowe w II Rzeczypospolitej*, Łódź 1990, s. 46–47.

wypadkowe wypłacano dla 125 tys. osób, zaś ze świadczeń zaopatrzeniowych asygnowanych z budżetu państwa, samorządów bądź etatystycznych przedsiębiorstw korzystało 217 tys. osób, całość systemu świadczeń długoterminowych uzupełniało ok. 210 tys. rent wypłacanych inwalidom wojennym oraz pozostałym po nich członkom rodzin²³.

Z punktu widzenia ogółu ubezpieczonych najważniejszym i najbliższym związanym z codziennym życiem elementem systemu asekuracji bezsprzecznie pozostawało ubezpieczenie chorobowe i świadczenia z nim związane. W tej sferze, w przeciwieństwie do ubezpieczeń emerytalnych, trudno mówić o zachodzącym i obiektywnie dostrzegalnym postępie. Kryzys, deflacja i związana z ustawą scaleniową obniżka wpływów ze składek przełożyły się bowiem na znaczące zmniejszenie wydatków na leczenie ubezpieczeniowe. Spadły one z ponad 230 mln zł w końcu lat 20. do niespełna 140 mln w 1933 r. oraz poniżej poziomu 100 mln zł w połowie lat 30., zaś nakłady przeciętne na jednego ubezpieczonego zmniejszyły się tylko w latach 1933–1935 aż o 34% (z 70,78 zł do 46,69 zł). Szczególnie widoczne było ograniczenie wydatków z tytułu świadczeń pieniężnych, zaś sytuacja poprawiać zaczęła się dopiero w drugiej połowie dekady, wraz z polepszeniem koniunktury i wzrostem wpływów ze składek. Zjawiskiem pozytywnym w leczeniu ubezpieczeniowym stał się wprawdzie w tym czasie systematyczny wzrost liczby udzielanych porad oraz wydawanych chorym leków, jednak w sytuacji ograniczenia nakładów i stałej liczby lekarzy pracujących na rzecz Ubezpieczalni Społecznych oznaczać to musiało wzrost ich obciążenia pracą, połączony z często podnoszonymi trudnościami lokalowymi, obecnymi we wprowadzanym w latach 30. systemie lekarzy domowych. Wciąż zbyt mała była też w leczeniu ubezpieczeniowym dostępność opieki specjalistycznej, mimo to warto zauważyć pewien postęp związany zarówno z szerszym oddziaływaniem opieki zdrowotnej, jak i wyraźnym rozwojem działań na rzecz profilaktyki zdrowia, które z założenia miały prowadzić do ograniczania wydatków na leczenie²⁴.

²³ *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 294, 307, 357; F. Kolasa, *Niektóre problemy społecznego ubezpieczenia od wypadków*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, z. 2, s. 135; W. Marmotowa, *Porównanie wysokości rent ubezpieczeniowych i innych zaopatrzeń emerytalnych*, *ibidem*, z. 1, s. 35–37; M. Piątkowski, *Ubezpieczenia emerytalne*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1991, s. 148–149.

²⁴ *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, s. 219; SS Senat, Okres III, pos. 74 z 2 III 1935 r., łam 51; E. Boczkowski, *Analiza i ocena działalności ubezpieczenia chorobowego w latach 1933–1938 pod względem administracyjno-lekarskim i organizacyjnym*, Warszawa 1939, s. 21, 30–31, 36–38; L. Dzius, *Idee przewodnie lecznictwa społecznego w Polsce (część III)*, „Przegląd

Polityka zatrudnienia

Kolejnym niezwykle istotnym elementem polityki społecznej, również w dużej mierze zależnym bezpośrednio od działań państwa, pozostawała kwestia przeciwdziałania bezrobociu, która w latach 30. uznana została za najważniejsze z zadań społecznych państwa. Polityka zatrudnienia nastawiona była przede wszystkim na ograniczanie zasięgu tego negatywnego zjawiska, a więc podstawowymi kryteriami jej oceny powinny być rozmiary i dynamika bezrobocia oraz skuteczność działań prowadzonych na rzecz bezrobotnych (pośrednictwo pracy, liczba pobierających świadczenia ustawowe i doraźne, zatrudnienie przy robotach publicznych, ich zasięg oddziaływania). Trudno byłoby jednak na tym poprzestać, biorąc pod uwagę specyfikę nie tylko samego rynku pracy Rzeczypospolitej, ale również znacznie szerzej wpływającej na jego kształtowanie struktury społeczno-zawodowej ludności kraju. Szeroki kontekst uwarunkowań gospodarczych, społecznych, a nawet politycznych analizę taką znacząco komplikuje, należy także pamiętać, że przez wiele lat nieodłącznym elementem polityki zatrudnienia pozostawały kwestie emigracyjne²⁵.

Ścisłe określenie rozmiarów bezrobocia w międzywojennej Polsce jest zadaniem niezmiernie skomplikowanym. Istniejące statystyki urzędów pośrednictwa pracy obrazowały jedynie liczby określające zbiorowość bezrobotnych w nich zarejestrowanych, a z tym, w kontekście obowiązujących przepisów oraz ewentualnych korzyści z faktu rejestracji, było różnie. Stąd też równie ważne jak oficjalne ewidencje były podejmowane w całym omawianym okresie próby szacunkowego określenia poziomu tego zjawiska. Na takich wyliczeniach opierały się zresztą w dużej mierze statystyki pierwszych lat istnienia państwa, później, w okresie obowiązywania ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, z precyzyjnością podawanych danych urzędowych też nie było lepiej,

Ubezpieczeń Społecznych” 1939, z. 7, s. 383–385; J. Sadowska, *Lecznictwo ubezpieczeniowe...*, s. 240, 301–307. Spadek nakładów na lecznictwo ubezpieczeniowe znacznie przewyższał zakres zachodzących w okresie kryzysu procesów deflacyjnych.

²⁵ W latach 20. z Polski emigrowało rocznie z reguły znacznie ponad 100 tys. osób (w najlepszym pod tym względem roku 1929 na wyjazd zdecydowało się 243 tys. obywateli RP), w okresie kryzysu możliwości emigracyjne wyraźnie się skurczyły i rocznie wyjeżdżało z kraju już tylko kilkadziesiąt tysięcy osób, co w pewien sposób musiało rzutować na sytuację na rynku pracy, zob. *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 52; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930*, s. 30; Z. Landau, *Emigracja zarobkowa z II Rzeczypospolitej (wybrane zagadnienia)*, w: *Materiały do seminariów z najnowszej historii gospodarczej Polski*, cz. II, pod red. J. Kalińskiego, Z. Landaua, Warszawa 1975, s. 72–77.

gdyż prawa do takiej ochrony nie posiadali wszyscy pracujący. Trudno zatem o dokładne liczby, jednak te dostępne, chociaż często oparte na szacunkach, pozwalają na wskazanie istniejących na rynku pracy tendencji oraz najbardziej charakterystycznych zjawisk.

W pierwszych latach niepodległości sytuacja na rynku pracy była stosunkowo dynamiczna, jednak po ukształtowaniu się granic państwa zjawisko bezrobocia można było uznać raczej za koniunkturalne. Pewnym wyjątkiem w takim pojmowaniu problemu był okres recesji postabilizacyjnej i związanego z nim wzrostu liczby bezrobotnych, która na początku 1926 r. wyraźnie przekroczyła poziom 350 tys. osób, zbliżając się w ten sposób do najwyższych stanów z lat 1919 i 1920. Później jednak, wraz z lepszą koniunkturą drugiej połowy lat 20., liczba zarejestrowanych bezrobotnych sukcesywnie się zmniejszała, stając się wypadkową zjawisk sezonowych zachodzących na rynku pracy. Mimo wiedzy o wadliwości statystyk opartych na danych państwowych urzędów pośrednictwa pracy, można uznać, że w okresie tym bezrobocie w Polsce miało charakter zjawiska naturalnego, zaś liczba osób pozostających bez pracy, kształtująca się średnio w roku na poziomie 120 tys. osób, w okresie największego natężenia prac sezonowych spadała do zaledwie kilkudziesięciu tysięcy poszukujących pracy²⁶.

Załamaniu sytuacji na rynku pracy, ale i ujawnieniu skutków bezrobocia ukrytego na wsi, przyniósł wielki kryzys. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w marcu 1930 r. sięgnęła 290 tys. osób, w rok później wyniosła już 370 tys., w końcu 1934 r. przekroczyła 400 tys., a coraz bardziej dostrzegalny strukturalny charakter zjawiska korespondował z powszechnie uświadamianą niedoskonałością oficjalnych statystyk w tej mierze. Poprawiały one oczywiście samopoczucie rządzącym, jednak prawdziwy obraz problemu był znacznie bardziej negatywny, a pojawiające się szacunki określały liczbę faktycznie bezrobotnych w granicach od 680 tys. (spis powszechny z 1931 r.) do ponad miliona osób pozostających poza rolnictwem bez pracy. Interesująco kształtowała się w tym czasie wyprowadzona w oparciu o liczbę pracujących i bezrobotnych robotników stopa bezrobocia. O ile w roku 1929 wyniosła ona 2,9%, co potwierdza postawioną wyżej tezę o naturalnym charakterze ówczesnego bezrobocia, to później szybko przybrała rozmiary katastrofy społecznej. Jeszcze w roku 1930 wyniosła 9,5%, jednak w 1931 przekroczyła poziom 20%,

²⁶ *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930*, s. 303; J. Drecki, *Bezrobocie w Polsce niepodległej*, w: *Bilans gospodarczy...*, s. 372–380; *Stan bezrobocia w Rzeczypospolitej według danych Państwowych Urzędów Pośrednictwa Pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1, s. 67–68.

zaś w latach 1932–1934 oscylowała wokół 30%, stanowiąc miarę bezrobocia w pełnym tego słowa znaczeniu strukturalnego (w roku 1935 odsetek ten zmniejszył się do 26,5%)²⁷.

Skalę problemu zwiększało jeszcze bezrobocie częściowe (40% pracujących w niepełnym wymiarze czasu w latach 1932–1933), a o trwałości występujących zjawisk świadczył fakt, że poprawa koniunktury w gospodarce wcale nie oznaczała zmian na lepsze na rynku pracy. Wprost przeciwnie, liczba oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych była w drugiej połowie lat 30. wyższa niż w latach kryzysu i oscylowała w miesiącach zimowych wokół poziomu pół miliona, przekraczając go niekiedy wyraźnie. Zjawisko to, pozornie negatywne, można jednak uznać za korzystne, gdyż oznaczało swoistą „legalizację” bezrobocia i związany z nią wzrost reprezentatywności oficjalnych statystyk, wynikający z większych niż wcześniej możliwości rejestracji osób pozbawionych pracy, połączony z wchodzeniem na miejski rynek zatrudnienia części bezrobotnych napływających z terenów wiejskich (zwiększenie zainteresowania rejestracją wynikało ze związanego z nią dostępu do organizowanych przez Fundusz Pracy robót publicznych)²⁸.

Najbardziej popularną formę przeciwdziałania zjawisku bezrobocia stanowiły roboty publiczne, chociaż trzeba zaznaczyć, że nie zawsze tak było. O ile bowiem bardzo szeroko pojmowane i organizowane przez państwo oraz powołany do tego resort roboty publiczne były często wykorzystywane w pierwszych latach niepodległości, to później, mimo deklarowanego poparcia dla tego typu działań, nie odgrywały one znaczącej roli. Sytuację zmieniło dopiero powstanie w 1933 r. Funduszu Pracy, którego celem było tworzenie szans na masowe zatrudnienie bezrobotnych przy inwestycjach społecznie użytecznych. Wcześniej podstawowym instrumentem polityki zatrudnienia było

²⁷ *Sprawozdanie Referatu Zawodowego Wydziału Bezpieczeństwa Ministra Spraw Wewnętrznych o stanie bezrobocia w Polsce z 24 marca 1936 r.*, oprac. M. Drozdowski, „Najnowsze Dzieje Polski. Materiały i studia z okresu 1914–1939” t. IV, Warszawa 1961, s. 214–216; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, t. III: *Wielki Kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982, s. 121–127; J. Moraczewski, *Rozważania nad położeniem politycznym i gospodarczym Polski*, Warszawa 1938, s. 60–63; Z. Targowski, *Bezrobocie w Polsce*, „Polska Gospodarcza” 1930, z. 41, s. 1806–1807.

²⁸ AAN, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 1918–1939 (dalej: MSW), sygn. 804, Notatka na posiedzenie Komitetu Ekonomicznego Ministrów w sprawie zatrudnienia bezrobotnych oraz załącznik pt. „Wykaz porównawczy poszukujących pracy zarejestrowanych w biurach Funduszu Pracy. Dane orientacyjne na dzień 31 maja 1939”, k. 3–10; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 264, 267; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r.*, Warszawa 1937, s. 30–31, 69; M. Ciechocińska, *Położenie...*, s. 86–91.

publiczne pośrednictwo pracy (związane również z rekrutacją pracowników do prac sezonowych i stałych za granicą), zaś wsparcie dochodowe bezrobotnych oparte było od 1924 r. na systemie zasiłków ustawowych oraz uzupełniających je lokalnie i czasowo zasiłków wypłacanych w ramach tzw. pomocy doraźnej (zlikwidowanej w 1929 r.)²⁹.

Dramatyczny wzrost rozmiarów bezrobocia w okresie kryzysu wprowadził znaczące przewartościowanie w ramach prowadzonych działań. Zasiłki dla bezrobotnych, które jeszcze w latach 1929 i 1930 przysługiwały blisko połowie zarejestrowanych bezrobotnych, z czasem stały się coraz mniej istotnym środkiem wsparcia, dostępnym już nie ponad 100 tys. bezrobotnych, a zaledwie ok. 50 tys. w połowie lat 30. Dopiero rozwój robót publicznych i związana z nimi możliwość uzyskiwania uprawnień do zasiłków przyniosły w drugiej połowie dekady stopniową poprawę w tym względzie i pod jej koniec liczba pobierających świadczenia zbliżyła się do 80 tys. bezrobotnych, którzy stanowili już dzięki temu ponad 20% spośród wszystkich zarejestrowanych poszukujących pracy³⁰.

Wraz z ograniczeniem dochodowej roli zasiłków i gwałtownym wzrostem bezrobocia nieunikniony stał się rozwój pozaustawowych i częściowo należących do zadań z zakresu opieki społecznej form wsparcia osób bezrobotnych. Już w 1929 r. wprowadzono tzw. pomoc specjalną, jednak zasiłki z niej wynikające wypłacano tylko przez dwa lata, by później, wskutek braku środków w budżecie, zastąpić je pomocą rzeczową (głównie żywnościową). W ten sposób od jesieni 1931 r. pomoc doraźna odeszła od formy zasiłków pieniężnych, a dalsza ewolucja jej zasad organizacyjnych wyraźnie wskazywała na dążenie władz do oddania obowiązków z tym związanych w ręce czynników społecznych. W drugiej połowie lat 30. *gros* działań w tej sferze znajdowało się w gestii Ogólnopolskiego Komitetu Pomocy Bezrobotnym, który w ramach akcji Pomocy Zimowej pomagał rocznie ok. 350 tys. rodzin bezrobotnych

²⁹ AAN, Protokoły..., t. 48, Wniosek nagły Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawie pomocy państwowej dla bezrobotnych z 3 grudnia 1929 r., k. 619–622; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej 1924–1925*, Warszawa 1926, s. 21–23; *10 lat Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej na PWK w Poznaniu*, Warszawa 1929, s. 87–90; B. Okulicz, *Roboty publiczne w świetle działalności Ministerstwa Opieki Społecznej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 3, s. 216–217; *Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia*, „Inspektor Pracy” 1929, nr 5, s. 9.

³⁰ AAN, MSW, sygn. 804, Notatka..., k. 10; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937...*, s. 69, 90; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r.*, Warszawa 1938, tabl. 7, 10; K. Roźniewicz, *10-cio lecie „Funduszu Bezrobocia”*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, z. 7, s. 389; obliczenia własne.

(Fundusz Pracy w okresie letnim wspierał pomocą kilkadziesiąt tysięcy rodzin). Źródła finansowania pomocy doraźnej zostały w sposób trwały odseparowane od budżetu państwa. Większość środków na Pomoc Zimową pochodziła z tzw. źródeł społecznych (70–80% całości), zaś kilka milionów złotych rocznie na działania te przeznaczał również Fundusz Pracy³¹.

Jak już zaznaczono, zdecydowanie najważniejszą spośród form przeciwdziałania bezrobociu pozostawały w latach 30. roboty publiczne. Początek dekady przyniósł wprawdzie znaczące, wynikające z trudności budżetowych państwa i samorządów, ograniczenie ich znaczenia (liczba zatrudnionych niewiele przekraczała 20 tys. rocznie), jednak prawdziwy przełom w tej dziedzinie przyniosło powstanie Funduszu Pracy. Jego podstawowym zadaniem stało się właśnie organizowanie zakrojonych na szeroką skalę robót publicznych, a podstawą do realizacji tego celu były własne poważne źródła dochodów. W oparciu o te środki (80–100 mln zł rocznie) Fundusz Pracy podjął się zarówno realizacji ważnych z punktu widzenia państwa inwestycji infrastrukturalnych, jak i wspierał podejmowane przez samorzady inwestycje miejskie. Dzięki temu w połowie lat 30. zatrudnienie w ramach robót publicznych znajdowało średnio ok. 100 tys. osób rocznie, a w okresach największego nasilenia prac ich liczba przekraczała 170 tys. (urzędy pośrednictwa pracy rocznie kierowały do robót łącznie nawet ponad 350 tys. bezrobotnych)³².

Mimo że w ramach robót publicznych oferowano względnie niskie płace, a zatrudnienie miało charakter sezonowy, ich znaczenie dla kształtowania się sytuacji na rynku pracy było niepodważalne. Nie tylko dawały one bowiem zajęcie bezrobotnym, ale również części pracujących gwarantowały uzyskanie zasiłków ustawowych na okres zimowy, pozostali zaś mogli liczyć w okresie braku pracy na pomoc doraźną. Co istotne, roboty publiczne generowały również proces przenikania na rynek miejski bezrobotnych z terenów wiejskich, którzy po przepracowaniu kilku miesięcy mogli się rejestrować w urzędach

³¹ AAN, Prezydium Rady Ministrów. Komitet Ekonomiczny 1920–1939 (dalej: PRM KE), sygn. 1371, Uchwały Komitetu Ekonomicznego Ministrów [17 I – 19 XII 1938], k. 55–56; Naczelny Komitet do Spraw Bezrobocia przy Prezesie Rady Ministrów. Sprawozdanie z działalności w okresie 5 IX – 31 XII 1931 r., s. 25–29; M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965, s. 161–176; J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 7, s. 6–7.

³² AAN, PRM KE, sygn. 1372, Komitet Ekonomiczny Ministrów – porządek obrad, wnioski, uchwały 3 III – 13 VII 1939 r., k. 6–7; *Fundusz Pracy w latach 1933–1934*, Warszawa 1934, s. 49–54; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 268; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937...*, s. 33; *Fundusz Pracy w 1937/38 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 3, s. 354.

pracy, zwiększając w ten sposób wprowadzie rozmiary oficjalnego bezrobocia, ale wychodząc równocześnie z bezrobocia ukrytego. Warto jeszcze zaznaczyć, że roboty publiczne, poprzez swój sezonowy charakter, powodowały fluktuację bezrobocia. Latem dawały pracę setkom tysięcy ludzi, którzy jednak zimą ponownie zasilali szeregi bezrobotnych, powodując wzrost liczby zarejestrowanych. Paradoksalnie można nawet stwierdzić, że skutkiem rozwoju robót publicznych stał się systematyczny wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych, którzy w ten sposób liczyli na uzyskanie zatrudnienia właśnie w ramach prac finansowanych ze środków publicznych³³.

Wraz ze zwiększaniem aktywności państwa w ramach szeroko rozumianej polityki przeciwdziałania bezrobociu pojawiały się w latach 30. kolejne, obok robót publicznych, formy walki z tym zjawiskiem. Bezsprzecznie największego znaczenia nabrały działania prowadzone na rzecz zwiększenia zatrudnienia młodzieży, którymi w ramach junackich hufców pracy objęto ok. 10 tys. młodych ludzi, zaś w ostatnim roku przed wybuchem wojny planowano zwiększyć zasięg tej formy aktywizacji do 30 tys. junaków (w 1936 r. akcją zorganizowanego zatrudnienia młodzieży przejęło Ministerstwo Spraw Wojskowych). Do innych aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu stosowanych zwłaszcza w drugiej połowie lat 30. zaliczyć należy poradnictwo zawodowe, przesiedlanie bezrobotnych do wykonywania celowych robót publicznych poza miejscem zamieszkania, finansowe wsparcie w tworzeniu bądź podtrzymaniu drobnych warsztatów pracy, organizację zajęć dodatkowych dla ludności rolniczej, wspieranie tworzenia i prowadzenia przez bezrobotnych ogródków działkowych, czy też czasowe finansowanie przez Fundusz Pracy miejsc pracy tworzonych przez instytucje i organizacje społeczne dla bezrobotnych pracowników umysłowych³⁴.

Podsumowując prowadzoną w warunkach Drugiej Rzeczypospolitej politykę zatrudnienia, zauważyć należy zarówno dążenie do jak najbardziej skutecznego radzenia sobie ze zjawiskiem bezrobocia, jak i pewną bezsilność prowadzących te działania. Wyrażna ewolucja prowadzonej polityki i widoczny praktycznie do końca lat 30. rozwój jej form i środków miał na celu raczej dążenie do ograniczenia rozmiarów zjawiska niż jego pełnej likwidacji. Świadomość

³³ *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937...*, s. 33; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938...*, s. 22; M. Ciechocińska, *Próby walki...*, s. 133–136.

³⁴ AAN, MOS, sygn. 16, *XIX posiedzenie Rady Opieki Społecznej. Program, sprawozdanie, referat 1938*, k. 17–18; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938...*, s. 28–30, 42–48; S. Sośnicki, *Junackie hufce pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1937, nr 4, s. 419–420.

wadliwej struktury społeczno-zawodowej i stojące u wrót miejskiego rynku pracy setki tysięcy, a nawet miliony potencjalnych nowych bezrobotnych mieszkających na wsi determinowały zaś konieczność tworzenia rozłożonych na lata programów, obejmujących zarówno walkę z bezrobociem, jak i przebudowę samego państwa i struktury społecznej.

Opieka społeczna

Bardzo podobnie jak w przypadku polityki zatrudnienia, można by podsumować działania prowadzone w ramach opieki społecznej. Z założenia większość z zadań w tej materii należała do związków samorządowych bądź organizacji społecznych, jednak to państwo odgrywało zasadniczą rolę w zakresie organizacji, częściowego wsparcia finansowego, nadzoru i wyznaczania kierunków rozwoju działań opiekuńczych. Bardzo wyraźnie widoczna była również zachodząca w tej dziedzinie polityki społecznej ewolucja przebiegająca od prowadzenia prostych działań opiekuńczych w kierunku specjalizacji, zastosowania nowoczesnych metod wsparcia oraz prób położenia nacisku na szeroko rozumianą profilaktykę, widocznych zwłaszcza w dziale opieki nad matką i dzieckiem.

Podmiotem działań opiekuńczych państwa i samorządów pozostawały wymagające pomocy dzieci, niezdolni do pracy dorośli, inwalidzi wojenni i inne osoby zasłużone w walkach o niepodległość, ofiary klęsk żywiołowych, osoby dotknięte patologiami społecznymi, ale i, w latach 30., zdolni do pracy, którzy byli jej pozbawieni wskutek kryzysu, czyli bezrobotni. Arsenal działań prowadzonych w ramach opieki społecznej uzupełniały kolonie i półkolonie dla dzieci, wsparcie przedsięwzięć prowadzonych w ramach szeroko rozumianej „samopomocy społecznej” i profilaktyki (domy ludowe i świetlice, ogródki jordanowskie, dziecińce wiejskie stałe i sezonowe), czy też rozwój ogrodów działkowych dla osób bezrobotnych.

Determinantą działań opieki społecznej z reguły pozostawały nie tyle potrzeby, ile możliwości finansowe, te zaś zawsze były bardziej lub mniej ograniczone. Pomijając już nawet z założenia trudny pod tym względem okres pierwszych lat niepodległości, również i później nie było z tym najlepiej. Wydatki na opiekę wprawdzie się zwiększały, jednak z reguły były niewystarczające, mimo że i tak obejmowały ok. 10% wszystkich rozchodów związków samorządowych. Co gorsza, wraz z nadejściem kryzysu nastąpił wyraźny spadek nakładów na działalność opiekuńczą – wydatki samorządów na ten cel

zmniejszyły się z 85 mln w roku 1928/1929 do 77 mln zł w 1932/1933 oraz zaledwie 42 mln w 1935/1936. Z jednej strony oznaczało to obniżenie poziomu i rozmiarów udzielanej pomocy, z drugiej zaś przyniosło pozytywne przewartościowanie w ramach prowadzonej polityki, czego najlepszym efektem stało się upowszechnienie otwartych form opieki, tańszych, a zarazem często bardziej skutecznych niż dominujące wcześniej zakłady opieki zamkniętej³⁵.

Przykładem takiej ewolucji był kierunek rozwoju fundamentalnego z punktu widzenia funkcjonowania i zadań opieki społecznej systemu pomocy dla dzieci. Do lat 30. opierał się on na zakładach opieki zamkniętej, których było w kraju ok. 900, a znajdowało się w nich z reguły 53–54 tys. dzieci. Wraz z utrzymywaniem się kryzysu i zmniejszaniem dostępności środków finansowych samorządy zaczęły inicjować zastępowanie kosztownej i mało efektywnej opieki zamkniętej formułą tzw. rodzin zastępczych, w których opieka nie tylko była tańsza, ale również mogły one w pewien sposób zastąpić wciąż prawnie nieuregulowaną w Rzeczypospolitej możliwość adopcji. W ciągu kilku lat ta nowoczesna, coraz bardziej popularna na zachodzie Europy, forma opieki objęła kilka tysięcy dzieci, a w roku 1938 w blisko 8,5 tys. rodzin zastępczych znajdowało się 10,6 tys. dzieci. W istniejących wówczas zakładach opieki zamkniętej pozostawało już tylko 42 tys. wychowanków, co oznaczało, że opieka zlecona realizowana w formule rodzin zastępczych obejmowała jedną piątą dzieci, które objęto opieką całkowitą³⁶.

Kolejnym przykładem postępów notowanych w różnych formach działań opiekuńczych skierowanych do dzieci był bezsprzecznie rozwój organizowanych na wsi tzw. ognisk matki i dziecka, czyli dziecińców wiejskich. W 1935 r. istniało ich w całym kraju niespełna sto, a opiekę dzienną znajdowało w nich

³⁵ *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, s. 275; 1939, s. 401; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923*, s. 202–203; 1927, s. 544–564; 1930, s. 560–578; B. Markowski, *Dochody i wydatki samorządu terytorialnego według budżetów na rok 1927/28*, Warszawa 1929, s. 52–53; B. Nakoniecznikow-Klukowski, *Przegląd najbardziej aktualnych zagadnień z zakresu polityki opiekuńczej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 1, s. 20; J. Podbielski, *Wydatki samorządów na cele opieki społecznej*, *ibidem*, 1930, nr 2, s. 171–172. Na przełomie dekad wydatki państwa na cele *stricto* opiekuńcze sięgały ok. 20 mln zł rocznie, z czego ok. jedną trzecią pochłaniała pomoc dla inwalidów wojennych, ofiar wojny i wypadków politycznych, w połowie lat 30. na opiekę społeczną (bez pomocy dla bezrobotnych) budżet przeznaczał zaś już tylko ok. 10 mln zł. Zob. *Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej 1930/31*, s. 234–239; 1935/36, s. 354–360.

³⁶ AAN, MOS, sygn. 16, XIX posiedzenie..., k. 15; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 289–290; J.Cz. Babicki, *Opieka nad dziećmi w rodzinach zastępczych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 4, s. 432–435; J.Cz. Babicki, W. Woytowicz-Grabińska, *Opieka społeczna nad dziećmi i młodzieżą*, Warszawa 1939, s. 24–27.

3,5 tys. dzieci, natomiast już w trzy lata później w 475 dziecińcach czas spędzało 16 tys. dzieci. Jeszcze szerszy był zasięg oddziaływania tzw. dziecińców sezonowych organizowanych w okresie letnim w czasie największego natężenia prac polowych na wsi. W roku 1938 było ich w całym kraju 2109 i objęły one opieką ponad 75 tys. dzieci wiejskich (trzy lata wcześniej zajmowano się w nich nieco ponad 31 tys. dzieci). Lata 30. przyniosły również szybki rozwój wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży. O ile bowiem w dekadzie poprzedniej na koloniach i półkoloniach czas mogło spędzać po kilkadziesiąt tysięcy dzieci rocznie, to w połowie lat 30. było ich już ponad 235 tys., zaś w roku 1938, przy wydatnym wsparciu finansowym państwa (pokrywało 20% wszystkich nakładów), ich liczba sięgnęła 418,5 tys. (w tym 247,1 tys. na półkoloniach), z czego 106,7 tys. stanowiły dzieci bezrobotnych³⁷.

Wyraźnie ewoluowały również działania opiekuńcze na rzecz niezdolnych do pracy dorosłych. Również i w tym przypadku w latach 20. dominowały zakłady zamknięte, których liczba oscylowała wokół 800, a znaczną większość spośród nich stanowiły różnego typu przytułki i schroniska (zakładów wyspecjalizowanych było zaledwie kilka). W dekadzie następczej przy zmniejszeniu liczby zakładów (ponad 700 w połowie lat 30.), nastąpił pewien wzrost liczby pensjonariuszy (było ich ok. 25 tys., podczas gdy w 1928 r. niespełna 21 tys.), a ważne zmiany następowały w zakresie specjalizacji placówek opiekuńczych. W 1937 r. zakładów specjalnych było już 55, co oznaczało, że stanowiły one ponad 7% wszystkich zakładów. Mimo notowanego postępu nadal był on jednak zbyt powolny i w okresie tym wciąż blisko 10 tys. ubogich upośledzonych fizycznie bądź umysłowo przebywało w zakładach zwykłych, a nie specjalistycznych. Także i w wypadku pomocy dla dorosłych coraz większy nacisk kładziono na formy opieki otwartej i działalność zapobiegawczą, do których zaliczano wspierane przez Ministerstwo Opieki Społecznej oraz organizacje społeczne domy ludowe czy też ukierunkowane na wsparcie dla zagrożonych nierządkiem kobiet misje dworcowe³⁸.

³⁷ *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 290–291; J.Cz. Babicki, W. Woytowicz-Grabińska, *op. cit.*, s. 30–33; K.G., *Sprawozdanie z działalności kolonii letnich na terenie Państwa Polskiego w r. 1931*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 4, s. 400–405; *Kolonie i półkolonie letnie w 1936 r.*, *ibidem*, 1937, nr 4, s. 462–464; J. Rasiówna, *Opieka nad zdrowiem dziecka w Polsce w chwili obecnej*, *ibidem*, 1938, nr 3, s. 322.

³⁸ AAN, MOS, sygn. 16, XIX posiedzenie..., k. 18–19; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 290; S. Okęcki, *Polski Komitet Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi*, „Opiekun Społeczny” 1939, nr 3, s. 89; E. Rudzińska, *Zakłady opieki całkowitej (zamkniętej) dla dorosłych w 1935/36 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 1, s. 85–87.

Rozbudowana i wciąż rozwijająca się pod względem stosowanych form działalność opiekuńcza mogłaby być uznana za pozytywny element prowadzonej w Rzeczypospolitej polityki społecznej, gdyby nie wspomniany wyżej jej wymiar finansowy. Już bowiem w połowie lat 20. dosyć powszechne były utyskiwania na niedofinansowanie działających w kraju placówek opiekuńczych, a przejściowa poprawa sytuacji w tym względzie w drugiej połowie dekady szybko ustąpiła znaczącemu ograniczeniu dostępnych środków finansowych w okresie kryzysu. Jego skutkiem stał się zaś nie tylko zwrot w stronę mniej kosztownych form działania, ale ogólne obniżenie nakładów na działania pomocowe, dostrzegalne zwłaszcza w kontekście porównań międzynarodowych. W roku 1933/1934 w Polsce wydawano bowiem na opiekę społeczną zaledwie nieco ponad 2,60 zł na mieszkańca, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej nakłady tego typu sięgały w tym czasie kilkudziesięciu złotych, zaś w sąsiedniej Czechosłowacji zbliżały się do 12 zł, czyli były ponad czterokrotnie wyższe (rażące były również dysproporcje terytorialne pod tym względem, występujące zarówno między poszczególnymi regionami, jak i niezmiennie obecne w układzie miasto – wieś)³⁹.

Ochrona zdrowia

Dosyć podobnie jak w przypadku opieki społecznej kształtowały się procesy rozwojowe zachodzące w ramach publicznej służby zdrowia. W tym wypadku państwo również przejęło na siebie jedynie funkcje organizacyjno-kontrolne, pozostawiając praktyczną realizację większości zadań samorządom. Generalnie trudno było mówić o jednolitym systemie ochrony zdrowia. Tradycyjnie dostępna była prywatna praktyka lekarska, obok niej funkcjonowało przeznaczone dla pracujących i ich rodzin lecznictwo ubezpieczeniowe, a równoległe do tych dwóch form działała publiczna służba zdrowia, która w założeniu miała zabezpieczyć opiekę zdrowotną dla większości nieubezpieczonych obywateli państwa.

W pierwszej dekadzie niepodległości bieżąca opieka lekarska oparta była jednak prawie wyłącznie na placówkach ubezpieczeniowych bądź też praktyce prywatnej. Ponieważ lecznictwo ubezpieczeniowe siłą rzeczy nie obejmowało ogółu ludności kraju, poważnym zadaniem pozostawało stworzenie, tym razem

³⁹ B. Nakonecznikow-Klukowski, *op. cit.*, s. 19–21; *Opieka nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1928, s. 17–18; J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 10–11, s. 16–20.

już w ramach publicznej służby zdrowia, możliwości zapewnienia podstawowej przynajmniej ochrony dla tych, którzy z założenia ubezpieczeni być nie mogli. Początkowo bieżąca, otwarta i ogólnodostępna opieka lekarska organizowana była przy wsparciu państwa przede wszystkim w odpowiedzi na zagrożenia związane z chorobami zakaźnymi i społecznymi. O ile te pierwsze leczone były głównie w oparciu o sieć szpitali zakaźnych, to w przypadku zaliczanych do grupy chorób społecznych gruźlicy, jaglicy, schorzeń wenerycznych czy nadumieralności matek i niemowląt preferowaną metodą leczenia miały być prowadzone z reguły przez samorządy, ale wspierane przez państwo specjalistyczne przychodnie. Ich liczba była jednak skrajnie niewystarczająca i w połowie lat 20. mieściła się w granicach zaledwie kilkudziesięciu placówek poszczególnych typów w skali kraju, co w praktyce oznaczało, że znaczna większość ludności była pozbawiona dostępu do pomocy lekarskiej (w 1925 r. najwięcej, bo ponad 105, było przychodni dla matki i dziecka)⁴⁰.

Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero w drugiej połowie lat 20., gdy zainicjowany został proces tworzenia tzw. ośrodków zdrowia, które z czasem miały stać się fundamentem publicznej służby zdrowia. Zajmowały się one głównie przeciwdziałaniem chorobom społecznym, a ich zadania koncentrowały się przede wszystkim na działaniach higienicznych i leczniczo-zapobiegawczych. W sytuacji jednak braku odpowiedniej pomocy lekarskiej, to właśnie ośrodki zdrowia stawały się w naturalny sposób miejscem udzielania porad lekarskich i świadczenia innych usług leczniczych. Wspierane, również finansowo, przez państwo, powstawały w oparciu o fundusze samorządowe zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich. Szybki rozwój tej formy lecznictwa przyszedł wprawdzie w drugiej połowie lat 30., jednak już w 1930 r. ośrodków było w kraju 180, zaś w 1934 ich liczba sięgnęła 259, co oznaczało, że nowe placówki powstawały sukcesywnie również w okresie kryzysu⁴¹.

⁴⁰ AAN, MOS, sygn. 1604, Organizacja i działalność przychodni przeciwwenerycznych. Sprawozdania, komunikaty, korespondencja 1924–1925, 1932–1936, k. 6; *Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w roku 1923*, Warszawa 1925, s. 74–78; *20 lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939, s. 57–69.

⁴¹ *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930*, s. 474; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1934/35 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 1, s. 73–74; J. Danielski, *Charakter i zadania Ośrodków Zdrowia*, Tarnopol 1931, s. 7–11; M. Kacprzak, *Powstanie i rozwój ośrodków zdrowia*, w: *Ośrodki zdrowia w Polsce*, pod red. M. Kacprzaka, Warszawa 1928, s. 85–97; S. Stypułkowski, *Kilka uwag o kosztach utrzymania i wydajności pracy w Ośrodkach Zdrowia*, „Zdrowie” 1933, nr 5–6, s. 264–265.

Ośrodki miały stać się podstawą „należytego roztoczenia opieki nad zdrowiem całej ludności”, a strategicznym zadaniem w tej mierze miało być założenie 4–5 takich placówek w każdym powiecie (jedna na 2–3 gminy), czyli utworzenie ok. 1,5 tys. ośrodków w całym kraju. Celu tego przed wybuchem wojny nie udało się jednak osiągnąć, w 1936 r. liczba ośrodków sięgnęła 397, zaś w końcu 1938 było ich 648. Co istotne, większość z nich, bo blisko 500 placówek, działała w miejscowościach liczących poniżej 10 tys. mieszkańców, zaś bez żadnego ośrodka zdrowia pozostawało już wtedy tylko dziewięć powiatów w kraju (wciąż jednak zaledwie niespełna 40% ośrodków działało na terenach wiejskich). Ośrodki w końcu lat 30. prowadziły działalność zarówno profilaktyczną, jak i leczniczą, zwłaszcza w zakresie zwalczania chorób społecznych, zakaźnych i opieki lekarskiej nad matką i dzieckiem. Zajmowały się również, szczególnie na terenach wiejskich, leczeniem ogólnym, opieką higieniczno-lekarską nad dziećmi szkół powszechnych, ratownictwem w nagłych wypadkach, opieką położniczą, działalnością sanitarną oraz propagowaniem spraw higieny publicznej. W miejscowościach, gdzie ośrodków nie było, próbowano tworzyć ich filie ze stałą pielęgniarką i dyżurami lekarza, zaś niektóre samorządy zakładały również rejony sanitarne z lekarzami samorządowymi zajmującymi się leczeniem ubogich⁴².

Na stan posiadania publicznej służby zdrowia, obok placówek opieki otwartej, składały się również zakłady zamknięte, czyli szpitale. W ich wypadku trudno jednak było mówić o jakichś wyraźnie zarysowujących się tendencjach rozwojowych. Wprawdzie w stosunku do sytuacji z pierwszych miesięcy niepodległości, gdy szpitale w kraju było zaledwie 304 i dysponowały one 44,2 tys. miejsc, można by uznać, że w kolejnych latach nastąpił wyraźny postęp. Jednak już analizując tylko okres ustabilizowanych stosunków walutowych trudno dostrzec wyraźne zmiany na lepsze. W drugiej połowie lat 20. liczba szpitali w kraju kształtowała się w granicach niespełna 700 zakładów, zaś liczba dostępnych w nich łóżek osiągnęła w końcu dekadę poziom blisko 65 tys. W latach 30. natomiast, po początkowym wzroście do ponad 700 placówek,

⁴² AAN, MOS, sygn. 12, Sprawozdanie z działalności Departamentu Służby Zdrowia za rok 1938/39, k. 29–30; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1937/38 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4, s. 535; J. Danielski, *Pomoc lecznicza na wsi*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4, s. 439–440. Na zakładanie i funkcjonowanie ośrodków zdrowia preliminowano w budżetach państwowych końca lat 30. kwotę 195 tys. zł rocznie, zaś łącznie Skarb Państwa wydawał wtedy na ośrodki zdrowia 700–800 tys. zł, co stanowiło ok. 15% wszystkich kosztów ich utrzymania, zob. *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 298; *Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej 1939/40*, s. 562–563.

ich liczba ustabilizowała się na poziomie ok. 670. Pewne symptomy wzrostu odnotowano dopiero w przededniu wojny (inwestycje na terenach Centralnego Okręgu Przemysłowego). Liczba łóżek, która od 1932 r. oscylowała wokół 70 tys., osiągnęła w 1938 r. poziom 75 tys., co oznaczało, że liczba miejsc w szpitalach na 10 tys. mieszkańców była w Polsce kilkukrotnie niższa od notowanej w bardziej rozwiniętych krajach Europy⁴³.

Podsumowując sytuację w ochronie zdrowia, zauważyć należy, że był to chyba najsłabiej rozwinięty i najczęściej krytykowany dział polityki społecznej państwa. Wyraźny deficyt miejsc w szpitalach, niewielka liczba lekarzy oraz skromny zasięg niedoskonałego przecież leczenia ubezpieczeniowego to podstawowe wyznaczniki takiej negatywnej oceny. Sytuację w ochronie zdrowia pogarszał jeszcze fakt pozostawiania poza systemem ubezpieczeń zdrowotnych znaczącej liczby ludności kraju, głównie mieszkańców wsi, dla których tzw. publiczna służba zdrowia tak naprawdę nie miała przez wiele lat żadnej oferty. Zmianę sytuacji przynieść miała akcja tworzenia ośrodków zdrowia, jednak do końca lat 30. ich sieć wciąż pozostawała zbyt słabo rozbudowana, a poziom opieki zdrowotnej na wsi nadal był bardzo niski, z czego sprawę powszechnie zdawali sobie zarówno lekarze, jak i politycy (według szacunku przedstawionego w 1937 r. przez Naczelnego Dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Jana Włodzimierza Lgockiego, poza systemem publicznej służby zdrowia znajdowało się aż trzy czwarte ludności kraju). Wydaje się jednak, że był to kolejny z dotkliwych problemów społecznych, którego przezwyciężenie wymagało nie tylko ważnych zmian systemowych, ale i znacznie większego finansowania ze strony zarówno budżetu państwa, jak i budżetów związków samorządowych⁴⁴.

⁴³ AAN, MOS, sygn. 12, Sprawozdanie..., k. 31; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1920/1922*, s. 297; 1930, s. 456; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 296; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939, s. 97–98; W. Przywieczerski, F. Rakiewicz, R. Sikorski, *Stan obecny ustawodawstwa szpitalnego i najpilniejsze potrzeby szpitalnictwa w Polsce*, „Zdrowie” 1928, nr 7–8–9, s. 501.

⁴⁴ J. Danielski, *Pomoc lecznicza...*, s. 434–442; J. Lgocki, *op. cit.*, s. 23–24. Mało pozytywny obraz funkcjonowania ochrony zdrowia wyłania się z opublikowanych w 1939 r. i będących pokłosiem rozpisanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych konkursu pamiętników lekarzy, por. *Pamiętniki lekarzy*, Warszawa 1939, *passim*.

Wnioski

Trudno o jednoznaczne podsumowanie polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej. Nerozwiązany problem bezrobocia i związany z nim poziom ubóstwa co najmniej setek tysięcy rodzin potrzebujących w latach 30. publicznego wsparcia, niepodjęta praktycznie kwestia niskiego poziomu życia na wsi, słabo rozwinięty, zwłaszcza na terenach wiejskich system ochrony zdrowia, niedostateczne środki na opiekę społeczną i niewystarczający jej zasięg, widoczne trudności z przestrzeganiem uprawnień pracowniczych czy też bezsprzecznie opóźnione wprowadzenie powszechnego systemu emerytalnego dla robotników, połączone z niskim poziomem zabezpieczenia osób ubezpieczonych, to najważniejsze tylko z negatywnych zjawisk nasuwających się w kontekście analizy skuteczności oddziaływania państwa na kwestie społeczne.

Trudno w świetle powyższych konstatacji uznać za sukces rezultaty prowadzonej w tym czasie polityki społecznej. Jednocześnie jednak nie wolno zapominać o tym, że udało się stworzyć dla niej rozbudowane ramy prawne, stanowiące pewien system gwarancji uprawnień pracowniczych, asekuracji ryzyk życiowych, dostępu do opieki społecznej i ochrony zdrowia czy też wsparcia w razie utraty pracy. Nie były to wprawdzie gwarancje pełne i bezwarunkowe, takimi być jednak w ówczesnych warunkach nie mogły. Oczywiście należy tutaj przypomnieć niepełny zasięg systemu ubezpieczeń społecznych, połowiczny charakter ubezpieczenia od bezrobocia, zrzuconie przez państwo wielu zadań na barki samorządów czy niedofinansowanie Inspekcji Pracy, jednak uznać należy tworzony przez lata system prawny za w miarę pełny, nowoczesny i obejmujący z reguły w sposób zunifikowany całość terytorium państwa.

Również praktyka polityki społecznej, mimo że pozostawiała wiele do życzenia, wskazywała na wyraźnie zachodzące procesy rozwojowe, wyrażające się zarówno obejmowaniem coraz szerszych grup obywateli wsparciem bądź ochroną, jak i wykorzystywaniem nowych sposobów oddziaływania na skomplikowane kwestie społeczne. Problemy takie jak bezrobocie, ubóstwo, brak opieki, starość, choroba czy konflikty w miejscu pracy znajdowały zatem w dwudziestoleciu coraz więcej możliwości przeciwdziałania, rozwiązywania czy zapobiegania, wciąż jednak efekty pozostawały z reguły niewspółmierne do potrzeb. W niektórych przypadkach obiektywny postęp, jeśli występował, był po prostu zbyt powolny w stosunku do istniejących zaniedbań, w innych, mimo wyraźnego postępu trudno było o wymierne pozytywne efekty w rozumieniu ograniczania zasięgu niekorzystnych zjawisk, czego przykładem, nawet wobec widocznych osiągnięć, pozostawała walka z bezrobociem.

Ten istotny dysonans między potrzebami a działaniami jest najważniejszą bodaj częścią odpowiedzi na pytanie o politykę społeczną Drugiej Rzeczypospolitej. Była ona bowiem, mimo wszystkich swych osiągnięć i zachodzącego postępu, wciąż niewystarczająca w stosunku do determinujących ją stosunków społeczno-gospodarczych państwa. Struktura zawodowa ludności z założenia przecież ograniczała zasięg oddziaływania polityki społecznej do żyjącej i pracującej w miastach mniejszości obywateli. Co więcej, w połączeniu z poziomem rozwoju gospodarczego oraz zjawiskami koniunkturalnymi, determinowała również brak możliwości skutecznego rozwiązywania wielu problemów stających przed tą sferą oddziaływania państwa.

Polityka społeczna zawsze jest wypadkową możliwości ekonomicznych państwa oraz wynikających z jego poziomu rozwoju potrzeb. Te ostatnie zaś w przypadku międzywojennej Polski zdecydowanie przerastały istniejący w ówczesnych warunkach potencjał państwa. Wydaje się również, że unie-możliwiały *de facto* w pełni skuteczne działania w ramach polityki społecznej i dopiero zasadnicza przebudowa struktury gospodarczej państwa mogła przynieść zmianę sytuacji. Jak bowiem w lutym 1934 r. mówił w senacie minister opieki społecznej Stefan Hubicki: „polityka społeczna tym się różni od teorii, że jak wszelka polityka musi być realna”, a realia te były akurat wybitnie niesprzyjające. Optymizm pierwszych lat niepodległości w tej mierze był wprawdzie duży, gdyż, jak przypominał minister, „niejednemu z nas po odzyskaniu własnej państwowości wydawało się, że stworzymy w niej, jeżeli nie raj dla wszystkich obywateli, to przynajmniej najlepsze warunki istnienia dla najbardziej przez los pokrzywdzonych”. Rzeczywistość okazała się diametralnie różna od tak wyobrażonego ideału. Warto jednak docenić zarówno podejmowane w ciągu dwudziestolecia międzywojennego starania na rzecz budowy własnego, oryginalnego systemu polityki społecznej, jak i wiele z prowadzonych w jej ramach działań, które wprawdzie nie były wystarczające, jednak odcisnęły widoczny i trwały ślad na stosunkach społecznych Rzeczypospolitej⁴⁵.

⁴⁵ SS Senat, pos. 61 z 28 II 1934 r., łam 61–62.