

**Od kwestii robotniczej
do nowoczesnej kwestii socjalnej**

**Studia z polskiej polityki społecznej
XX i XXI wieku**

Tom V

**Od kwestii robotniczej
do nowoczesnej kwestii socjalnej**

**Studia z polskiej polityki społecznej
XX i XXI wieku**

Tom V

**pod redakcją naukową
Pawła Graty**



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2017**

Recenzował
dr hab. JERZY KRZYSZKOWSKI, prof. UŁ

Opracowanie redakcyjne i korekta
ELŻBIETA KOT, WŁADYSŁAW WÓJTOWICZ

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Projekt okładki
GRZEGORZ FRYDRYK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2017

ISBN 978-83-7996-495-6

1467

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 14,30; ark. druk. 14,125; zlec. red. 86/2017

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Przedmowa	9
Karol Chylak	
Główne kierunki i możliwości zastosowania alternatywnych rozwiązań w ubezpieczeniach społecznych Drugiej Rzeczypospolitej	15
Wprowadzenie	15
Dziedzictwo okresu zaborów	15
Kierunki rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej	21
Dyskusja wokół kierunku rozwoju ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej	23
Nowa era polskich ubezpieczeń społecznych	26
Wnioski	29
Anna Jarosz-Nojszewska	
Ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych w Drugiej Rzeczypospolitej	34
Uwagi wstępne	34
Ubezpieczenie pracowników umysłowych w zaborze austriackim	34
Ubezpieczenie pracowników umysłowych w zaborze pruskim	36
Zmiany w przepisach państw zaborczych	37
Pierwsze polskie projekty ubezpieczenia pracowników umysłowych	39
Rozporządzenie Prezydenta RP o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z 1927 r. ...	40
Nowelizacje rozporządzenia z 1927 r.	46
Podsumowanie	48
Elżbieta Słabińska	
Państwowe formy pomocy dla bezrobotnych pracowników umysłowych w Drugiej Rzeczypospolitej	51
Wstęp	51
Statystyka bezrobocia pracowników umysłowych	52
Prawne zabezpieczenie na wypadek braku pracy	55
Świadczenia	57
1. Zasiłek na wypadek braku pracy	57
2. Doksztalcanie zawodowe	62
3. Zwrot kosztów podróży w poszukiwaniu pracy	64
4. Składka na ubezpieczenie chorobowe	64
Zatrudnienie	65
1. Pośrednictwo pracy	65
2. Roboty publiczne	66
3. Akcje specjalne	68
Konkluzje	70

Paweł Grata

Przemiany w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949	75
Wstęp	75
Kontynuacja i zmiana, czyli ramy prawne i organizacyjne	76
„Nowy” rynek pracy	79
Formy oddziaływania na rynek pracy	82
1. Pośrednictwo pracy	82
2. Produktywizacja niezatrudnionych	86
3. Aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych	89
4. Masowy werbunek siły roboczej	92
Uwagi końcowe	94

Kinga Woźniakowska

Organizacja, infrastruktura i działalność lecznicza uzdrowisk w polskich Sudetach i na Przedgórzu Sudeckim w latach 1945–1966. Zarys problematyki	97
Wprowadzenie	97
Organizacja lecznictwa uzdrowiskowego	99
Przekształcenia infrastruktury uzdrowisk sudeckich	103
Działalność lecznicza w uzdrowiskach sudeckich	107
Podsumowanie	111

Ewelina Szpak

Zdrowie ludzi pracy – między propagandą a rzeczywistością (1945–1970)	116
Wstęp	116
„Kto jest energiczny, przedsiębiorczy, ten się wykrci”	117
Problem chorób zawodowych, czyli „w trosce o zdrowie ludzi pracy”	120
Ku zmianom: lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte	122
Zakończenie	125

Dariusz Jarosz

Problemy zanieczyszczenia wód i powietrza w Polsce w okresie stalinizmu i destalinizacji (analiza dyskursu)	127
Wstęp	127
Dyskurs o środowisku naturalnym w stalinizmie: propaganda i tajemność	128
Destalinizacja: poszerzenie pola dyskursu	132
Konkluzje	139

Maciej Cesarski

Polityka mieszkaniowa w Polsce w badaniach po 1989 r. – główne podejścia i problemy	143
Wprowadzenie	143
Polityka mieszkaniowa w badaniach IGM do 2002 r.	145
Polityka mieszkaniowa w badaniach ZM IRM – 2002–2015	148
Polityka mieszkaniowa w badaniach spoza IGM oraz ZM IRM	151
Zakończenie i wnioski	159

Edyta Czop

Polscy migranci poakcesyjni na unijnych rynkach pracy	166
Wprowadzenie	166
Polacy na unijnych rynkach pracy	169
Zakończenie	177

Krzysztof Chaczko

Zalety i wady programu „Rodzina 500 plus”	181
Wstęp	181
Zalety programu „Rodzina 500 plus”	182
1. Zmniejszenie ubóstwa	182
2. Powszechność świadczenia na drugie i kolejne dziecko	184
3. Brak stygmatyzacji społecznej	185
Wady programu „Rodzina 500 plus”	186
1. Wysokie koszty	186
2. Dezaktywizacja rodzin (wielodzietnych)	188
Konkluzje	191

Mirosław Grewiński

Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej	195
Trudne początki i etapy rozwoju	195
Zmiany legislacyjne jako próba reorganizacji systemu	198
Błędy, zaniechania i sukcesy z ostatnich dekad	200
Czy system pomocy społecznej powinien zostać zreformowany?	206
Czy będziemy zmierzać w kierunku systemu usług społecznych?	210
Rekomendacje	213

Noty o autorach	218
------------------------------	-----

Bibliografia prac opublikowanych w tomach I–V serii wydawniczej „Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku”	221
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

PRZEDMOWA

Kolejny, piąty tom studiów z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku jest nie tylko okazją do małego jubileuszu, ale przede wszystkim dowodem na trwałość podjętej przed kilku laty inicjatywy wydawniczej. W jej tworzenie zaangażowało się do tej pory kilkudziesięciu naukowców z całego kraju, a owocem ich badań stały się dotychczas cztery zbiory artykułów naukowych podejmujących skomplikowane, z reguły przedstawiane w ujęciu syntetycznym problemy przeszłości i teraźniejszości polskiej polityki społecznej¹.

Seria wydawnicza od początku nastawiona jest na szeroko rozumianą interdyscyplinarność zarówno badań, jak i autorów i nadal może się szczycić utrzymaniem tej niezwykle ważnej w kontekście podejmowanej tematyki cechy. Przedmiotem zainteresowania Autorów publikujących w niej swe teksty stały się dotychczas liczne zagadnienia wypełniające treścią pojęcie polityki społecznej, ujmowane z punktu widzenia historii, nauk o polityce, socjologii czy ekonomii. Ważne miejsce w prowadzonej na łamach kolejnych tomów debacie naukowej znajdują również wybitni specjaliści z zakresu współczesnej polityki społecznej.

Tom piąty niniejszych studiów stanowi kontynuację wypracowanych w ciągu ostatnich lat wzorców. Podobnie jak w tomach poprzednich znalazło się w nim kilkanaście prac poświęconych trzem okresom rozwojowym polskiej polityki społecznej, utożsamianym z dwudziestoleciami międzywojennym, Polską Ludową oraz Trzecią Rzeczpospolitą. W skład zespołu autorskiego ponownie weszli przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych, jak zawsze też pojawili się w tym gronie nowi badacze, zarówno bardzo już doświadczeni, jak i stosunkowo młodzi stażem, dopiero od niedawna obecni w świecie nauki. Zawartość tomu tradycyjnie jest połączeniem treści *stricte* historycznych ze współczesnymi, czego najlepszym dowodem jest zakres chronologiczny omawianej na łamach zbioru problematyki, obejmujący blisko sto lat dziejów polskiej polityki społecznej.

¹ *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, red. P. Grata, Rzeszów 2013; *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, red. P. Grata, Rzeszów 2014; *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. III, red. P. Grata, Rzeszów 2015; *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów 2016.

Na tom składa się tym razem jedenaście prac, trzy poświęcone zostały problematyce polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej, kolejne dotyczą różnych aspektów jej funkcjonowania w okresie powojennym, natomiast cztery ostatnie traktują o kwestiach związanych ze współczesnością polskiej polityki społecznej. Ponownie dominują w zbiorze ujęcia syntetyczne, chociaż pojawiają się w nim również opracowania monograficzne, które podejmują wybrane kwestie stanowiące przedmiot szerszych badań naukowych Autorów. Z perspektywy pięciu tomów serii warto zauważyć w tym miejscu istotne przesunięcia w ich strukturze wewnętrznej. Coraz więcej artykułów podejmuje bowiem problemy związane z zaniedbanymi do tej pory badaniami polityki społecznej okresu Polski Ludowej, co również należy uznać za swego rodzaju wartość dodaną podjętej przed kilku laty inicjatywy wydawniczej.

Zbiór otwiera praca Karola Chylaka poświęcona rozwojowi polskich ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym. Autor zajmuje się w niej nie tyle opisem zachodzących procesów, ile raczej prezentacją ich kierunków, jak i wskazywanych w poszczególnych okresach rozwojowych propozycji alternatywnych, które z różnych względów nie zostały zrealizowane. Przedstawia zatem stanowiące punkt wyjścia dalszych prac koncepcyjnych trudne i skomplikowane dziedzictwo zaborów, hipotetyczne oraz faktyczne kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych w młodym państwie, toczoną wokół tego tematu dyskusję, wreszcie charakteryzuje i ocenia system stworzony wraz z wejściem w życie ustawy scaleniowej. We wnioskach końcowych wskazuje zarówno istotne cechy rozwoju ubezpieczeń społecznych w międzywojennej Polsce, jak i instrumentalny sposób traktowania ich przez polityków.

Drugi tekst poświęcony kwestiom związanym z ubezpieczeniami społecznymi w międzywojennej Polsce przygotowała Anna Jarosz-Nojszewska. Zajęła się w nim rzadko podnoszoną problematyką ubezpieczeń pracowników umysłowych. Poprzez analizę obowiązujących w poszczególnych dzielnicach rozwiązań zaborczych ukazała niezbyt korzystny bilans otwarcia w tym względzie u progu niepodległości, a następnie przedstawiła zarówno zmiany wprowadzane w pozaborczych systemach asekuracyjnych, jak i nieuniknione prace nad rozwiązaniami własnymi. Ich finalizację przyniosło przygotowanie i wejście w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r., które zunifikowało i rozszerzyło uprawnienia tej kategorii zatrudnionych. W ostatniej części pracy Autorka omawia zmiany w przepisach wprowadzane w kolejnych latach, w podsumowaniu zaś zwraca uwagę na zalety oraz wady wykształconego w okresie międzywojennym systemu asekuracji pracowników umysłowych.

Tej samej kategorii zawodowej poświęcony został ostatni z rozdziałów podejmujących problematykę polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej. Elżbieta Słabińska omawia w nim państwowe formy pomocy dla bezrobotnych pracowników umysłowych. Wychodząc od próby oszacowania rozmiarów bez-

robocia w tej grupie społecznej oraz gwarancji prawnych przysługujących poszukującym pracy jej przedstawicielom, charakteryzuje następnie stosowane w praktyce konkretne formy wsparcia. Z jednej strony należały do nich świadczenia mające wesprzeć dochody oraz polepszyć warunki bytu bezrobotnych, z drugiej zaś formy aktywizujące, czyli pośrednictwo pracy, roboty publiczne oraz oferowane pozbawionym zatrudnienia pracownikom umysłowym akcje specjalne. We wnioskach podkreśla różnorodność i innowacyjność podejmowanych przez państwo działań na rzecz bezrobotnych, wskazuje jednak na liczne wady i braki, które w ostatecznym rozrachunku czyniły je mało efektywnymi.

W części zbioru poświęconej problemom polityki społecznej w okresie powojennym znalazły się cztery opracowania. Pierwszym jest rozdział Pawła Graty traktujący o przemianach w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949. Autor podejmuje w nim kwestie związane ze zmianami na rynku pracy zachodzącymi po wojnie oraz ewolucją prowadzonej w tym czasie polityki zatrudnienia, która obok tradycyjnych zadań z czasem objęła również działania wynikające z wchodzenia Polski na drogę socjalistycznej industrializacji. W kolejnych częściach tekstu przedstawiono sytuację na rynku pracy w omawianym okresie, zmiany zachodzące w obrębie instytucji rynku pracy oraz wykorzystywane w ramach polityki zatrudnienia instrumenty, do których należały zarówno tradycyjne pośrednictwo pracy, jak i bardziej nastawiona na realizację nowych celów aktywizacja zawodowa niepracujących, produktywizacja niepełnosprawnych oraz bezpośrednio już związany z planowaną industrializacją masowy werbunek siły roboczej. W podsumowaniu wskazano na najważniejsze cechy charakteryzujące tytułowe przemiany w polskiej polityce zatrudnienia omawianego okresu i zmieniającą się jej rolę w ówczesnej rzeczywistości.

Kolejne trzy rozdziały podejmują szeroko rozumianą problematykę zdrowia w pierwszych dekadach Polski Ludowej. Kinga Woźniakowska prezentuje syntetyczny obraz losów i działalności w dwudziestolecie po zakończeniu wojny przejętych przez państwo polskie uzdrowisk sudeckich. Przedstawia zmiany organizacyjne zachodzące w lecznictwie uzdrowiskowym na omawianym terenie, infrastrukturę znakomicie prosperujących przed wojną poniemieckich uzdrowisk oraz ich działalność leczniczą osadzoną w realiach systemu ochrony zdrowia realnego socjalizmu. Autorka podkreśla, że z jednej strony w omawianym okresie następowało postulowane przez władze upowszechnienie tej formy lecznictwa, z drugiej zaś – same placówki poddane rabunkowej niemalże eksploatacji ulegały postępującej dekapitalizacji, tracąc przy okazji wiele ze swych cenionych jeszcze tuż po wojnie zalet.

Do kwestii związanych z problematyką zdrowia obywateli Polski Ludowej nawiązuje również opracowanie Eweliny Szpak traktujące o medycynie pracy w latach 1945–1970. Autorka ukazuje w nim proces kształtowania się przemysłowej służby zdrowia w powojennej Polsce, jej rozwój, ale i widoczne niedo-

magania w funkcjonowaniu wynikające z licznych uwarunkowań systemowych. Podkreśla również dramatyczny często stan zakładowego bezpieczeństwa i higieny pracy wprost przekładający się na zdrowie zatrudnionych, co wraz z pewną liberalizacją systemu coraz częściej stawało się przedmiotem dyskursu publicznego. W drugiej części opracowania podjęty został problem absencji chorobowej pracowników, stanowiącej nieodłączny element gospodarki zwanej socjalistyczną, oraz dostępności lekarzy zakładowych. W artykule omówione zostały również zachodzące w tym zakresie, jak i w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy zmiany, bardzo wolno wpływające jednak na poprawę warunków zdrowotnych zatrudnienia.

W kolejnym tekście Dariusz Jarosz zajął się niezwykle interesującym problemem dyskursu na temat zanieczyszczenia wód i powietrza w Polsce w okresie stalinizmu i destalinizacji. Rozdział traktuje o początkach świadomości ekologicznej w strukturach władzy i o przenikaniu tej problematyki do opinii publicznej ówczesnej Polski. Zaznaczając, że kwestie zanieczyszczenia środowiska stały się przedmiotem szerokiej debaty dopiero w latach 70. i 80. XX w., Autor stara się wskazać momenty, w których problem ten pojawił się po raz pierwszy w tajnych jeszcze wtedy dokumentach władzy, oraz docieka, jak ewoluował wraz ze zmieniającym się otoczeniem politycznym. Bardzo wyraźnie podkreśla przy tym cezurę roku 1956, gdyż to właśnie wraz z postępem destalinizacji sprawa zanieczyszczenia środowiska stawała się coraz bardziej aktualnym i istotnym z punktu widzenia władz zagadnieniem. I chociaż wprowadzane zmiany prawne nie do końca były zgodne z diagnozowanymi potrzebami, to właśnie w tym okresie powstały podstawowe instytucje oraz regulacje z tym związane.

Część zbioru poświęconą współczesnej polityce społecznej otwiera rozdział Macieja Cesarskiego prezentujący główne problemy podejmowane w badaniach nad polską polityką mieszkaniową po 1989 r. Autor, uznany specjalista w tej dziedzinie, podjął się próby usystematyzowania prowadzonych w zakresie mieszkalnictwa prac badawczych i omawia je w nawiązaniu do ustaleń najważniejszych ośrodków badawczych zajmujących się tą kwestią. Część pierwszą analizy stanowi prezentacja opracowań i rekomendacji przygotowywanych w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej, w drugiej można się zapoznać z efektami prac wywodzącego się ze likwidowanego IGM Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast, w trzeciej natomiast Autor prezentuje badania prowadzone poza tymi głównymi ośrodkami, czyli w Katedrze Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Szkoły Głównej Handlowej, Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Katedrze Socjologii i Filozofii na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu i innych. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza, że mimo rozbudowanych badań nadal brak jest w Polsce skonsolidowanej koncepcji polityki mieszkaniowej.

W rozdziale następnym Edyta Czop zajęła się sytuacją polskich migrantów, którzy trafili do państw Unii Europejskiej po akcesji Rzeczypospolitej do Wspólnoty. Przedstawiła motywy kierujące emigrującymi, poziom ich przygotowania do zaistnienia na obcych rynkach pracy oraz rodzaje przyjmowanych strategii. Autorka zwraca też uwagę na podstawowy problem związany z migracjami zarobkowymi – podejmowanie przez większość migrantów pracy poniżej swoich kwalifikacji zawodowych, wskutek czego dochodziło na masową niemal skalę do deprecjacji zawodowej. Stosunkowo wąski margines stanowiły osoby, które w nowych warunkach pracowały na stanowiskach odpowiadających ich wykształceniu i kwalifikacjom. Z drugiej zaś strony Autorka podkreśla, że odczucia większości migrantów są pozytywne, a wyższe zarobki, korzyści poznawcze i lepsze warunki życia z reguły rekompensują negatywne strony ich nowej sytuacji zawodowej.

Kolejny prezentowany tekst poświęcony został zdecydowanie najważniejszemu, ale i najbardziej kontrowersyjnemu w ostatnich kilkunastu miesiącach instrumentowi polskiej polityki społecznej, czyli programowi „Rodzina 500 plus”. Krzysztof Chaczko podejmuje się, na podstawie istniejących już badań, analizy i oceny pierwszego roku funkcjonowania tego bezsprzecznie przełomowego w polskiej polityce społecznej programu. Podkreśla i docenia jego zalety, związane przede wszystkim ze wsparciem dla rodzin oraz ograniczaniem sfery ubóstwa, ale zauważa również zjawiska niekorzystne. Zalicza do nich głównie niezwykle wysokie koszty programu dla budżetu, ale też niebezpieczeństwo trwałej dezaktywizacji zawodowej części korzystających z tego świadczenia rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. W podsumowaniu podkreśla nieuchronność niejednoznaczności oceny programu po tak krótkim czasie funkcjonowania, wyraża również przekonanie, że mimo tego program już mocno zakorzenił się w polskiej polityce społecznej i trudno sobie wyobrazić sytuację, w której jakaś siła polityczna zdecydowałaby się na jego likwidację.

Tom V serii studiów z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku kończy opracowanie Mirosława Grewińskiego stanowiące próbę syntetycznej oceny blisko trzech dekad systemu pomocy społecznej po 1989 r. W kolejnych częściach Autor przedstawia początki oraz periodyzację pomocy społecznej w Polsce czasów transformacji, próby reorganizacji systemu za pomocą dokonywanych zmian prawnych oraz wylicza najistotniejsze zaniechania, błędy, porażki, ale i sukcesy pomocy społecznej w omawianym okresie. W konkluzji opracowania stara się odpowiedzieć na podstawowe jego zdaniem pytania nasuwające się w kontekście analizy blisko trzech dekad funkcjonowania systemu. Pierwszym z nich jest pytanie o potrzebę jego reformy, drugim zaś kierunek tej reformy, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych możliwości wprowadzenia w Polsce systemu usług społecznych. W końcowych rekomendacjach przedstawia własną, subiektywną, jak podkreśla, wizję zmian w pomocy społecznej, która miałyby się w przyszłości opierać właśnie na systemie usług społecznych.

Zamieszczone w zbiorze studia to gruntowne oraz dobrze udokumentowane źródłowo opracowania wskazanych problemów badawczych. Warto docenić wysiłek Autorów w tym względzie i podkreślić wysoką wartość naukową tekstów, ich walory poznawcze oraz niezaprzeczalny wkład, jaki wnoszą do poszerzenia wiedzy w zakresie historii i współczesności polskiej polityki społecznej.

Formą docenienia tego ostatniego jest zamieszczona na końcu wydawnictwa bibliografia prac opublikowanych w pierwszych pięciu tomach serii wydawniczej „Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku”. Jej usystematyzowana, przedstawiona w układzie problemowym zawartość podsumowuje dorobek pięciu lat pracy wydawniczej, stanowiąc równocześnie potwierdzenie jej znaczenia dla poznania historii i teraźniejszości polskiej polityki społecznej.

Paweł Grata

Karol Chylak

GŁÓWNE KIERUNKI I MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA ALTERNATYWNYCH ROZWIĄZAŃ W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Wprowadzenie

Ubezpieczenia społeczne, jeden z najistotniejszych instrumentów polityki społecznej, wydają się dziś zdefiniowane już na tyle wyraźnie, że nie budzą tak wielu sporów, jak w okresie ich powstawania. Na stałe wpisane zostały w ich konstrukcję konieczne, jak sądzono, atrybuty: powszechność, przymusowość czy też nieodzowność uczestnictwa, ale także ich finansowanie przez pracownika, pracodawcę i instytucję państwa. Wymienione cechy przydawane były ubezpieczeniom społecznym w toku wielu dysput i sporów, płomiennych wystąpień i suchych, rzeczowych wywodów, wreszcie, reformatorskich poczynań i rewizjonistycznych odwrótów. Niniejszy tekst jest próbą przybliżenia i skonfrontowania głównego toku działań polskich władz w zakresie polityki ubezpieczeniowej z pojawiającymi się wobec niej polemicznymi głosami.

Dziedzictwo okresu zaborów

Druga Rzeczpospolita, odradzając się niczym Feniks z popiołów, nie była i nie mogła być dziełem bez przeszłości. Nie chodzi tu o oczywiste nawiązanie do czasów przedrozbiorowych, ale przede wszystkim o aktualną ówczesną rzeczywistość. Polska dziedziczyła dorobek zaborców. Zerwanie zależności na gruncie idei nie mogło oznaczać zdecydowanego przecięcia innych powiązań. Nowe władze, obejmując stery zarządzania państwem, przejmowały określony spadek po latach niewoli z całym dobrodziejstwem inwentarza.

Stan posiadania był z oczywistych względów niejednolity. Trzy, a właściwie cztery systemy prawne, tyleż gospodarczych i wielokroć więcej społeczeństw. Te ostatnie miały własne tradycje, normy, wartości, odrębne postrzeganie rzeczywistości, wreszcie różnie definiowały własne cele i oczekiwania. Ubezpie-

czenia społeczne dla jednych stanowiły już instrument niejako tradycyjny, wrośnięty w system instytucjonalny państwa, dla innych – niedookreślony przedmiot pożądania, po którym wiele się spodziewano, choć tak naprawdę niewiele o nim wiadano.

Polska odziedziczyła część terytorium przynależnego przez ponad wiek do państwa ze stolicą w Berlinie, a wraz z nim niektóre składniki tamtejszego systemu ubezpieczeniowego. W Niemczech, dość zgodnie uznawanych za ojczyznę ubezpieczeń społecznych¹, istniała szeroko rozbudowana sieć instytucji ubezpieczeniowych. Model ten bez wątpienia opierał się na konserwatywnej idei społeczeństwa zróżnicowanego pod względem społecznym i zawodowym. Ubezpieczeni różnili się w sposób wyraźny zakresem praw i zobowiązań wynikających z przynależności do niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych. Robotnicy, na nich bowiem skupiano w tym czasie uwagę, uzyskali dostęp – a może trafniej będzie powiedzieć: zobowiązanie – do zabezpieczenia ryzyka wypadku przy pracy, choroby, a także niezdolności do pracy, nazywanego wówczas inwalidztwem. Najwcześniej, i w największym zakresie, korzystali z tego instrumentu polityki społecznej górnicy oraz zatrudnieni w salinach tudzież w zakładach pomocniczych górnictwa. Formę właściwą uzyskały w połowie XIX w. Z biegiem lat ukształtował się odrębny, przeznaczony tylko dla górnictwa system ubezpieczeniowy, tzw. bracki.

Właściwy system ubezpieczeń społecznych w Niemczech ukształtował się w latach 80. XIX w. Mowa tu o ubezpieczeniu chorobowym (1883 r.), wypadkowym (1884 r.) i inwalidzkim (1889 r.). W następnych latach wielokrotnie rozwijany, modernizowany i uzupełniany, w 1911 r. skonsolidowany został w jeden format prawny, tj. ordynację ubezpieczeniową Rzeszy. Ta podstawowa budowla koegzystowała z równoległe działającymi: ubezpieczeniem pracowników umysłowych zatrudnionych w dziale niepublicznym, wspomnianymi instytucjami górniczymi, kolejowymi kasami ubezpieczeń oraz budżetowym zabezpieczeniem ryzyk pracy dla pracowników państwowych i wojskowych².

Polskie państwo odziedziczyło zatem po Niemczech kilka systemów prawnych i instytucjonalnych. Każde z rodzajów ubezpieczeń dysponowało własną siecią organizacyjną, inne były też ich podstawy finansowe. Powiązanie następowo na poziomie nadzoru i sądownictwa ubezpieczeniowego.

Ubezpieczenie chorobowe, zorganizowane na bazie zdecentralizowanej sieci kas chorych, od strony finansowej opierało się na systemie repartycyjnym. Ist-

¹ Z. Daszyńska-Golińska, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1929, s. 7; E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923, s. 14; K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936, s. 68.

² E. Grabowski, dz. cyt., s. 15; Z. Daszyńska-Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933, s. 358.

niała wielka różnorodność kas chorych tworzonych przez grupy społeczno-zawodowe, która uzupełniana była formą terytorialną, wyraźnie skierowaną do grup uboższych³. Ubezpieczenie wypadkowe, również w formie zdecentralizowanej, realizowały tzw. spółki zawodowe – instytucje, w których pracodawcy z konkretnej branży bądź branż pokrewnych ubezpieczali swoich pracowników. Na terytorium przypadłym Polsce tylko jedna z nich posiadała własną siedzibę. Była to rolnicza Posensche Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft. Finansowanie systemu przybrało formę repartycyjną, która jednak była z biegiem lat modyfikowana w kierunku kapitałowej⁴.

Ubezpieczenie inwalidzkie, zorganizowane najpóźniej, przybrało ostatecznie również zdecentralizowaną formę organizacyjną, jednakowoż ustawodawca zastrzegł solidarną odpowiedzialność wszystkich podmiotów za powstałe zobowiązania wobec ubezpieczonych. Instytucjami prowadzącymi tę działalność były krajowe Invaliditäts und Alters-Versicherung. Jedną z nich zlokalizowana była w Poznaniu. Oprócz tego działały dwa zakłady specjalne przeznaczone dla górników i kolejarzy. Strona finansowa opierała się na zmodernizowanym systemie kapitalizacji. Warto zaznaczyć – ten fakt jest bowiem zwykle pomijany w literaturze przedmiotu – że ten system od samego początku zawierał w sobie dofinansowanie z budżetu państwa (dopłaty do każdego świadczenia)⁵. Odrębny system emerytalny posiadali pracownicy umysłowi sektora prywatnego. Zaprowadzony został w 1911 r. Tym razem była to scentralizowana instytucja z siedzibą w Berlinie, finansowana na zasadach kapitalizacji⁶.

Na ziemiach przez ponad wiek zarządzanych przez dynastię Habsburgów sytuacja wyglądała inaczej. Choć można wskazać wiele podobieństw do rozwiązań niemieckich, szczególnie w nazewnictwie, rodzajach świadczeń oraz rozwiązaniach natury technicznej, to w gruncie rzeczy są one pozorne. To, co niewątpliwie łączyło obydwie systemy, niemiecki i austriacki, to konserwatywna perspektywa stratyfikacji społecznej, a co za tym idzie, odrębne, dedykowane dla konkretnych grup społeczno-zawodowych systemy instytucjonalne. Z pewnością w ubezpieczeniach społecznych monarchii austro-węgierskiej odnaleźć można mniej wątków federalistycznego państwa, a więcej centralizmu.

Ubezpieczenia społeczne pojawiły się w ówczesnych Austro-Węgrzech w podobnym czasie jak w Niemczech, były to lata 80. XIX w. – ubezpieczenie

³ F. Kramsztyk, *Prawo fabryczne obowiązujące i ubezpieczenie robotników w niektórych państwach europejskich*, Warszawa 1896, s. 95–101; E. Grabowski, dz. cyt., s. 124–126; *Ordynacja ubezpieczeniowa z dnia 19 lipca 1911 r.*, oprac. J. Baumgarten, S. Sasorski, Poznań 1934, s. 101–123.

⁴ *Sprawozdanie Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu za 1920 i 1921*, Poznań 1922, s. 2–3; *Ordynacja...*, s. 256–261, 358–359, 416–417; E. Grabowski, dz. cyt., s. 54–72.

⁵ *Ordynacja...*, s. 515–516; E. Grabowski, dz. cyt., s. 178–209.

⁶ E. Grabowski, dz. cyt., s. 231–236.

wypadkowe w roku 1887, chorobowe rok później. Nieco wcześniej zorganizowano system dla branży górniczej, choć właściwe formy przybrał on na przełomie lat 80 i 90. XIX w. Na kilka lat przed wybuchem I wojny światowej zaprowadzono państwowy system ubezpieczenia pracowników umysłowych sektora publicznego, tzw. ubezpieczenie pensyjne.

Władze polskie na terenach Galicji odziedziczyły dość niejednolity, więcej – niedookreślony system instytucjonalny. Ubezpieczenie chorobowe, zbliżone do rozwiązań państwa Hohenzollernów, opierało się na sieci kas chorych. Jednocześnie w tym przypadku większe znaczenie miały kasy terytorialne, powiatowe. Oprócz nich działały fabryczne, cechowe, przedsiębiorstw budowlanych, górnicze oraz tzw. wolne. System finansowania opierał się na zasadzie repartycji⁷.

Ubezpieczenie wypadkowe zorganizowane zostało na zasadach terytorialnych, inaczej zatem niż w Niemczech. W każdym kraju istniał jeden, centralny zakład ubezpieczeniowy. Dla Galicji zadania te wypełniał Zakład Ubezpieczeń od Wypadków z siedzibą we Lwowie. Oprócz tego w 1890 r. utworzono dla kolejarzy jedną instytucję z siedzibą w Wiedniu. Obejmowała ona swym zasięgiem całą monarchię. Tuż przed wybuchem I wojny światowej podobną decyzję podjęto w stosunku do górników. Faktycznie prawo wykonano w grudniu 1917 r. Finansowanie opierało się na zasadzie kapitalizacji⁸.

Ubezpieczenia emerytalne w Austro-Węgrzech miały dość wąski zakres. Dotyczyły one, od 1909 r., pracowników umysłowych zatrudnionych w sektorze prywatnym oraz, w formie inwalidzkiej, górników, członków kas brackich⁹. System pensyjny, tak bowiem nazywano formę wprowadzoną w 1909 r., był niejako ujednoczeniem działających już w oparciu o społeczną inicjatywę pojedynczych instytucji ubezpieczeniowych. Borykały się one z poważnymi trudnościami finansowymi, a wprowadzenie jednolitego prawa i zasady przymusu miało zdecydowanie poprawić ich kondycję. Faktycznie na terenie Galicji działały obok siebie instytucje prywatne, przede wszystkim Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń Prywatnych we Lwowie oraz agenda scentralizowanego zakładu pensyjnego z siedzibą w Wiedniu. System finansowania uwzględniał zasady kapitalizacji¹⁰.

⁷ F. Kramsztyk, *Prawo...*, s. 118–120; E. Grabowski, dz. cyt., s. 139–143.

⁸ *Sprawozdanie jubileuszowe Zakładu Ubezpieczenia Robotników od Wypadków dla Galicji i Bukowiny we Lwowie oraz Związku Powiatowych Kas Chorych w okręgu Zakładu*, Lwów 1914, s. 6, 14, E. Grabowski, dz. cyt., s. 74–75; *O ubezpieczeniach społecznych w Polsce (Dotychczasowy stan ubezpieczeń społecznych oraz prace i program prac Departamentu Ubezpieczeń Społecznych na przyszłość)*, „Praca i Opieka Społeczna” (cyt. PiOS) 1923, nr 1, s. 38.

⁹ F. Pajerski, *Ubezpieczenie górników w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” (cyt. PUS) 1927, nr 6, s. 113.

¹⁰ *Sprawozdanie Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych za rok 1907 i wstęp historyczny o czterdziestoletniej działalności Towarzystwa (1868–1908)*, Lwów 1908,

Na ziemiach polskich znajdujących się pod panowaniem rosyjskim budowę systemu ubezpieczeń społecznych rozpoczęto najpóźniej. W literaturze przedmiotu powtarzana była wielokrotnie teza o szczątkowej postaci tego systemu albo o całkowitym braku ubezpieczeń, zwłaszcza emerytalnych¹¹. Nie można jednak zaprzeczyć, że istniały na terytorium Królestwa Polskiego oraz na ziemiach wschodnich systemy zabezpieczenia szeregu ryzyk. Przybrały one wszakże inne formy niż w sąsiednich krajach. Takie ujmowanie zagadnienia w dużej części wynika z procesu uściślenia definicji ubezpieczeń społecznych, ukierunkowanego na włączanie do niej kilku istotnych cech, tj. przymusowości, powszechności oraz państwowego zarządzania funduszami i instytucjami ubezpieczeniowymi. Takich kryteriów rosyjskie rozwiązania nie spełniały, *notabene*, trudno byłoby obronić tezę, że w ogóle istniał jakikolwiek system, który odpowiadał w pełni tym wymogom¹².

W zaborze rosyjskim od 1903 r. istniał system odszkodowawczy dla wypadków przy pracy. Podobnie jak w sąsiednich krajach odpowiedzialność ta spoczywała na pracodawcach. Nie zdecydowano się jednak narzucić określonych form organizacyjnych. Pracodawcy mieli możliwość wykupienia polisy ubezpieczeniowej w komercyjnym towarzystwie ubezpieczeniowym, mogli wzorem niemieckim zorganizować towarzystwo branżowe albo nie delegować zobowiązania i samodzielnie odpowiadać za zaistniałe wypadki¹³.

Ryzyko choroby zabezpieczone było częściowo. Na pracodawców nałożono zobowiązanie zapewnienia swoim pracownikom fachowej pomocy lekarskiej. Nie zabezpieczono natomiast utraty dochodu lezonego robotnika. Istniała jednakowoż możliwość organizowania, wzorem niemieckim czy francuskim, kas chorych. Czyniono to zwłaszcza w branży górniczej i hutniczej, jednak polityka państwa wobec inicjatyw społecznych była bardzo rygorystyczna i w znacznie mierze uniemożliwiała rozwój takich organizacji. Zmiana nastąpiła dopiero po rewolucji 1905–1906, a więc stosunkowo późno¹⁴.

Segment emerytalny rozwijał się w oparciu o społeczne inicjatywy. Miały one wymiar lokalny, rzadziej sięgający dalej niż gubernia. W zdecydowanej

s. 5–15; M. Moskwa, *Zarys powstania i rozwoju Zakładu U. P. U. We Lwowie*, PUS 1931, nr 7, s. 211; nr 8, s. 230–233; nr 9, s. 262–265; nr 10, s. 306.

¹¹ *Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników za rok 1934*, Warszawa 1937, s. 8; M. Piątkowski, *Ubezpieczenia emerytalne [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. C. Jackowiak, Wrocław 1991, s. 123.

¹² Zob. K. Chyłak, *Organizacja systemu ubezpieczeń od wypadków przy pracy w II Rzeczypospolitej [w:] Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, red. P. Grata, Rzeszów 2014, s. 72–92.

¹³ E. Modliński, *Ubezpieczenie od wypadków*, PiOS 1932, nr 2, s. 100–101; B. Wasiutyński, *Ubezpieczenia robotnicze w państwie rosyjskim*, „*Ekonomista*” 1913, z. 2, s. 101–108.

¹⁴ B. Wasiutyński, dz. cyt., „*Ekonomista*” 1913, z. 1, s. 155–163; A. Wóycicki, *Instytucje fabryczne i społeczne w przemyśle Królestwa Polskiego*, tamże, 1914, z. 4, s. 50–58, 79.

większości były to instytucje, które prowadziły szeroką działalność społeczną, wykraczającą znacznie poza formy ubezpieczeniowe. Przybierały bardzo różne nazwy, w tym najczęściej: kasy przezorności, kasy wzajemnej pomocy, kasy zapomogowo-oszczędnościowe czy kasy wzajemnego wsparcia¹⁵.

Stosunkowo długie tradycje miały instytucje ubezpieczenia górniczego. Początkowo jako pokłosie aktywności państwa prowadzonej przez władze Królestwa Polskiego, później przede wszystkim wzorowane na rozwiązaniach niemieckich stosowanych na Górnym Śląsku. Rosyjski prawodawca nie zdecydował się na zbudowanie jednolitego systemu kas górniczych, wskutek czego w Zagłębiu Dąbrowskim działało szereg instytucji o niejednolitej formie, uzależnionych głównie od postawy przedsiębiorcy, przy którego fabryce czy kopalni istniały¹⁶.

Tuż przed wybuchem I wojny światowej zdecydowano się wprowadzić system ubezpieczeń zbliżony do rozwiązań niemieckich. Prawo przyjęte w 1912 r. dotyczyło dwóch ubezpieczeń, tj. wypadkowego i chorobowego. W pierwszym przypadku częściowo odwzorowano pomysł niemiecki, a więc koncepcję towarzystw ubezpieczeniowych, wprowadzając jednak ważną modyfikację – zasadę terytorializmu. Prawo to miało wejść w życie w 1915 r. W związku z wybuchem I wojny światowej nie zostało wdrożone. Formalnie wprowadzono je na ziemiach wschodnich, jednak również i tu systemu nie udało się zorganizować¹⁷. Część chorobowa miała zostać zbudowana w oparciu o fabryczne kasy chorych. Prace tuż przed wybuchem I wojny postępowały dość szybko. Wiele przedsiębiorstw zdołało uzyskać formalne zatwierdzenia statutów kas. Wojna przerwała jednak aktywność w tym zakresie¹⁸.

Warto zauważyć, że w każdym z zaborów struktura ubezpieczeń państwowych była uzupełniana przez inicjatywy prywatne. Z biegiem lat liczba tych instytucji ubezpieczeniowych zmniejszała się wprost proporcjonalnie do rozwoju sektora publicznego, w jednych krajach wolniej, w innych szybciej.

¹⁵ A. Hempel, *Towarzystwo Wzajemnej Pomocy i Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych: odczyt wygłoszony na sekcji Rolnej 18 czerwca 1906 roku*, „Gazeta Rolnicza” 1906, nr 27, s. 1–2; *Kasa Przezorności dla Techników*, „Przegląd Tygodniowy” 1897, nr 28, s. 1–2; *Kasa Przezorności i Pomocy Nauczycieli i Nauczycielek Prywatnych*, „Tygodnik Powszechny” 1888, nr 8, s. 117.

¹⁶ T. Pindelski, *Kasy emerytalne w przemyśle górniczo-hutniczym w b. Królestwie Kongresowym*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy” 1924, nr 20, s. 1196–1199; tenże, *Kasy pomocy dla robotników w zakładach górniczych i hutniczych w Zagłębiu Dąbrowskim*, tamże, nr 7, s. 447; nr 8, s. 512; nr 9, s. 581–582; nr 10, s. 659–660; nr 11, s. 730–731; nr 12, s. 800–801; nr 13, s. 864–865; nr 15, s. 972; nr 16, s. 1019; nr 17, s. 1065–1067.

¹⁷ M. Lewy, *Nowa ustawa o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy*, Warszawa 1913, s. 3–4.

¹⁸ M. Luxemburg, *Ubezpieczenia robotników. Projekt prawa 1912 roku*, Warszawa 1912, s. 49–94; A. Orłowski, *Ubezpieczenia robotnicze w Dumie Państwowej*, Warszawa 1912, s. 3–35.

Kierunki rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej

Odziedziczony po zaborcach stan prawny i organizacyjny przedstawiał się jako wielka mozaika różnorodnych instytucji ubezpieczeniowych, wielość przepisów prawnych, za którymi stała mnogość ukształtowanych struktur poznawczych. Nowe elity, stopniowo przejmujące z końcem 1918 r. stery rządów, stały przed poważnym dylematem wyboru kierunku polityki ubezpieczeniowej. Narzucająca się droga kontynuacji, uwzględniająca dotychczasowe doświadczenia, nie miała wielu zwolenników. Środowiska, które przejęły kompetencje zarządcze, zamierzały wprowadzić w czyn bardzo ambitne pomysły. Sprzyjała temu zaskakująca perspektywa zastanego stanu, w którym w zasadzie nie istniały ubezpieczenia społeczne. „Dzięki temu, że u nas wszystko prawie trzeba budować na nowo – głosili w oficjalnych dokumentach urzędnicy Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej – stworzenie od razu jednego scalonego prawodawstwa ubezpieczeniowego staje się łatwiejszym do skutecznienia”¹⁹. W tym też kierunku podążyły pierwsze prace.

Rezultatem kilkunastomiesięcznej aktywności było opracowanie pierwszego, wstępnego, polskiego projektu ubezpieczeń społecznych. Został on przekazany do konsultacji zainteresowanym instytucjom w maju 1919 r. Propozycja nie miała odpowiednika w systemach ubezpieczeń innych państw, była formą eksperymentalną. Odwoływała się do zasady jednolitości kodyfikacji i organizacji. Odrzucono podział na działy ubezpieczeniowe. Ubezpieczenie miało być jedno, różne zaś świadczenia, które odpowiadały określonym ryzykom. Zakres był szeroki, obejmował bowiem świadczenia z tytułu choroby, wypadku przy pracy, niezdolności do pracy, macierzyństwa, śmierci oraz braku pracy. Zasadą organizacyjną była centralizacja i hierarchiczne podporządkowanie sieci instytucji²⁰.

Wydaje się zatem, że władze polskie zamierzały zignorować dotychczasowy dorobek i przeprowadzić zmiany o charakterze rewolucyjnym. Rzeczywistość okazała się bardziej wymagająca. Warto zauważyć, że forsowana polityka była zgodna z – nazwijmy to – „królewiackim” postrzeganiem problemu. Faktycznie na ziemiach zaboru rosyjskiego istniały zręby instytucjonalne ubezpieczeń społecznych i prawo, które nie zostało wdrożone. Abstrahując od możliwości finansowych, organizacyjnych i personalnych, jakimi dysponowało młode państwo,

¹⁹ *Krótki zarys działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w roku 1920 i pierwszej połowie r. 1921*, PiOS 1921, nr 1, s. 44; B. Siwik, *Konieczność przymusu prawno-państwowego w dziedzinie ubezpieczeń społecznych*, „Biuletyn MPiOS” 1919, nr 3, s. 67–70.

²⁰ Archiwum Państwowe w Poznaniu (cyt. APP), ZUS w Poznaniu, sygn. 2, k. 120–151, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym. Zarys projektu*; T. Sznuć, *Zadania polskiej polityki państwowej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych*, „Biuletyn MPiOS” 1919, nr 3, s. 172–177.

za realizacją rewolucyjnego projektu przemawiało kilka argumentów. Inaczej przedstawiała się jednak sytuacja w zachodniej, południowej i południowo-wschodniej części Polski. Tamtejsze środowiska urzędnicze i instytucje, mimo że ucierpiały w czasie I wojny światowej, były nadal aktywne i często przekonane o żywotności własnych systemów ubezpieczeniowych. Bez konfrontacji poglądów nie mogło się więc obyć.

Decyzje o wyborze kierunku polskiej polityki ubezpieczeniowej miały zapaść oczywiście w Warszawie. Szybko dano do zrozumienia, że niemieckie formy nie były do zaakceptowania²¹. Większe wpływy mieli urzędnicy z terenów galicyjskich, zwłaszcza że instytucje ze Lwowa przetrwały wojnę ze stosunkowo małymi stratami, zachowały pewną spójność oraz szybko podjęły działalność²². Nie oznaczało to, że środowiska, które stanowiły o kierunkach polityki ubezpieczeniowej, przyjęły galicyjską perspektywę, jednak ich wpływy były zauważalne.

Świadomość nierealności wprowadzenia jednolitych ubezpieczeń społecznych szybko stała się powszechna, także wśród zwolenników tej idei. Trzeba również zauważyć brak szerszego politycznego poparcia dla takich rozwiązań. Z pierwotnego zamysłu pozostała sfera ideologiczna, zbiór haseł, którymi argumentowano późniejszą działalność władz państwa polskiego. Realne działania na rzecz wdrożenia koncepcji jednolitych ubezpieczeń społecznych zakończyły się tak na dobrą sprawę, zanim się jeszcze rozpoczęły.

Niezwykle istotnym krokiem budowy polskiego systemu ubezpieczeń społecznych była ustawa o ubezpieczeniu chorobowym z 1920 r. Stanowiła ona kompilację rozwiązań galicyjskich i pomysłów środowisk „królewskich”. Zdecentralizowany system kas chorych oparty na zasadzie terytorializmu i repartycyjnego finansowania wzbogacony został o ideę samorządności. Usunięto z systemu istotny element niemieckiej proveniencji, a więc kasy nieterytorialne (fabryczne, zawodowe, wolne). Należy też podkreślić dość wysoki poziom bezwładności tych instytucji, który wynikał z zaaplikowania idei samorządności. Mimo że zasady ustawy o ubezpieczeniu chorobowym miały niewiele wspólnego z pierwotnym projektem ubezpieczeń społecznych, jeszcze w kilka lat później utrzymywano, że „ustawa o ubezpieczeniu na wypadek choroby jest także wewnętrznie powiązana z ideą scalenia ubezpieczenia” oraz że „praca zasadnicza nad ustawą o scalonym ubezpieczeniu społecznym nie ulega zapomnieniu. Wprawdzie doraźne potrzeby niejednokrotnie skrzywiają linię pierwotną, ale jej nie zacierają”²³.

²¹ APP, Okręgowy Urząd Ubezpieczeń w Poznaniu, sygn. 8, k. 5, *Protokół z 7 II 1920 r.*

²² *Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczenia Robotników od Wypadków we Lwowie z czynności za rok 1920*, Lwów 1921, s. 3–5; *Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych za rok 1934*, Warszawa 1937, s. 18–20.

²³ Druki Sejmu RP, 1929, nr 487, s. 46; por. Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój...*, s. 26–29.

Ustawą zrealizowano postulat jednolitych podstaw prawnych ubezpieczenia chorobowego na terytorium całego kraju. Było to niewątpliwe osiągnięcie. W kolejnych poczynaniach nie zdołano utrzymać tego kierunku. W 1921 r. jedynie zmodyfikowano prawo austriackie w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, a w 1924 r. rozszerzono terytorium, na którym obowiązywało. Było to działanie ze wszech miar tymczasowe. Z góry bowiem zakładano konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań w tym zakresie. Całkowitym odstępstwem od wyznaczonej i utrzymywanej na poziomie programu politycznego linii było wprowadzenie ubezpieczenia dla pracowników umysłowych. Faktem jest, że prawo to obowiązywało na całym terytorium kraju. Nastąpiło więc połączenie oddzielnie funkcjonujących dotąd systemów pensyjnych, jednak złamano w ten sposób promowaną zasadę równości, odwzorowując myślenie w kategoriach społeczno-zawodowych²⁴.

W kolejnych projektach przygotowywanych przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej zauważalne było ograniczenie postulatu jednolitości ubezpieczeń do kwestii podstaw prawnych i powiązania organizacji poszczególnych systemów. Zachowywano odrębność zasad finansowania ubezpieczeń społecznych, świadczeń, a także pewne zróżnicowania społeczno-zawodowe²⁵.

Poczynania władz w pierwszym dziesięcioleciu mimo bardzo wyraźnej obudowy ideologicznej promującej długą perspektywę działań nosiły wyraźne piętno tymczasowości. Przyjmowane rozwiązania nie miały formy skończonej, więcej, wydaje się, że nie istniała pożądana forma, do jakiej miałyby się zbliżać rzeczywistość. Zużytkowywano bardzo wiele energii i środków na cele niedookreślone i niewynikające z jakiegokolwiek konsensusu społecznego i politycznego.

Dyskusja wokół kierunku rozwoju ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej

Równoległe do działań prowadzonych przez władze toczyła się dyskusja nad możliwymi kierunkami rozwoju ubezpieczeń społecznych. Środowiska przedsiębiorców z dość oczywistych względów nie były stroną wspierającą zbyt zdecydowane posunięcia w tej dziedzinie. Nie można się jednak zgodzić z dość

²⁴ DzURP 1924, nr 16, poz. 148; M. Jastrzębowski, *Rozciągnięcie działania austriackiej ustawy o ubezpieczeniu od nieszczęśliwych wypadków na b. zabór rosyjski*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 12, s. 440–441; K. Chyłak, dz. cyt., s. 78–80.

²⁵ Zob. *Ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, oraz o ubezpieczeniu robotników na wypadek niezdolności do zarobkowania, a ich rodzin na wypadek śmierci (projekt)*, Warszawa 1927, passim; *Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (projekt)*, Warszawa 1925, passim; *Sprawozdanie Pana Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sejmowej Komisji Ochrony Pracy*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 5, s. 178.

powszechnie przyjmowaną tezą o dążeniu do likwidacji ubezpieczeń. Organizacje przedsiębiorców poddawały krytyce głęboką interwencję państwa, opowiadając się za budową rynku ubezpieczeniowego. W pierwszych latach, kiedy przedmiotem dyskusji było ubezpieczenie chorobowe, naczelnym postulatem było uelastycznienie struktury organizacyjnej systemu. Istniejącą formę podstawowej jednostki systemu – terytorialnej kasy chorych – ostro krytykowano. Zarzuty padały z wielu stron. Środowisko pracodawców, wytykając szereg uchybień natury organizacyjnej, administracyjnej i wysokie koszty funkcjonowania tych instytucji, postulowało wprowadzenie rozwiązań przyjętych w Niemczech. Chodziło o prawo do tzw. ubezpieczenia zastępczego, a więc powoływania przez grupy zainteresowanych odrębnych kas chorych, do których przynależność równałaby się wypełnieniu publicznego zobowiązania do ubezpieczenia. Oznaczałoby to wyraźne ograniczenie roli państwa i przekazania znacznych kompetencji w ręce struktur pośrednich, wydaje się, że przede wszystkim grup o charakterze społeczno-zawodowym.

Poważnym argumentem podnoszonym przez środowiska pracodawców była możliwość zmniejszenia uciążliwości pojawiających się już poważnych zatorów w świadczeniu usług w dużych miastach. Droga do tego miała wieść przez redukcję liczby uczestników w systemie kas terytorialnych. Z drugiej strony byłoby to jawne zerwanie z doktryną solidaryzmu opartego na uniwersalizmie i przeniesienie go na grunt wspólnotowy z wyeksponowaniem różnic statusowych. Byłby to niewątpliwie istotny krok wstecz z punktu widzenia ekspansywnych idei socjalnych, a to ich zwolennicy dominowali w gremiach decyzyjnych i eksperckich w tej dziedzinie. Poważnym problemem, który pojawiłby się z chwilą wdrożenia postulatów środowisk pracodawców, była kwestia finansowania systemu. Zmniejszenie się liczby ubezpieczonych doprowadziłoby w krótkim czasie do załamania podstaw finansowych kas chorych. Tego argumentu nie można było zlekceważyć.

Działania podejmowane przez władze były też krytykowane przez środowiska postulujące rozbudowę ubezpieczeń społecznych. Podnoszono, całkiem zasadnie, niepełność rozwiązań, stosowanie półśrodków i ich tymczasowość. Nawiązywano do koncepcji jednolitych ubezpieczeń społecznych. W 1922 r. program taki opublikował Konstanty Krzeczkowski. Zakładał on odejście od dotychczasowej linii ubezpieczeń społecznych, pełną unifikację wszystkich ich rodzajów i prawo do świadczeń wynikające z utraty dochodu. Postulował zdecentralizowany system instytucjonalny oparty na zasadach samorządności i powiązany centralnym funduszem gwarancyjnym²⁶. Forma ta, mimo że zyskała pewną przychylność, jako zbyt abstrakcyjna została jednak odrzucona.

²⁶ K. Krzeczkowski, *O reformę ubezpieczeń społecznych*, „Wiadomości Aktuarialne” 1922, z. 1; tenże, *O nową formę ubezpieczeń społecznych*, „Ekonomista” 1923, t. I, s. 45–58; tenże, *Les*

Ustawa o ubezpieczeniu chorobowym była, jak się wydaje, jedynym owocem dyskusji o ubezpieczeniach społecznych w pierwszym pięcioleciu Drugiej Rzeczypospolitej. W następnych latach podejmowano kolejne inicjatywy projektodawcze, ale trudno w nich odnaleźć choćby załączki uniwersalizmu społecznego. Przybierały one formy nawiązujące do systemów obowiązujących w okresie zaborów, szczególnie austriackiego – najpierw ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników państwowych i wojskowych z 1923 r., następnie prace nad ubezpieczeniem od bezrobocia, aż wreszcie wprowadzenie systemu ubezpieczeń dla pracowników umysłowych. Systemy te, dedykowane dla określonych grup czy też może warstw społecznych, prowadziły do utrwalenia różnic społecznych. W tych warunkach myśl o jakiegokolwiek jednolitości ubezpieczeń stała się nierealistyczna. Pozostało dążenie do ujednoczenia podstaw prawnych i organizacji ubezpieczeń społecznych. W tym też kierunku zaczęła się rozwijać dyskusja.

W 1929 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym²⁷. Tym razem była to propozycja uwzględniająca oba wspomniane cele. Zaproponowano ujednoczenie podstaw prawnych ubezpieczeń społecznych na całym terytorium kraju, z wyłączeniem – z oczywistych względów – Górnego Śląska. Ubezpieczenie miało obejmować ryzyko choroby oraz niezdolności do pracy. Po drugie jednolity miał być system organizacyjny. Zaprojektowano go jako trójstopniowy, zdecentralizowany i powiązany na zasadach związku samodzielnych podmiotów. Istotnym *novum* było wprowadzenie na terytorium całego kraju ubezpieczenia w zakresie niezdolności do pracy wynikającej z chorób zawodowych oraz wieku. Na tym tle wywiązała się żywa dyskusja.

Środowiska pracodawców, obserwując proces przygotowania prawa, zainicjowały działania na rzecz wypracowania alternatywnego rozwiązania. Sięgnięto do koncepcji niemieckiego polityka Gustava Hartz²⁸. Głosił on konieczność likwidacji ubezpieczeń społecznych i budowy systemu przymusowych oszczędności indywidualnych. Pomysł ten został nieco zmodyfikowany. Powstała swego rodzaju hybryda przymusowych oszczędności i ubezpieczeń społecznych. Te ostatnie stanowiły element zabezpieczenia pracownika w sytuacji losowej, gdyby nie udało mu się zgromadzić odpowiednio wystarczającego kapitału²⁹.

assurances sociales et la legislation internationale, „Revue Internationale du Travail” 1923, vol. VIII, nr 5, 687–693.

²⁷ Druki Sejmu RP 1929, nr 4878.

²⁸ Zob. G. Hartz, *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, Berlin 1928, s. 154 i n.

²⁹ J. Braun, *Oszczędność przymusowa i częściowe ubezpieczenie jako wytyczne reformy systemu ubezpieczeń społecznych*, Sosnowiec 1931, passim; S. Raźniewski, *Bieżące zagadnienia polityki socjalnej* [w:] *Sprawozdanie z I Kongresu Izby Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej odbytego we Lwowie w dniach 3 i 4 września 1930 r.*, Warszawa 1930, s. 154–165; B. Sikorski, *Długoterminowe ubezpieczenie socjalne* [w:] tamże, s. 166–170; Archiwum Narodo-

Co ciekawe, system zaprojektowany przez G. Hartza miał być równocześnie swego rodzaju kołem zamachowym rozwoju gospodarczego. Chodziło o wyzyskanie możliwości wynikających z alokacji zasobów kapitałowych zgromadzonych na kontach oszczędnościowych pracowników W polskiej wersji odrzucono myśl wolnego wyboru miejsca lokaty, a proponowano wprowadzenie przymusowej instytucji lokacyjnej (Pocztowej Kasy Oszczędności). Otwierało to niewątpliwie nowe możliwości polityki inwestycyjnej.

Projekt ten spotkał się z bardzo ostrą krytyką środowisk dzierżących wówczas stery polityki w zakresie ubezpieczeń społecznych. Polemika przebiegała przede wszystkim na poziomie światopoglądowym. Symptomatyczny był wywód jednego z bardziej znanych praktyków i publicystów zajmujących się ubezpieczeniami – Alfreda Kriegera: „Polemika z p. Braunem jest stosunkowo dość trudna, brak nam bowiem wspólnego mianownika. Pan Braun myśli kategoriami prywatno-gospodarczymi; sfery gospodarcze udzielają mu na wstępie jego pracy błogosławieństwa – nasz obóz klasowy kategoriami społecznymi. Dla niego państwo to tysiące gospodarstw prywatnych, a my chcielibyśmy łączyć życie gospodarcze w instytucjach społecznych. Na tem polega zasadnicza rozbieżność naszego światopoglądu”³⁰.

Warto jeszcze nadmienić, że w dyskusji o ubezpieczeniach społecznych w Polsce w zasadzie nie rozpatrywano pomysłu tzw. ubezpieczeń bezskładkowych. Zagadnienie to dyskutowane było na posiedzeniach Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1932 r. Projekt ostatecznie nie został pozytywnie zaopiniowany przez to gremium, jednak stanowił niewątpliwie kolejny punkt odniesienia. Postulat ubezpieczeń bezskładkowych był w istocie pomysłem odnoszącym się do zakresu ubezpieczenia wypadkowego, emerytalnego i inwalidzkiego. Chodziło tu o zapewnienie obywatelom danego państwa, biorąc pod uwagę kryteria indywidualne, świadczeń ze środków publicznych. Należy podkreślić, że pomysł ten szedł wyraźnie pod prąd ówczesnym tendencjom w polityce społecznej³¹.

Nowa era polskich ubezpieczeń społecznych

W marcu 1932 r. Rada Ministrów przyjęła nowy projekt ustawy o ubezpieczeniach społecznych³². Kierunek, jaki został obrany, nie odbiegał w głównych założeniach od dotychczasowej linii polityki ubezpieczeniowej. Przede wszyst-

w w Krakowie, Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie, sygn. 27, k. 195–297, *Protokół posiedzenia wspólnego zarządu i Komisji Statutowo-Regulaminowej odbytego dnia 24 czerwca 1932 r.*

³⁰ A. Krieger, *Ubezpieczenia społeczne czy oszczędności przymusowe*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1930, nr 4, s. 78–79; zob. S. Sasorski, *Niedojrzałe projekty*, PUS 1931, nr 6, s. 161–166.

³¹ S.F., *Ubezpieczenie bezskładkowe na Międzynarodowej Konferencji Pracy*, PiOS 1932, nr 2, s. 219–221.

³² AAN, Prezydium Rady Ministrów (cyt. PRM), Prot. RM, sygn. 61, k. 491, *Protokół z 6-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 29 II 1932 r.*; Druki Sejmu RP, 1932, nr 529.

kim chodziło o ujednoczenie podstaw prawnych ubezpieczeń społecznych na całym terytorium kraju, po drugie o zbudowanie jednej struktury organizacyjnej, po trzecie wreszcie o tzw. scalenie rzeczowe. W trakcie debaty nad projektem ustawy wprowadzono wiele istotnych poprawek, które w znacznej mierze zmieniły kierunek reformy, zwłaszcza w części organizacyjnej. W takiej formie ustawę uchwalono w marcu 1933 r.³³ 1 stycznia 1934 r. oficjalnie zainaugurowano nową erę w polskich ubezpieczeniach³⁴.

Wskazana wyżej forma nie przetrwała długo. Już jesienią 1934 r. uznano, że należy dalej konsolidować sferę instytucjonalną, zwłaszcza na poziomie centralnym. Nowelizacja, tym razem drogą prezydenckiego rozporządzenia, oznaczała zlikwidowanie pośredniego poziomu struktury organizacyjnej, tj. zakładów ubezpieczeniowych, i scentralizowanie ich kompetencji w jednym, zlokalizowanym w Warszawie Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Forma ta okazała się, jak na warunki polskie, trwała.

Nowy system miał być w konsekwencji sprawniejszy, bardziej przejrzysty i co wydaje się najważniejsze, tańszy niż poprzednie. Nie dysponujemy jednak danymi, które pozwoliłyby ocenić, czy taki był faktycznie. Wnioski można wysuwać, jedynie porównując pewne aspekty działalności.

Niewątpliwie system był bardziej sterowny. W formie opartej na zdecentralizowanych i samorządnych kasach chorych wpływ instytucji nadzorczych i faktycznie odpowiadających za zaspokojenie potrzeb w dziedzinie ubezpieczeń społecznych był niewielki. Powszechne były opinie domagające się wprowadzenia nieco innych rozwiązań. Reforma przeprowadzona na podstawie rozporządzenia prezydenckiego z 1931 r., poza aspektami politycznymi, usprawniła nieco działalność kas chorych. Nadal utrzymano jednak wyłączność instytucji terytorialnych, nie przychylając się do propozycji środowisk przedsiębiorców i niektórych grup społeczno-zawodowych postulujących wprowadzenie kas zastępczych. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r. ugruntowała istnienie kasy terytorialnej.

Najpoważniejszym problemem było finansowanie systemu. Zdefiniowanie określonego zbioru i wysokości świadczeń implikowało konieczność zabezpieczenia na nie środków. Ustanowienie mniej lub bardziej efektywnej organizacji systemu było tylko elementem dodatkowym. Na poziomie aktu legislacyjnego nie stanowiło to oczywiście większego problemu. Wyzwaniem było wdrożenie prawa i skuteczna egzekucja składek.

³³ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

³⁴ AAN, PRM, Akta grupowe, sygn. 73-10/3-24, k. 929-531, *Pismo MOS do Prezesa Rady Ministrów z 16 XI 1933 r.*; DzURP 1933, nr 102, poz. 789; *Rozporządzenia wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, PiOS 1934, nr 1, s. 107.

Zaległości składkowe przedsiębiorców były stałym mankamentem funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Tylko w okresie stosunkowo dobrej koniunktury gospodarczej zobowiązania należne kasom chorych i zakładom ubezpieczeniowym były regulowane na dość przyzwoitym poziomie. W okresie reform rządu Władysława Grabskiego oraz w czasie kryzysu gospodarczego lat 30. zaległości rosły w bardzo szybkim tempie³⁵. Tłumaczono, że jest to zjawisko przejściowe. Opinia ta po wielokroć była powielana w późniejszej literaturze. W roku sprawozdawczym 1933/1934 łączne zaległości podatkowe zarówno wobec państwa, samorządów, jak i instytucji ubezpieczeniowych wynosiły 1,3 mld zł. Zobowiązania wobec ubezpieczeń społecznych stanowiły 20,6%³⁶.

Przyszłość przed ZUS rysowała się w ciemnych barwach. Mimo kilkukrotnych prób wprowadzenia ulg w spłacie zaległości, mimo umorzeń, a także stosowania obniżonych stawek problem nie zniknął, chociaż odnotowywano poprawę sytuacji gospodarczej. Dług figurował w bilansach ZUS jako forma lokaty kapitału ubezpieczeń długoterminowych, ale możliwości jego upłynnienia gasły z roku na rok³⁷. Jak to obrazowo przedstawiano w prasie gospodarczej: „znaczna część zaległości wykazywanych przez instytucje ubezpieczeniowe to zaległości przedsiębiorstw, przebywających już dziś w «krajnie wiecznych łowów»”³⁸.

System ubezpieczeń społecznych miał być tani. To był zasadniczy postulat środowisk pracodawców. Podnoszono go przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. W czasie kryzysów gospodarczych zyskiwał on na aktualności. Warto zwrócić uwagę, że reforma ubezpieczeń społecznych przygotowana na początku lat 30. była skorelowana z innymi elementami ustawodawstwa pracy, tj. z czasem pracy, urlopami pracowniczymi, a także ubezpieczeniem od bezrobocia³⁹. Ostateczna wersja, jaka została przyjęta przez ciała ustawodawcze, odbie-

³⁵ Zob. *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934*, Warszawa 1935, passim; *Sprawozdanie z badań stanu finansowego instytucji ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1935, passim.

³⁶ AAN, PRM, Komitet Ekonomiczny Ministrów (cyt. KEM), sygn. 1277, k. 42, *Szacunkowe obliczenie zaległości b. Kas Chorych na dz. 31 XII 1933 roku według sald na dz. 1 IV 1935 r.*

³⁷ AAN, PRM, Akta grupowe, sygn. 73-37, p., *Protokół konferencji odbytej w Biurze Prawnym Prezesa Rady Ministrów w dniu 13 I 1934 r. w sprawie ustawy o ułatwieniu spłaty zaległych składek i opłat na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych*; tamże, PRM, KEM, sygn. 1277, k. 32–33, *Wniosek MOS na KEM w sprawie zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych*; *Likwidacja zaległości w należnościach publiczno-prawnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1935, nr 6, s. 199; W. Lenga, *Ściągłość składek ubezpieczeniowych w pierwszym półroczu 1937 r.*, PUS 1937, nr 8, s. 484–485; tenże, *Pobór składek ubezpieczeniowych w okresie styczeń–wrzesień 1938 r.*, tamże, 1938, nr 11, s. 713–714.

³⁸ *Chybione zarządzenia*, „Przegląd Gospodarczy” 1935, nr 15, s. 501.

³⁹ AAN, PRM, KEM, sygn. 1278, k. 138–142, *Uwagi Biura Ekonomicznego Prezesa Rady Ministrów w sprawie czasu pracy i urlopów oraz wprowadzenia w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym*; *Ubezpieczenia społeczne w Polsce. Kurs na „zmniejszenie obciążeń społecznych”*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1934, nr 6, s. 77.

gała w tym aspekcie daleko od założeń. „Wydaje się rzeczą nieuniknioną – pisano w «Codziennej Gazecie Handlowej» – konieczność wprowadzenia – przy uszanowaniu praw nabytych – w ich realnych granicach – znacznych oszczędności, chociażby w formie kilkuletniego moratorium w zakresie niektórych świadczeń na rzecz ubezpieczonych, aby tą drogą wzmocnić zdolność płatniczą życia gospodarczego na rzecz budżetu państwowego, czyli skierować uzyskanie dzięki moratorium ubezpieczeniowemu sumy w inne łożysko, dla innego ważniejszego celu publicznego»⁴⁰.

Wnioski

Niezwykle poważnym problemem polskiej polityki w dziedzinie ubezpieczeń społecznych było tworzenie konstrukcji prawnych i organizacyjnych, których wdrożenie nie miało większych szans na realizację. W zasadzie każda z ustaw ubezpieczeniowych rozumianych jako finalne rozwiązanie nie została zrealizowana w pełnym zakresie i była modernizowana w trakcie procesu implementacji. Jedynym wyjątkiem był system ubezpieczenia pracowników umysłowych, który został wpleciony do ostatecznej formy tzw. scalonych ubezpieczeń. Co ciekawe, wdrożenie nastąpiło, mimo że powszechna była wiedza o niemożności utrzymania go w dłuższej perspektywie czasowej ze względu na niezdolność do uniesienia zobowiązań, jakie na te instytucje nakładano.

Podjęcie się projektów ponad miarę miało jeszcze tę złą stronę, że tworzyło zobowiązania wobec społeczeństwa, z których państwo nie miało możliwości się wywiązać. Podważano w ten sposób jego autorytet i utrudniano budowanie silniejszego związku emocjonalnego z ojczyzną oraz podważano i tak niskie zaufanie do instytucji publicznych.

Ważnym problemem była tymczasowość wprowadzanych rozwiązań. Inwestowano ogromny kapitał zarówno energii społecznej, jak i finansowy w projekty z góry skazane na niepowodzenie. Nieoszczędne gospodarowanie tymi skromnymi zasobami było niewiarygodnie lekkomyślne.

Należy także podkreślić zinstrumentalizowanie zagadnienia ubezpieczeń społecznych. Traktowano je jako narzędzie walki politycznej, ale też jako środek realizacji etatystycznych koncepcji gospodarczych. Pewna polityczna zgoda na budowę systemu ubezpieczeniowego była nie tylko ustępstwem przed opozycją polityczną, ale też próbą pozyskiwania kapitału do prowadzenia polityki inwestycyjnej państwa.

Niezwykle ważnym zagadnieniem była kwestia zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych. Zwolennicy rozwoju tej instytucji postulowali szeroki

⁴⁰ *Przebudowa ubezpieczeń społecznych nakazem chwili*, „Codzienna Gazeta Handlowa” z 18 V 1934, nr 112, s. 1.

przymus ubezpieczeniowy, daleko posuniętą powszechność zastosowania ubezpieczeń. Wydaje się, że był to poważny błąd, stawiano bowiem przed systemem zadanie ogromne, ponad siły, a dodatkowo utrudniano podejmowanie działań korygujących pojawiające się dysfunkcje. Upowszechnianie ubezpieczeń społecznych poprzez wdrażanie rozwiązań opartych na zasadzie solidaryzmu poszczególnych grup społeczno-zawodowych wydawało się bardziej elastyczne.

Szczególnie szkodliwe było kierowanie się ideą, która nie przystawała do rzeczywistości gospodarczej. Podkreślano to wielokrotnie. Zwyciężyła jednak konfliktowa perspektywa relacji pracodawcy i pracownika. Znamienny był w tej kwestii głos K. Krzeczковского, którego trudno uznać za oponenta ubezpieczeń społecznych, a który wyraźnie wskazywał: „ubezpieczenia powstawały wszędzie, budowały swe organizacje, tworzyły wielkie plany i zamierzenia. Ruch ten był szczególnie widoczny we wszystkich państwach młodych, zapóźnionych w swym rozwoju, potrzebujących dla swej ekspansji urządzeń, stosowanych w krajach przodujących. Stąd powstaje naśladownictwo, nieliczenie się z logiką rozwoju własnego kraju, a raczej mniej lub bardziej udolne naśladownictwo cudzych wzorów”⁴¹.

Źródła i literatura

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych

Prezydium Rady Ministrów, Akta Grupowe

Prezydium Rady Ministrów, Komitet Ekonomiczny Ministrów

Prezydium Rady Ministrów, Protokoły Rady Ministrów

Archiwum Narodowe w Krakowie

Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie

Archiwum Państwowe w Poznaniu

Okręgowy Urząd Ubezpieczeń w Poznaniu

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu

Wydawnictwa źródłowe

Druki Sejmu RP 1929, 1932.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1924, 1933.

Krótki zarys działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w roku 1920 i pierwszej połowie r. 1921, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, nr 1.

Ordynacja ubezpieczeniowa z dnia 19 lipca 1911 r., oprac. J. Baumgarten, S. Sassorski, Poznań 1934.

Sprawozdanie jubileuszowe Zakładu Ubezpieczenia Robotników od Wypadków dla Galicyi i Bukowiny we Lwowie oraz Związku Powiatowych Kas Chorych w okręgu Zakładu, Lwów 1914.

Sprawozdanie Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych za rok 1907 i wstęp historyczny o czterdziestoletniej działalności Towarzystwa (1868–1908), Lwów 1908.

⁴¹ K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie...*, s. 118–119.

- Sprawozdanie Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu za 1920 i 1921*, Poznań 1922.
Sprawozdanie z badań stanu finansowego instytucyj ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1935.
Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych za rok 1934, Warszawa 1937.
Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników za rok 1934, Warszawa 1937.
Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczenia Robotników od Wypadków we Lwowie z czynności za rok 1920, Lwów 1921.
Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934, Warszawa 1935.
Ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, oraz o ubezpieczeniu robotników na wypadek niezdolności do zarobkowania, a ich rodzin na wypadek śmierci (projekt), Warszawa 1927.
Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (projekt), Warszawa 1925.

Opracowania

- Braun J., *Oszczędność przemysłowa i częściowe ubezpieczenie jako wytyczne reformy systemu ubezpieczeń społecznych*, Sosnowiec 1931.
 Chybione zarządzenia, „Przegląd Gospodarczy” 1935, nr 15.
 Chylak K., *Organizacja systemu ubezpieczeń od wypadków przy pracy w II Rzeczypospolitej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, red. P. Grata, Rzeszów 2014.
 Daszyńska-Golińska Z., *Polityka społeczna*, Warszawa 1933.
 Daszyńska-Golińska Z., *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1929.
 Pajerski F., *Ubezpieczenie górników w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1927, nr 6.
 Grafowski E., *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Wende i S-ka, Warszawa 1923.
 Hartz G., *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, Scherl, Berlin 1928.
 Hempel A., *Towarzystwo Wzajemnej Pomocy i Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych: odczyt wygłoszony na sekcji Rolnej 18 czerwca 1906 roku*, „Gazeta Rolnicza” 1906.
 Jastrzębowski M., *Roziągnięcie działania austriackiej ustawy o ubezpieczeniu od nieszczęśliwych wypadków na b. zabór rosyjski*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 12.
Kasa Przeworności dla Techników, „Przegląd Tygodniowy” 1897, nr 28.
Kasa Przeworności i Pomocy Nauczycieli i Nauczycielek Prywatnych, „Tygodnik Powszechny” 1888, nr 8.
 Kramsztyk F., *Prawo fabryczne obowiązujące i ubezpieczenie robotników w niektórych państwach europejskich*, Warszawa 1896.
 Krieger A., *Ubezpieczenia społeczne czy oszczędności przemysłowe*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1930, nr 4.
 Krzeczkowski K., *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936, s. 68.
 Krzeczkowski K., *Les assurances sociales et la legislation internationale*, „Revue Internationale du Travail” 1923, vol. VIII, nr 5.
 Krzeczkowski K., *O nową formę ubezpieczeń społecznych*, „Ekonomista” 1923, t. I.
 Krzeczkowski K., *O reformę ubezpieczeń społecznych*, „Wiadomości Aktuarialne” 1922, z. 1.
 Landau Z., *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. C. Jackowiak, Wrocław 1991.
 Lenga W., *Ściągłość składek ubezpieczeniowych w pierwszym półroczu 1937 r.*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1937, nr 8.
 Lenga W., *Pobór składek ubezpieczeniowych w okresie styczeń–wrzesień 1938 r.*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1938, nr 11.
 Lewy M., *Nowa ustawa o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy*, Warszawa 1913.

- Likwidacja zaległości w należnościach publiczno-prawnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1935, nr 6.
- Luxemburg M., *Ubezpieczenia Robotników. Projekt prawa 1912 roku*, Warszawa 1912.
- Modliński E., *Ubezpieczenie od wypadków*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 2.
- Moskwa M., *Zarys powstania i rozwoju Zakładu U. P. U. we Lwowie*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, nr 7–10.
- O ubezpieczeniach społecznych w Polsce (Dotychczasowy stan ubezpieczeń społecznych oraz prace i program prac Departamentu Ubezpieczeń Społecznych na przyszłość)*, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1.
- Ormowski A., *Ubezpieczenia robotnicze w Dumie Państwowej*, Warszawa 1912.
- Piątkowski M., *Ubezpieczenia emerytalne [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. C. Jackowiak, Wrocław 1991.
- Pindelski T., *Kasy emerytalne w przemyśle górniczo-hutniczym w b. Królestwie Kongresowem*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy” 1924, nr 20.
- Pindelski T., *Kasy pomocy dla robotników w zakładach górniczych i hutniczych w Zagłębiu Dąbrowskim*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy” 1924, nr 7–17.
- Przebudowa ubezpieczeń społecznych nakazem chwili*, „Codzienna Gazeta Handlowa” z 18 V 1934, nr 112.
- Raźniewski S., *Bieżące zagadnienia polityki socjalnej [w:] Sprawozdanie z I Kongresu Izby Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej odbytego we Lwowie w dniach 3 i 4 września 1930 r.*, Warszawa 1930.
- Rozporządzenia wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 1, s. 107.
- S. [tanisław] F. [ischlowitz], *Ubezpieczenie bezskładkowe na Międzynarodowej Konferencji Pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 2.
- Sasorski S., *Niedojrzałe projekty*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, nr 6.
- Sikorki B., *Długoterminowe ubezpieczenie socjalne [w:] Sprawozdanie z I Kongresu Izby Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej odbytego we Lwowie w dniach 3 i 4 września 1930 r.*, Warszawa 1930.
- Siwik B., *Konieczność przymusu prawnopaiństwowego w dziedzinie ubezpieczeń społecznych*, „Biuletyn MPiOS” 1919, nr 3.
- Sprawozdanie Pana Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sejmowej Komisji Ochrony Pracy*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 5.
- Sznuk T., *Zadania polskiej polityki państwowej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych*, „Biuletyn MPiOS” 1919, nr 3.
- Ubezpieczenia społeczne w Polsce. Kurs na „zmniejszenie obciążeń społecznych”*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1934, nr 6.
- Wasutyński B., *Ubezpieczenia robotnicze w państwie rosyjskim*, „Ekonomista” 1913, z. 1–2.
- Wóycicki A., *Instytucje fabryczne i społeczne w przemyśle Królestwa Polskiego*, „Ekonomista”, 1914, z. 4.

General ideas and possible alternatives of development of the social insurances in the Second Republic of Poland

Summary

Social insurances are one of the most crucial instruments of the social policy. Nowadays, they seem to be defined visibly enough to not to be as controversial as they used to be in the time of their construction. All necessary attributes, as it was though: universality, mandatorily and obligation of the participation in the insurance, as well as its financing by the employee, the

employer and the state institution, were incorporated into the system. The attributes mentioned above, were given to the social insurances along with a number of disputes and argues, passionate performances as well as argumentative lineages, finally, reformative actions as well as revisionist retreats. A vitally serious problem of the Polish social insurances policy was a creation of both, legal and organizational constructions, which implementation into practice was rather impossible to complete. In fact, none of the acts on insurance, being a final solution, has ever been implemented in its full range; they've been modified during the implementation process. It is interesting, that implementation process took place although the general knowledge that the system wouldn't sustain in the longer perspective due to a lack of ability of the insurance institutions to fulfil their commitments. The institutions took on projects above their capabilities, which resulted in commitments towards the society, which could have never been met. Such situation discredited the institutions' authority as well as worked against creation of the stronger emotional relationship and obstructed the process of building confidence in the public institutions.

Key words: social insurance, social policy, insurance institutions, social insurance ideas, Second Republic of Poland

Anna Jarosz-Nojszewska

UBEZPIECZENIE EMERYTALNE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Uwagi wstępne

Początki ubezpieczeń emerytalnych pracowników umysłowych na ziemiach polskich sięgają okresu zaborów. W momencie odzyskania przez Polskę niepodległości pracownicy umysłowi byli objęci tym rodzajem ubezpieczenia na terenach należących wcześniej do Austrii i Prus. W obu przypadkach było to ubezpieczenie funkcjonujące od niedawna i prowadzone przez instytucje, które miały swoje główne siedziby poza granicami państwa polskiego. Na terenie zaboru rosyjskiego ubezpieczenie emerytalne nie istniało, jedynie w dużych przedsiębiorstwach funkcjonowały różne „kasy przezorności” lub „kasy emerytalne”, w których ubezpieczali się głównie pracownicy danego zakładu. Były one jednak całkowicie uzależnione od właścicieli zakładów, na terenie których działały.

Ubezpieczenie pracowników umysłowych w zaborze austriackim

Austria była pierwszym państwem, które wprowadziło ubezpieczenia pracowników umysłowych. W monarchii habsburskiej już w latach 80. XIX w. rozpoczęto dyskusję na temat konieczności wprowadzenia ubezpieczenia „pensyjnego” dla urzędników, którzy byli zatrudnieni w prywatnych przedsiębiorstwach. Zaowocowała ona przygotowaniem w 1901 r. projektu pierwszej ustawy emerytalnej dla tej grupy społecznej. Po niewielkich zmianach projekt został przyjęty. Ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych zostało wprowadzone na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 1906 r., która obowiązywała od 1 stycznia 1909 r. W 1914 r. ustawa została znowelizowana – wprowadzono wówczas dość istotne uzupełnienia, określając wiek, od którego ubezpieczeni mogli przechodzić na emeryturę¹.

¹ K. Broński, *Rozwój systemu ubezpieczeń społecznych w Galicji w XIX wieku (zarys problematyki)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 824, s. 21;

Na terenie zaboru austriackiego ubezpieczeniu podlegali wszyscy pracownicy umysłowi, którzy ukończyli 18. rok życia i pobierali pensję w rocznej wysokości 600 koron. Z ubezpieczenia byli wyłączeni pracownicy administracji publicznej i kolei, którzy mieli już wcześniej zagwarantowane emerytury, oraz osoby, które pracę podlegającą obowiązkowi ubezpieczenia otrzymały już po ukończeniu 55. roku życia. Wprowadzono też przepis, zgodnie z którym Minister Spraw Wewnętrznych miał prawo zwolnić z obowiązku ubezpieczenia kolejne grupy pracowników².

Ubezpieczenie było realizowane przez obejmujący obszar całej monarchii Powszechny Zakład Pensyjny z siedzibą w Wiedniu, który był podzielony na terytorialne biura krajowe. Jedno z biur krajowych miało siedzibę we Lwowie, a swoim zasięgiem objęło Galicję i Bukowinę³. Urzędnicy zostali zobligowani do ubezpieczenia się w Zakładzie Pensyjnym w Wiedniu lub prywatnych zakładach ubezpieczeń uznanych przez ministra za „zakłady zastępcze”. Na terenie Galicji najważniejszym zakładem zastępczym było Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Urzędników Prywatnych we Lwowie. Towarzystwo było instytucją polską, która cieszyła się dużym uznaniem polskich urzędników i skutecznie konkurowała z ogólnopaństwowym zakładem pensyjnym w zakresie ubezpieczenia pracowników z Galicji. Ustawa przewidywała także możliwość indywidualnego ubezpieczenia w prywatnym zakładzie asekuracyjnym, jednak zaakceptowanym wcześniej przez ministra⁴.

Zgodnie z austriackimi przepisami świadczenie emerytalne przysługiwało mężczyznom po ukończeniu 70 lat lub po 40 latach odprowadzania składek, zaś kobietom po ukończeniu 65. roku życia lub po 35 latach odprowadzania składek⁵. Składki na ubezpieczenie płacili ubezpieczeni i pracodawcy, przy czym im wyższe były zarobki pracownika, tym wyższą część składki pokrywał. Wypłacane świadczenia były w całości finansowane ze składek, zaś państwo dokładało kwotę 100 tysięcy koron rocznie, która była przeznaczona na wypłaty pensji urzędnikom zatrudnionym w zakładzie wiedeńskim i jego filiach. Oprócz emerytur ustawa przewidywała wypłatę renty wdowiej i rent sierocych w przypadku śmierci ubezpieczonego⁶.

J. Buzek, *Administracja życia społecznego*, Lwów 1913, s. 836; J. Pasternak, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, nr 1, s. 54–55; *Ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych*, oprac. K. Niementowski, Warszawa 1950, s. 11–12.

² K. Broński, dz. cyt., s. 21–22.

³ D. Jakubiec, *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju*, Warszawa 2007, s. 77.

⁴ K. Broński, dz. cyt., s. 21; D. Jakubiec, dz. cyt., s. 77.

⁵ E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa–Kraków 1911, s. 125; tenże, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, wyd. 2 przerobione i uzupełnione, Warszawa 1923, s. 232–233.

⁶ E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa–Kraków 1911, s. 126.

Ubezpieczenie pracowników umysłowych w zaborze pruskim

W zaborze pruskim emerytalne ubezpieczenie pracowników umysłowych pojawiło się kilka lat później niż w zaborze austriackim. W 1911 r. weszła tam w życie ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, która obowiązywała od 1 stycznia 1913 r.⁷ Nie była to pierwsza ustawa emerytalna obowiązująca na tym terenie. Wcześniej funkcjonowało już w zaborze pruskim ubezpieczenie emerytalne robotników, wprowadzone jeszcze w 1889 r., które obejmowało też niewielką część urzędników zatrudnionych w prywatnych przedsiębiorstwach, mających bardzo niskie zarobki. Większość pracowników umysłowych uzyskała jednak ubezpieczenie dopiero dzięki ustawie z 1911 r.

Na mocy ustawy z 1911 r. ubezpieczeniu podlegali wszyscy pracownicy umysłowi od 16. roku życia, którzy w momencie wejścia w życie ustawy nie skończyli 60. roku życia i których dochód roczny nie przekraczał 5000 marek. Podobnie jak w przypadku ustawy austriackiej z obowiązku ubezpieczenia zostały wyłączone osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach państwowych (m.in. pracownicy kolei, poczty i telegrafu) i w służbie Rzeszy oraz wojskowi, którzy mieli już wcześniej zagwarantowane znacznie korzystniejsze świadczenia emerytalne. Z ubezpieczenia zostali też wyłączeni lekarze i weterynarze.

Podobnie jak w zaborze austriackim składki płacili pracodawcy i ubezpieczeni, a ich wysokość była uzależniona od wysokości zarobków⁸. Ubezpieczenie przewidywało możliwość dobrowolnego kontynuowania po zakończeniu okresu zatrudnienia. Wówczas ubezpieczony sam odprowadzał składki. Ubezpieczenie emerytalne realizował Zakład Ubezpieczeń Rzeszy dla Urzędników Prywatnych z siedzibą w Berlinie⁹. Przedmiotem ubezpieczenia była emerytura oraz renty dla pozostałych po zmarłym ubezpieczonym wdowy i sierot. Można było także otrzymać świadczenia rzeczowe, np. pobyt w zakładzie opieki lub pomoc lekarską.

Prawo do otrzymania emerytury było uzależnione od okresu opłacania składek. Od mężczyzn wymagano minimum 120 miesięcy składkowych przebytych w ubezpieczeniu, a od kobiet 60. Wypłata świadczenia emerytalnego była zawieszana na okres, kiedy ubezpieczony podejmował kolejną pracę przynoszącą dochód, na czas odbywania kary pozbawienia wolności oraz pobytu za granicą bez zgody komisji rentowej. Nazywano to „spoczywaniem renty”¹⁰.

⁷ *Ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych...*, s. 11–12.

⁸ *Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z dnia 20 grudnia 1911 r.* [w:] J. Baumgarten, S. Sasorski, *Ordynacja ubezpieczeniowa z dnia 19 lipca 1911 r. i ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z dnia 20 grudnia 1911 r. wraz z uzupełnieniami i zmianami oraz przepisami o postępowaniu przed instancjami orzekającymi*, Poznań 1934, s. 1043–1044.

⁹ D. Jakubiec, dz. cyt., s. 72.

¹⁰ *Ustawa o ubezpieczeniu Rzeszy pracowników umysłowych z dnia 20 grudnia 1911 r...*, s. 1038.

Zmiany w przepisach państw zaborczych

Odzyskanie przez Polskę niepodległości, a także trudna sytuacja gospodarcza ziem polskich po zakończeniu I wojny światowej wymusiły zmiany w istniejącym na tym obszarze ustawodawstwie ubezpieczeniowym. Państwo polskie dążyło do ujednoczenia przepisów ubezpieczeniowych, jednak przygotowanie odpowiednich projektów prawnych wymagało czasu. W pierwszych latach powojennych konieczna była nowelizacja zarówno ustawy austriackiej, jak i niemieckiej, uwzględniająca zmiany, jakie zaszły po zjednoczeniu ziem trzech zaborów w jeden organizm polityczny, ale bez wprowadzania zasadniczych zmian do funkcjonującego już ustawodawstwa. Ustawę austriacką, która obowiązywała na terenie byłej Galicji oraz Śląska Cieszyńskiego, zmieniły ustawy z 1921 i 1922 r. oraz rozporządzenie z 1924 r.¹¹ Ustawę niemiecką w odniesieniu do terenu zaboru pruskiego zmieniły ustawy z 1922, 1923¹² i rozporządzenie z 1924 r.¹³ Były to rozwiązania doraźnie, służące podporządkowaniu dotychczas funkcjonujących instytucji Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej (w przypadku ziem zaboru pruskiego – przejściowo Ministrowi byłej Dzielnicy Pruskiej), uregulowaniu kompetencji funkcjonujących instytucji, rozszerzeniu ubezpieczenia na nowe grupy uprawnionych oraz rewaloryzacji i wypłat świadczeń. Odrębnym torem poszło ustawodawstwo na terenie Górnego Śląska, który do Polski został przyłączony dopiero w 1922 r. Statut organiczny województwa śląskiego pozostawił ustawodawstwo ubezpieczeniowe w gestii Sejmu Śląskiego. W efekcie rozwijało się ono w znacznej mierze niezależnie od przepisów ogólnopolskich.

¹¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie zmiany przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 1906 r. o ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w służbie prywatnej i niektórych funkcjonariuszy w służbie publicznej w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem cesarskim z dnia 25 czerwca 1914 r. o ubezpieczeniu pensyjnym, DzU 1921, nr 59, poz. 370; Ustawa z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany przepisów austriackiej ustawy z dnia 16 grudnia 1906 r. o ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w służbie prywatnej i niektórych funkcjonariuszy w służbie publicznej w brzmieniu, ustalonym rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 1914 r. i ustawą z dnia 10 czerwca 1921 roku, DzU 1922, nr 89, poz. 803; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o zastosowaniu złotego do obliczania składek (premji) jako też świadczeń pieniężnych (rent) i o przeliczeniu na złote dawnych zobowiązań w ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w b. dzielnicy austriacko-węgierskiej, DzU 1924, nr 56, poz. 572.

¹² Ustawa z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany ustawy niemieckiej z dnia 20 grudnia 1911 r. o ubezpieczeniu urzędników prywatnych, DzU 1922, nr 89, poz. 804; Ustawa z dnia 31 stycznia 1923 r. dotycząca sprostowania ustawy z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany ustawy niemieckiej z dnia 20 grudnia 1922 r. o ubezpieczeniu urzędników prywatnych, DzU 1923, nr 24, poz. 144.

¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o zastosowaniu złotego do obliczania składek (premji), jako też świadczeń pieniężnych (rent) i o przeliczeniu na złote dawnych zobowiązań rentowych w ubezpieczeniu urzędników prywatnych w b. dzielnicy pruskiej, DzU 1924, nr 56, poz. 571.

Na terenie Górnego Śląska ustawę niemiecką o ubezpieczeniu pracowników umysłowych zmieniły ustawy śląskie z 1923 r. i 1924 r.¹⁴

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ubezpieczenie pracowników umysłowych na terenie byłego zaboru pruskiego przejęła Ubezpieczalnia Krajowa w Poznaniu, w ramach której funkcjonował Oddział Ubezpieczenia Urzędników Prywatnych. Przejął on prawa i obowiązki berlińskiego Zakładu Ubezpieczeń Rzeszy dla Urzędników Prywatnych oraz innych niemieckich instytucji zastępczych ubezpieczenia pracowników umysłowych¹⁵. W 1926 r. powołano do życia Zakład Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych w Poznaniu, który powstał w wyniku oddzielenia Oddziału Ubezpieczenia Urzędników Prywatnych z Ubezpieczalni Krajowej¹⁶.

Ubezpieczenie pracowników umysłowych na terenie ziem byłego zaboru austriackiego także przeszło reorganizację. W 1919 r. została zawieszona działalność Powszechnego Zakładu Pensyjnego w Wiedniu i jego biura krajowego we Lwowie. Funkcje Zakładu przejęło Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Urzędników Prywatnych, które zostało przemianowane na Krajowy Zakład Pensyjny. Siedzibą powstałej w ten sposób instytucji pozostał Lwów. Swoim zasięgiem Zakład Pensyjny objął Galicję, Śląsk Cieszyński oraz przyznane Polsce części Spisza i Orawy¹⁷. Na terenie województwa śląskiego utworzono nową instytucję – Zakład Ubezpieczeń Społecznych Województwa Śląskiego z siedzibą w Królewskiej Hucie, w ramach którego funkcjonował Wydział dla Ubezpieczeń Funkcjonariuszów Prywatnych. W 1927 r. wydział ten przemianowano na

¹⁴ Ustawa z dnia 20 listopada 1923 roku w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 30 stycznia 1923 r. (DzUŚI nr 8 poz. 53) o karach pieniężnych w Ordynacji Ubezpieczeniowej i w ustawie ubezpieczeniowej dla funkcjonariuszów prywatnych, DzUŚI 1923, nr 42, poz. 206; Ustawa z dnia 20. listopada 1923 r. w przedmiocie ubezpieczenia funkcjonariuszów prywatnych, DzUŚI 1923, nr 42, poz. 207; Ustawa z dnia 22 lipca 1924 r. w przedmiocie zmiany ustawy o ubezpieczeniu funkcjonariuszy prywatnych, DzUŚI 1924, nr 19, poz. 207; szerzej patrz: A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku [w:] Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii społecznej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów 2016, s. 46–48.

¹⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 1923 r. w przedmiocie wykonania decyzji Rady Ligi Narodów z dnia 17 lipca 1922 r. o uregulowaniu ubezpieczeń społecznych na terytorjach dawniej niemieckich, odstąpionych Polsce bezpośrednio na podstawie Traktatu Wersalskiego, oraz w przedmiocie dodatków świadczeń na podstawie tej decyzji, DzU 1924, nr 7, poz. 63; D. Jakubiec, dz. cyt., s. 82, 93.

¹⁶ Tamże, s. 94; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 maja 1926 r. o zmianie organizacji ubezpieczenia urzędników prywatnych w województwach poznańskim i pomorskim, DzU 1926, nr 55, poz. 322.

¹⁷ P. Grata, *System emerytalny Drugiej Rzeczypospolitej [w:] Ludzie starzy i starość na ziemiach polskich od XVIII do XXI wieku (na tle porównawczym)*, t. 1: *Metodologia, demografia, instytucje opieki*, red. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz, Warszawa 2016, s. 398–399; D. Jakubiec, dz. cyt., s. 91–93.

Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych¹⁸. Wymienione instytucje funkcjonowały do lat 30.

W efekcie tych zmian na ziemiach w granicach Drugiej Rzeczypospolitej istniały trzy różne systemy ubezpieczeń pracowników umysłowych – jeden obowiązujący na terenie Małopolski i Śląska Cieszyńskiego, drugi na terenie ziem byłego zaboru pruskiego i trzeci na Górnym Śląsku. Różniły się one w wielu kwestiach, przede wszystkim jednak w wysokości pobieranych składek ubezpieczeniowych i wypłacanych z ubezpieczenia świadczeń. Najwyższe składki, w wymiarze 12% uposażenia, płacili ubezpieczeni na terenach byłego zaboru austriackiego (taką wysokość składki wprowadzono tam w 1909 r.). W tej samej dzielnicy były też najkorzystniejsze świadczenia. W dawnym zaborze pruskim wysokość składki była uzależniona od wysokości zarobków i wynosiła od 8% do 10%. Na Górnym Śląsku obowiązywały najniższe składki (od 3,33% do 5,95%). Wypłacane świadczenia były uzależnione od wymiaru składek, stąd też renty i emerytury były na ogół dość niskie i nie wystarczały na zapewnienie utrzymania osobom, które je otrzymywały¹⁹.

Pierwsze polskie projekty ubezpieczenia pracowników umysłowych

Zróznicowanie struktury ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych na poszczególnych ziemiach Rzeczypospolitej, brak łączności pomiędzy systemami funkcjonującymi na terenie poszczególnych dzielnic, brak ubezpieczenia na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego, a także zbyt niskie świadczenia należne z tego ubezpieczenia spowodowały, że konieczne było wprowadzenie jednolitego ubezpieczenia na terytorium całej Rzeczypospolitej²⁰. Podczas pierwszego etapu prac nad scaleniem ubezpieczeń Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, które miało przygotować projekt stosownej ustawy, musiało przede wszystkim podjąć decyzję, czy utrzymać odrębne ubezpieczenie pracowników umysłowych, tak jak zrobiły to Niemcy, Austria i Czechosłowacja, czy też objąć pracowników umysłowych ubezpieczeniem emerytalnym wspólnym z robotnikami. Początkowo MPiOS postawiło sobie za cel stworzenie oryginalnego polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, jednolitego dla całej Polski, a więc scalonego pod względem prawnym, organizacyjnym i rzeczowym.

¹⁸ Tamże, s. 87, 95.

¹⁹ *Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych – projekt*, Wydawnictwo Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej – Departament Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1925, s. 45–50; J. Łazowski, *Zagadnienie scalenia polskich ubezpieczeń społecznych a polskie projekty ustawodawcze*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, s. 45.

²⁰ Tamże, s. 45.

W 1923 r. powstał projekt, który miał objąć wszystkich pracowników. Przewidywał on jednak pewne przywileje dla pracowników umysłowych, jak choćby możliwość zapewnienia sobie za uzupełniającą opłatą dodatkowych świadczeń ponad te, które mieli otrzymywać robotnicy²¹.

Sytuacja gospodarcza Polski nie pozwalała jednak na wprowadzenie emerytur dla robotników na tak wysokim poziomie, jaki przewidywały obowiązujące już przepisy dla pracowników umysłowych. Z uwagi na to, że zobowiązania międzynarodowe Polski zabraniały pogarszania przepisów ubezpieczeniowych już istniejących, nie można było zweryfikować przepisów ubezpieczeniowych dla pracowników umysłowych. W zaistniałej sytuacji lepszym rozwiązaniem było pozostawienie dwóch oddzielnych systemów. Dlatego w toku dalszych prac, w latach 1924–1925, zdecydowano o oddzieleniu ubezpieczenia pracowników umysłowych od ubezpieczenia robotników.

Prace nad przygotowaniem ustawy o ubezpieczeniu emerytalnym dla robotników rozpoczęto wcześniej niż prace nad ustawą o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Na terenie ziem byłego zaboru austriackiego i rosyjskiego ubezpieczenia emerytalnego robotników nie było. Takie ubezpieczenie istniało tylko na ziemiach, które wcześniej należały do Prus, łatwiej było więc stworzyć polskie ustawodawstwo w tym zakresie. Przygotowanie ustawy dla pracowników umysłowych było trudniejsze z uwagi na konieczność scalenia trzech różnych systemów i stworzenia od podstaw tego ubezpieczenia na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego. W 1925 r. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej opublikowało projekt ustawy o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, który stał się podstawą wydanego dwa lata później rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej²².

Rozporządzenie Prezydenta RP o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z 1927 r.

W dniu 1 stycznia 1928 r. weszło w życie na całym obszarze Rzeczypospolitej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Ubezpieczenie emerytalne wprowadzone rozporządzeniem miało charakter powszechny pod względem terytorialnym, ponieważ dotyczyło osób zatrudnionych na całym obszarze państwa polskiego. Taka unifikacja odrębnych wcześniej dla terenów poszczególnych

²¹ M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 276; *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 233, 255; J. Pasternak, dz. cyt., s. 56.

²² *Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych – projekt...*; J. Pasternak, dz. cyt., s. 57–58.

zaborów przepisów była możliwa, ponieważ zasady ubezpieczenia oraz świadczenia określone w rozporządzeniu były korzystniejsze od dotychczasowych²³. Rozporządzenie wprowadziło jednolite ubezpieczenie dla całej Polski, które wchłonęło dawne systemy austriacki i pruski, a równocześnie stworzyło spójny system ubezpieczeń dla ziem dawnego zaboru rosyjskiego. Przepisy przewidywały jednolite ubezpieczenie na starość, na wypadek inwalidztwa i śmierci oraz ubezpieczenie na wypadek braku pracy²⁴. Ubezpieczenie pracowników umysłowych było wzorowane na rozwiązaniach stosowanych w Niemczech i w Austrii, które mimo posiadania pełnego zakresu ubezpieczenia utrzymały odrębność organizacyjną ubezpieczenia pracowników umysłowych, dążąc do zapewnienia sobie ich poparcia przez szczególne przywileje w zakresie ochrony ubezpieczeniowej²⁵.

Ubezpieczeniu podlegali wszyscy pracownicy umysłowi, którzy ukończyli 16. rok życia, a nie przekroczyli 60. roku życia. W świetle rozporządzenia za pracowników umysłowych uznawano:

- 1) osoby pełniące czynności administracyjne i nadzorcze, m.in. zarządców i kierowników przedsiębiorstw i zakładów, gospodarstw rolnych i leśnych, inżynierów, techników, konstruktorów, sztygarów, kontrolerów, oficjalistów rolnych i leśnych, majstrów lub równorzędnych z nimi pracowników, którzy kierowali pracą w zakładzie lub jego oddziałach i byli za całość tej pracy odpowiedzialni;
- 2) dozorców górniczych, którzy posiadali średnie wykształcenie zawodowe, dozorców pól górniczych, dozorców materiałów wybuchowych, dozorców kopalnianych;
- 3) artystów, np. malarzy, rzeźbiarzy, śpiewaków, muzyków;
- 4) artystyczny personel teatrów, orkiestr, wytwórni filmowych, stacji nadawczych radiowych oraz doradców literackich i muzycznych;
- 5) dziennikarzy;
- 6) osoby wykonujące czynności biurowe i kancelaryjne, rachunkowe, rysunkowe i kalkulacje;
- 7) telegrafistów i telefonistów;
- 8) farmaceutów, sprzedawców w drogerii, kasjerów, dysponentów i akwizytorów;
- 9) sprzedawców i ekspedientów sklepowych i księgarskich, jeśli ukończyli sześć klas szkoły ogólnokształcącej lub średnią szkołę zawodową;

²³ M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. C. Jackowiak, Wrocław 1991, s. 136.

²⁴ Wcześniej pracownicy umysłowi byli objęci ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia na mocy ustawy z 1925 r., por. Ustawa o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1924 r., DzU 1925, nr 120, poz. 185.

²⁵ M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Rozwój...*, s. 125; P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria Administracja” 2012, nr 1, s. 204.

- 10) nauczycieli i wychowawców;
- 11) kapitanów, oficerów pokładowych i maszynowych, zarządców i asystentów zarządu polskich statków oraz osoby spełniające czynności połączone z zajmowaniem równorzędnego lub wyższego stanowiska.

Do ubezpieczenia mogli dobrowolnie przystąpić pracownicy umysłowi przedsiębiorstw rozrywkowych i wędrownych, jeśli nie przekroczyli 45. roku życia. Dodatkowo Minister Pracy i Opieki Społecznej mógł rozszerzyć obowiązek ubezpieczenia na niewymienione w rozporządzeniu z 1927 r. kategorie pracowników, których czynności uzasadniałyby zaliczenie do pracowników umysłowych. Mógł także ogłaszać szczegółowe listy pracowników umysłowych oraz ogłaszać w stosunku do poszczególnych kategorii pracowników dokładne kryteria pozwalające na określenie, czy dana osoba może zostać uznana za pracownika umysłowego²⁶.

Wyłączeni z ubezpieczenia pracowników umysłowych zostali urzędnicy państwowi, komunalni, monopoli, przedsiębiorstw i banków państwowych, którzy mieli własne, znacznie korzystniejsze przepisy emerytalne. Ustawą nie zostali objęci pracownicy samorządowi, jeśli przysługiwało im prawo do zaopatrzenia emerytalnego, cudzoziemcy zatrudnieni w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych państw obcych oraz komisjach międzynarodowych, a także duchowni, zakonnicy i zakonnice, uczniowie szkół średnich i zawodowych i wędrowni artyści. Na własną prośbę mogli zostać zwolnieni z obowiązku ubezpieczenia: studenci szkół akademickich, adwokaci, lekarze i weterynarze oraz członkowie rodziny pracodawcy²⁷. W marcu 1928 r. Rozporządzenie Prezydenta RP wprowadziło do grupy osób niepodlegających obowiązkowi ubezpieczenia pracowników umysłowych dóbr żywieckich pod warunkiem zapewnienia im prawa do uposażenia emerytalnego w specjalnym funduszu²⁸.

Składki na ubezpieczenie pracowników umysłowych były płacone przez pracodawcę i ubezpieczonego. Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosiła 8% płacy podstawowej. Osoby, które pracowały bez wynagrodzenia lub ich wynagrodzenie wynosiło mniej niż 60 zł miesięcznie, podlegały ubezpieczeniu według płacy podstawowej – 60 zł. Osoby otrzymujące powyżej 725 zł podlegały ubezpieczeniu według płacy podstawowej 725 zł miesięcznie. Im wyższe były zarobki pracownika, tym wyższy był jego udział w płaconej składce. Za osoby, które nie otrzymywały żadnego wynagrodzenia lub których wynagrodzenie było

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1927, nr 106, poz. 911.

²⁷ Tamże.

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. w sprawie zmiany art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1928, nr 26, poz. 231; S. Sasorski, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 2, s. 137–138.

niższe niż 60 zł, składkę w całości pokrywał pracodawca. Ubezpieczeni, którzy otrzymywali wynagrodzenie w wysokości od 60 do 400 zł miesięcznie, płacili 2/5 składki, a pracodawca 3/5; jeśli zarabiali pomiędzy 400 a 800 zł miesięcznie, płacili połowę, a pracodawca drugą połowę składki. Ubezpieczeni otrzymujący wyższą pensję płacili 3/5, a pracodawca 2/5 składki liczonej od kwoty 725 zł miesięcznie. Za odprowadzanie składek do instytucji ubezpieczeniowej był odpowiedzialny pracodawca. Spoczywało na nim zobowiązanie do zapłaty całej składki, jednak posiadał prawo do potrącania odpowiedniej części przypadającej na ubezpieczonego przy wypłacie pensji. Potrącenie mogło być dokonane wstecz tylko za dwa okresy płatnicze. Jeśli w tym okresie pracodawca nie dokonał potrącenia, to musiał składki pokrywać w całości²⁹.

Przepisy przewidywały możliwość dobrowolnego kontynuowania ubezpieczenia i dobrowolnego ubezpieczania. Osoby, których obowiązkowe ubezpieczenie ustało (z wyjątkiem sytuacji, gdy stały się niezdolne do wykonywania zawodu), miały prawo do dobrowolnego kontynuowania ubezpieczenia, jeśli w momencie ustania obowiązkowego ubezpieczenia miały zaliczone co najmniej cztery miesiące składkowe. Składki za dobrowolne kontynuowanie ubezpieczenia ubezpieczeni opłacali sami, począwszy od pierwszego miesiąca kalendarzowego następującego bezpośrednio po ustaniu ubezpieczenia obowiązkowego.

Rozporządzenie przewidywało następujące świadczenia emerytalne: rentę inwalidzką, emeryturę, pomoc leczniczą dla ubezpieczonego, rentę wdowią lub rentę wdowca, renty sieroce, jednorazową odprawę dla ubezpieczonego lub dla wdowy (wdowca) lub dla sierot i rodziców ubezpieczonego oraz zasiłek pogrzebowy.

Emeryturę, nazywaną w ustawie rentą starczą, przyznawano z chwilą ukończenia przez uprawnionego 65. roku życia, niezależnie od płci. Wypłata renty mogła być przyspieszona w stosunku do mężczyzn o 5 lat, tj. z chwilą ukończenia 60. roku życia, pod warunkiem, że opłacili co najmniej 480 miesięcy składkowych (a więc składki były za nich odprowadzane przez okres 40 lat), a w stosunku do kobiet – nawet o 10 lat, tj. z chwilą osiągnięcia 55. roku życia, pod warunkiem, że opłacały składki co najmniej przez 420 miesięcy (35 lat)³⁰.

Z ubezpieczenia emerytalnego były też wypłacane świadczenia dla osób bliskich ubezpieczonego w przypadku jego śmierci – renty wdowie i sieroce. Wdowa miała prawo do renty niezależnie od swojego wieku i zdolności do pra-

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych...; Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój...*, s. 33; dodatkowo 2% pobierano na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia; A. Rzewski, Z. Wyznikiewicz, *Systematyczny przegląd ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Łódź 1936, s. 38–39.

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych...

cy. Małżeństwo musiało jednak zostać zawarte przed ukończeniem przez zmarłego męża 55. roku życia i trwać minimum 6 miesięcy. Takie same warunki musiał spełnić wdowiec, aby uzyskać rentę po zmarłej żonie, jeżeli był niezdolny do wykonywania swojego zawodu, nie posiadał niezbędnych środków utrzymania, a zmarła małżonka w całości lub w przeważającej części ponosiła koszty utrzymania rodziny. Prawo do renty wdowiej ulegało zawieszeniu na czas trwania ponownego małżeństwa, jeżeli wdowa nie zgłosiła wniosku o odprawę wdowią. W przypadku gdy wdowa nabyła prawo do drugiej renty wdowiej (po drugim mężu), miała prawo wyboru jednej z tych rent³¹.

Dzieci osoby ubezpieczonej miały prawo do renty sieroczej. Dzieci adoptowane miały prawo do rent sierocych tylko w przypadku, gdy zostały przysposobione co najmniej na rok przed powstaniem prawa do emerytury i jeżeli nie miały prawa do renty po rodzicach naturalnych. Do renty sieroczej mieli też prawo pasierbowie, pasierbice i wnuki, jeżeli pozostawali na utrzymaniu osoby ubezpieczonej przynajmniej na rok przed powstaniem prawa do emerytury i jeśli nie mieli prawa do świadczeń z ubezpieczenia po żadnym ze swoich rodziców. Sieroty otrzymywały renty do momentu ukończenia 18 lat, jeśli jednak kontynuowały studia, rentę otrzymywały do 24. roku życia. Jeśli sierota była niezdolna do pracy na skutek inwalidztwa (fizycznego lub umysłowego), otrzymywała rentę bez ograniczeń czasowych.

Ustawa przewidywała jednorazowe wypłaty – odprawę dla wdów wychodzących za mąż i zwrot składek. Dzięki tym przepisom kobieta, która miała 60 miesięcy składkowych i w ciągu roku po opuszczeniu zatrudnienia wyszła za mąż lub w ciągu dwóch lat po zawarciu małżeństwa opuściła zatrudnienie podlegające obowiązkowi ubezpieczenia, miała prawo do zwrotu 50% opłaconych składek na świadczenia emerytalne. Roszczenie o wypłatę można było zgłosić po upływie sześciu miesięcy od odejścia z pracy, najpóźniej jednak w ciągu roku od tej chwili. Z jednorazowych świadczeń korzystały też wdowy, które decydowały się na kolejne małżeństwo, a nie chciały korzystać z przepisów dotyczących zawieszenia renty. Wdowa pobierająca rentę wdowią w razie ponownego zamążpójścia mogła otrzymać jednorazową odprawę w wysokości potrójnej rocznej renty. Odprawa z powodu ponownego zamążpójścia wynosiła potrójną rentę wdowią³².

Świadczenia emerytalne w ubezpieczeniu pracowników umysłowych były wyższe niż we wprowadzonym w 1933 r. ubezpieczeniu emerytalnym robotników. Podstawę wymiaru świadczeń emerytalnych pracowników umysłowych stanowiła przeciętna płaca podstawowa z wszystkich miesięcy składkowych podlegających zaliczeniu do ubezpieczenia. Emerytura składała się z dwóch

³¹ Tamże.

³² Tamże.

części – kwoty zasadniczej i kwoty wzrostu renty. Kwota zasadnicza wynosiła 40% podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych. Wzrost wysokości emerytury rozpoczynał się po przebyciu w ubezpieczeniu 120 miesięcy składkowych (tj. 10 lat), następnie kwota wzrostu zwiększała się stopniowo, dochodząc po 480 miesiącach składkowych (40 latach) do wysokości 60% wymiaru.

Renta wdowia (lub wdowca) wynosiła $\frac{3}{5}$, renta sieroty $\frac{1}{5}$ lub $\frac{1}{4}$ renty osoby ubezpieczonej. W rozporządzeniu znalazło się zastrzeżenie, że renta wdowia łącznie z rentami sierocymi nie mogły przekroczyć w sumie wysokości emerytury, jaką otrzymywał zmarły ubezpieczony. W razie przekroczenia ustalonej wysokości następowało stosunkowe zmniejszenie renty sieroczej przypadającej na każde dziecko³³.

W związku z wydaniem rozporządzenia doszło do kolejnych zmian w organizacji instytucji realizujących ubezpieczenie pracowników umysłowych. Wcześniejsze ustawy dzielnicowe przewidywały, że pod pewnymi warunkami istniała możliwość ubezpieczenia pracowników danego pracodawcy nie w instytucji ogólnej, lecz w instytucji utworzonej dla jednego lub kilku pracodawców. Od 1928 r. to tzw. ubezpieczenie zastępcze zostało zlikwidowane. W celu wykonywania ubezpieczenia utworzono cztery zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych (w Warszawie, Lwowie, Poznaniu i Królewskiej Hucie). Wspólnie tworzyły one Związek Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych z siedzibą w Warszawie³⁴. Takie rozwiązanie okazało się krótkotrwałe. Odrębne funkcjonowanie czterech zakładów zakończyło się 1 stycznia 1934 r. Rozpoczął wówczas działalność ogólnopolski Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, który przejął zadania zlikwidowanych zakładów i ich związku³⁵. Zmiany były konsekwencją wprowadzenia od 1 stycznia 1934 r. ustawy scaleniowej z 28 marca 1933 r., której celem było m.in. ustanowienie jednolitego ubezpieczenia emerytalnego robotników³⁶. Z ustawą scaleniową była także związana centralizacja polskich instytucji ubezpieczeniowych. Wkrótce obowiązek realizacji ubezpieczenia pracowników umysłowych przejął Zakład Ubezpieczeń Spo-

³³ Tamże.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1927 r. o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1927, nr 118, poz. 1016.

³⁵ D. Jakubiec, dz. cyt., s. 106.

³⁶ Ustawa scaleniowa nie objęła tych grup pracowników, które jeszcze przed wejściem w życie ustawy były objęte innymi systemami emerytalnymi, gwarantującymi korzystniejsze uprawnienia. Dotyczyło to nie tylko pracowników umysłowych, ale też etatowych pracowników administracji państwowej, etatowych pracowników PKP, PTT, monopoli państwowych, PKO, Banku Polskiego oraz innych banków. Z tych samych względów nie objęto nią również robotników na Górnym Śląsku. Działy tam aż do wybuchu II wojny światowej znacznie korzystniejsze przepisy niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej, zob. M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Rozwój...*, s. 128.

łecznych, przy czym wpływy i wydatki z tytułu ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych przechodziły na specjalny fundusz ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych³⁷.

Dekret z 1927 r. poprawił sytuację pracowników umysłowych. Na terenie zaboru rosyjskiego wprowadził ubezpieczenie emerytalne, którego pracownicy umysłowi na tych ziemiach wcześniej nie mieli. W byłym zaborze austriackim, pruskim i na Górnym Śląsku, gdzie ubezpieczenia pracowników umysłowych funkcjonowały już przed I wojną światową, znacznie podniósł wysokość świadczeń emerytalnych. Zgodnie z dekretem maksymalna wysokość emerytury wynosiła 100% ustalonego w dekreście wymiaru, podczas gdy wcześniej na Górnym Śląsku było to 80%, na ziemiach byłego zaboru pruskiego 50%, a na terenie byłej Galicji – 75%³⁸. Problemem, który dość szybko dał o sobie znać, była kwestia pokrycia finansowego wypłacanych świadczeń. Dość niska była, biorąc pod uwagę wysokość planowanych wypłat, składka. Według opublikowanych przed uruchomieniem ubezpieczenia obliczeń dla zapewnienia ubezpieczenia o tak wysokim poziomie świadczeń wypłacanych od momentu, gdy staną się one wymagalne, składka powinna wynosić 10% płacy podstawowej³⁹. Projekt z 1925 r. proponował składkę w wysokości 9%⁴⁰, jednak dekret Prezydenta obniżył ją do 8%, zezwalając jednak na rewizję wysokości składki co 5 lat i podniesienie jej do 10%⁴¹. W efekcie w dłuższej perspektywie czasowej musiały się pojawić problemy z wypłatą należnych ubezpieczonym świadczeń.

Nowelizacje rozporządzenia z 1927 r.

Dekret o ubezpieczeniu pracowników umysłowych był nowelizowany dwukrotnie – w 1933 i 1934 r. Było to związane z gwałtownym wzrostem bezrobocia wśród pracowników umysłowych, z których znaczna część była uprawniona do pobierania zasiłku. Połączenie w jednym rozporządzeniu ubezpieczenia od bezrobocia, inwalidzkiego i emerytalnego spowodowało w konsekwencji kłopoty finansowe Zakładu. W czasie wielkiego kryzysu, gdy bezrobocie wśród pra-

³⁷ A. Jarosz-Nojszewska, *Ustawa scaleniowa 1933 roku. Próba ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych w II RP [w:] Między zacofaniem a modernizacją. Społeczno-gospodarcze problemy ziem polskich na przestrzeni wieków*, red. E. Kościak, T. Głowiński, Wrocław 2009, s. 176; A. Rzewski, Z. Wyżnikiewicz, dz. cyt., s. 48.

³⁸ M. Świącicki, dz. cyt., s. 281.

³⁹ T. Dybowski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w ostatnich latach. Projekty ustawodawcze i organizacja. Referaty wygłoszone na posiedzeniach Rady Ubezpieczeń Społecznych w dniach 25 kwietnia i 15 czerwca 1938*, Warszawa 1939, s. 60–61; M. Świącicki, dz. cyt., s. 278.

⁴⁰ *Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych – projekt...*, s. 26.

⁴¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych..., T. Dybowski, dz. cyt., s. 59.

owników umysłowych było bardzo duże, a ubezpieczenie intensywnie wykorzystywane, okazało się, że ubezpieczenie od bezrobocia, aby wypłacić świadczenia wszystkim uprawnionym, musiało ratować się pożyczkami z funduszy emerytalnych⁴². W konsekwencji konieczna była nowelizacja ubezpieczenia pracowników umysłowych. Nowela z dnia 22 marca 1933 r. miała na celu przywrócenie równowagi finansowej w zakresie ubezpieczenia na wypadek braku pracy. Upoważniała do podwyżki składki oraz wprowadzała pewne utrudnienia w uzyskiwaniu świadczeń z tego ubezpieczenia, jednocześnie utrzymała świadczenia na dotychczasowym poziomie, ale ograniczyła liczbę uprawnionych do zasiłków z tytułu braku pracy⁴³. Nie wprowadziła zmian w zakresie ubezpieczenia emerytalnego. Kolejna nowela, z 15 marca 1934 r., wprowadzała w ubezpieczeniu emerytalnym drobne zmiany dotyczące rozliczeń pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi a pracodawcami oraz nieznacznie skorygowała listę osób podlegających ubezpieczeniu⁴⁴.

Warto zaznaczyć, że dekret został wydany w czasach dobrej koniunktury. W okresie wielkiego kryzysu lat 30. ściąganie składek było znacznie utrudnione. Dodatkowo oprocentowanie lokat okazało się znacznie niższe, niż pierwotnie zakładano, szacując dochody instytucji ubezpieczeniowych. Równocześnie sytuacja gospodarcza i związane z nią napięcia społeczne spowodowały, że rząd został zmuszony do przejściowego obniżenia składki. Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. o czasowym obniżeniu składek za ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych oraz za ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych wprowadzono na czas przejściowy (od 1 lutego 1936 do 31 grudnia 1937) obniżkę składek na ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych. W tym czasie składka wynosiła tylko 6,5% policzalnego do ubezpieczenia wynagrodzenia⁴⁵. W 1938 r. przedłużono okres obniżenia składek na kolejny rok⁴⁶. W konsekwencji powstała sytuacja, w której zaczęto obawiać się w dłuższej perspektywie kłopotów z wypłatą świadczeń⁴⁷.

⁴² *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935...*, s. 154.

⁴³ Ustawa z dnia 22 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1933, nr 27, poz. 229.

⁴⁴ Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1934, nr 39, poz. 347.

⁴⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. o czasowym obniżeniu składek za ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych oraz za ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych, DzU 1936, nr 3, poz. 24.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 marca 1938 r. o przedłużeniu czasowego obniżenia składek za ubezpieczenia społeczne, DzU 1938, nr 21, poz. 171.

⁴⁷ T. Dybowski, dz. cyt., s. 60–62.

Konieczna była modyfikacja w postaci wprowadzenia wyższych składek lub znacznego obniżenia poziomu świadczeń, jednak przed wybuchem II wojny światowej takich zmian nie poczyniono.

Podsumowanie

Prace nad ujednoczeniem odziedziczonych po zaborcach systemów ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych trwały do 1927 r. Wydany w tym roku dekret był dość korzystny dla pracowników umysłowych. Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, gdzie tylko w dużych przedsiębiorstwach istniały uzależnione od właścicieli zakładu „kasy emerytalne”, dekret wprowadził ubezpieczenie jednakowe dla wszystkich pracowników. W byłym zaborze pruskim, austriackim i na Górnym Śląsku, gdzie takie ubezpieczenie funkcjonowało już wcześniej, dekret zwiększył świadczenia przy znacznie niższych składkach.

Równocześnie stworzenie odrębnego systemu ubezpieczeń dla pracowników umysłowych uniemożliwiło całkowite ujednoczenie systemu ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej. Wydanie rozporządzenia z 1927 r., a potem ustawy scaleniowej w 1933 r. spowodowało podział ubezpieczenia społecznego na dwa działy, który przetrwał do końca okresu międzywojennego.

Źródła i literatura

Źródła drukowane

- Bloch J., Kopankiewicz Z. (oprac.), *Ubezpieczenie pracowników umysłowych. Ustawy i rozporządzenia. Tezy Komisji Miedzyparlam. Min. Pr. i Op. Sp. Reskrypty i wyjaśnienia, dyrektywy i statuty, orzeczenia Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1932/33.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. o czasowym obniżeniu składek za ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych oraz za ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych, DzU 1936, nr 3, poz. 24.
- Ordynacja ubezpieczeniowa z dnia 19 lipca 1911 r. i ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z dnia 20 grudnia 1911 r. wraz z uzupełnieniami i zmianami oraz przepisami o postępowaniu przed instancjami orzekającymi, Poznań 1934.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o zastosowaniu złotego do obliczania składek (premji) jako też świadczeń pieniężnych (rent) i o przerachowaniu na złote dawnych zobowiązań w ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w b. dzielnicy austriacko-węgierskiej, DzU 1924, nr 56, poz. 572.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o zastosowaniu złotego do obliczania składek (premji), jako też świadczeń pieniężnych (rent) i o przerachowaniu na złote dawnych zobowiązań rentowych w ubezpieczeniu urzędników prywatnych w b. dzielnicy pruskiej, Dz. U. 1924, nr 56, poz. 571.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1927, nr 106, poz. 911.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1927 r. o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1927, nr 118, poz. 1016.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 maja 1926 r. o zmianie organizacji ubezpieczenia urzędników prywatnych w województwach poznańskim i pomorskim, DzU 1926, nr 55, poz. 322.
- Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych – projekt, Warszawa 1925.*
- Ustawa o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z dnia 20 grudnia 1911 r. [w:] J. Baumgarten, S. Sasorski, *Ustawa o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1924 r.*, DzU 1925, nr 120, poz. 185.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie zmiany przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 1906 r. o ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w służbie prywatnej i niektórych funkcjonariuszy w służbie publicznej w brzmieniu, ustalonym rozporządzeniem cesarskim z dnia 25 czerwca 1914 r. o ubezpieczeniu pensyjnym, DzU 1921, nr 59, poz. 370.
- Ustawa z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany przepisów austriackiej ustawy z dnia 16 grudnia 1906 r. o ubezpieczeniu pensyjnym funkcjonariuszy w służbie prywatnej i niektórych funkcjonariuszy w służbie publicznej w brzmieniu, ustalonym rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 1914 r. i ustawą z dnia 10 czerwca 1921 roku, DzU 1922, nr 89, poz. 803.
- Ustawa z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany ustawy niemieckiej z dnia 20 grudnia 1911 r. o ubezpieczeniu urzędników prywatnych, DzU 1922, nr 89, poz. 804.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1923 r. dotycząca sprostowania ustawy z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany ustawy niemieckiej z dnia 20 grudnia 1922 r. o ubezpieczeniu urzędników prywatnych, DzU 1923, nr 24, poz. 144.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1923 r. w przedmiocie wykonania decyzji Rady Ligi Narodów z dnia 17 lipca 1922 r. o uregulowaniu ubezpieczeń społecznych na terytoriach dawniej niemieckich, odstąpionych Polsce bezpośrednio na podstawie Traktatu Wersalskiego, oraz w przedmiocie dodatków świadczeń na podstawie tej decyzji, DzU 1924, nr 7, poz. 63.
- Ustawa z dnia 22 lipca 1924 r. w przedmiocie zmiany ustawy o ubezpieczeniu funkcjonariuszy prywatnych, DzU Śl. 1924, nr 19, poz. 207.
- Ustawa z dnia 22 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1933, nr 27, poz. 229.
- Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzU 1934, nr 39, poz. 347.
- Ustawa z dnia 29 marca 1938 r. o przedłużeniu czasowego obniżenia składek za ubezpieczenia społeczne, DzU 1938, nr 21, poz. 171.

Opracowania

- Broński K., *Rozwój systemu ubezpieczeń społecznych w Galicji w XIX wieku (zarys problematyki)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 824.
- Buzek J., *Administracja życia społecznego*, Lwów 1913.
- Dybowski T., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w ostatnich latach. Projekty ustawodawcze i organizacja. Referaty wygłoszone na posiedzeniach Rady Ubezpieczeń Społecznych w dniach 25 kwietnia i 15 czerwca 1938*, Warszawa 1939.
- Gliksman I., *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1933.
- Grabowski E., *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa–Kraków 1911.

- Grabowski E., *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, wyd. 2 przerobione i uzupełnione, Warszawa 1923.
- Grata P., *System emerytalny Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Ludzie starzy i starość na ziemiach polskich od XVIII do XXI wieku (na tle porównawczym)*, t. 1: *Metodologia, demografia, instytucje opieki*, red. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz, Warszawa 2016.
- Jakubiec D., *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju*, Warszawa 2007.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów 2016.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ustawa scaleniowa 1933 roku. Próba ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych w II RP* [w:] *Między zacofaniem a modernizacją. Społeczno-gospodarcze problemy ziem polskich na przestrzeni wieków*, red. E. Kościak, T. Głowiński, Wrocław 2009.
- Landau Z., *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Łazowski J., *Zagadnienie scalenia polskich ubezpieczeń społecznych a polskie projekty ustawodawcze*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927.
- Makarzec P., *Ubezpieczenia społeczne w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria Administracja” 2012, nr 1.
- Organiściak W., *Prawo ubezpieczeń społecznych II Rzeczypospolitej*, „Z Dziejów Prawa” 2010, t. 3.
- Pasternak J., *Ubezpieczenia pracowników umysłowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, nr 1.
- Piątkowski M., *Świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” 1983, z. 1.
- Piątkowski M., *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.
- Rzewski A., Wyżnikiewicz Z., *Systematyczny przegląd ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Łódź 1936.
- Sasorski S., *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 2.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Ubezpieczenie emerytalne robotników i pracowników umysłowych*, oprac. K. Niementowski, Warszawa 1950.
- Ubezpieczenie społeczne w dyskusji budżetowej Sejmu i Senatu*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1937, nr 6.

Elżbieta Słabińska

PAŃSTWOWE FORMY POMOCY DLA BEZROBOTNYCH PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Wstęp

Kryteria przynależności do grupy pracowników umysłowych określiły przepisy prawne wydane w latach 1927–1928, „stanowiły one niejako kodyfikację istniejących już przedtem zasad stworzonych w praktyce”¹. Mowa o dwóch dekreтах: o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z 24 listopada 1927 r.² oraz o umowie o pracę pracowników umysłowych z 16 marca 1928 r.³ W dekretach tych z powodu trudności zdefiniowania pojęcia „pracownik umysłowy” wymieniono kategorie zawodowe. Pracownicy umysłowi traktowani byli w polskim ustawodawstwie pracy w sposób uprzywilejowany⁴. Widoczne to było m.in. w aktach prawnych dotyczących ich zabezpieczenia na wypadek braku pracy.

Bezrobocie pracowników umysłowych w II Rzeczypospolitej nie było zjawiskiem nowym. W latach 70. i 80. XIX w. było dobrze znane, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich. W niepodległym państwie występowało z różnym nasileniem. Objęło wszystkie niemal zawody i gałęzie pracy umysłowej, dotyczyło osób o różnych kwalifikacjach zawodowych⁵. Jego przyczyny miały podłoże strukturalne (mowa o tzw. nadprodukcji inteligencji) oraz koniunkturalne. Niniejsze rozważania dotyczą państwowych form pomocy bezrobotnym pracownikom umysłowym. Tematykę tę ze względu na jej obszerność zaprezentowałam w sposób syntetyczny. Za podstawę do badań posłużyły mi sprawozdania z działalności Funduszu Bezrobocia, Funduszu Pracy i Zakładów Ubezpie-

¹ J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964, s. 116.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1927, nr 106, poz. 911.

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 III 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, DzURP 1928, nr 35, poz. 323.

⁴ J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 25.

⁵ J. Żarnowski, *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Warszawa 1965, s. 117, 119.

czeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie, Warszawie, Poznaniu i we Lwowie, które jednak ze względu na niekompletność danych nie pozwalają na wyczerpujące przedstawienie wybranej problematyki.

Statystyka bezrobocia pracowników umysłowych

Rzeczywiste rozmiary bezrobocia pracowników umysłowych w II RP nie są możliwe do uchwycenia, gdyż zachowane statystyki dotyczą osób zarejestrowanych (rejestracja zaś wymagała spełnienia określonych warunków formalnych). Zestawienia statystyczne podają zatem zaniżoną skalę zjawiska. Podstawowym źródłem do poznania bezrobocia pracowników umysłowych są ewidencje państwowej instytucji powołanej do rejestracji i zapośredniczenia bezrobotnych poszukujących pracy, której nazwa zmieniała się na przestrzeni lat. Od 1918 r. zaczęły powstawać w niektórych miejscowościach tak zwane biura zapisów pozbawionych pracy. W 1919 r. zastąpiły je państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (PUPPiOW) – na mocy dekretu Naczelnika Państwa z 26 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami⁶ podległe Sekcji Emigracji i Pośrednictwa Pracy powołanej w ramach Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (Ministerstwa PiOS)⁷. W myśl ustawy z 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁸ PUPPiOW zmieniły nazwę na państwowe urzędy pośrednictwa pracy (PUPP), podległe Funduszowi Bezrobocia.

W rozporządzeniu Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych pracownicy umysłowi zostali wyłączeni spod świadczeń Funduszu Bezrobocia, a przeszli na świadczenia czterech zakładów ubezpieczeń pracowników umysłowych (ZUPU) z siedzibami w Królewskiej Hucie, Warszawie, Poznaniu i we Lwowie. Rozporządzenie wykonawcze z 22 grudnia 1927 r.⁹ nie regulowało kwestii związanych z rejestracją pracowników umysłowych, dlatego obowiązywały ich takie same przepisy jak w ustawie z 18 lipca 1924 r. (wydane dla robotników). Dalej więc rejestracji dokonywały PUPP. Znaczące zmiany instytucjonalne i uproszczenia proceduralne wprowadziło roz-

⁶ Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 11, poz. 127.

⁷ *W zakresie rejestracji bezrobotnych*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 2, s. 30.

⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, DzURP 1924, nr 67, poz. 650.

⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 22 XII 1927 r. o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta RP z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1927, nr 118, poz. 1016.

porządzenie wykonawcze z 13 czerwca 1930 r.¹⁰ Rejestracją zajęły się PUPP (i ich ekspozytury) na obszarze powiatów, w których znajdowały się siedziby tych urzędów, oraz kasy chorych na obszarze pozostałych powiatów¹¹.

ZUPU z siedzibami w Królewskiej Hucie, Warszawie, Poznaniu i we Lwowie zostały scentralizowane na mocy ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym¹² w jeden ogólnokrajowy Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. Nie zdążył on rozpocząć działalności, gdyż rozporządzeniem Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym¹³ został włączony do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych centralizującego państwowe instytucje ubezpieczeniowe. Rozporządzeniem wykonawczym z 26 marca 1935 r. PUPP zostały zastąpione biurami pośrednictwa pracy (BPP), zależnymi od Funduszu Pracy, a ustawą z 28 marca 1933 r. kasy chorych – ubezpieczalniami społecznymi.

Dane dotyczące bezrobocia pracowników umysłowych są zaniżone i nieporównywalne nie tylko ze względu na różne kryteria stawiane osobom zgłaszającym się do rejestracji, ale też częstą zmianę instytucji taką działalność prowadzących oraz słabo rozbudowaną ich sieć¹⁴.

**Tabela 1. Zarejestrowani bezrobotni pracownicy umysłowi w latach 1925–1938
(stan na 31 XII)**

Rok	Zarejestrowani bezrobotni pracownicy umysłowi [w tys.]
<i>1</i>	<i>2</i>
1925	13,1
1926	21,4
1927	15,5
1928	9,9
1929	13,4
1930	21,3
1931	41,1
1932	42,7
1933	52,3
1934	43,5
1935	37,1

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 13 VI 1930 r. o rejestracji, kontroli i udzielaniu świadczeń z powodu braku pracy pozostającym bez pracy pracownikom umysłowym, DzURP 1930, nr 54, poz. 459.

¹¹ Zob. szerzej: Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych (cyt. ZUPU) Królewska Huta 1930, s. 6–7; ZUPU Poznań 1930, s. 10.

¹² Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, DzURP 1934, nr 95, poz. 855.

¹⁴ *Projekt wniosków w sprawie reorganizacji statystyki bezrobocia w Polsce*, „Statystyka Pracy” 1936, z. 2, s. 68.

1	2
1936	37,2
1937	31,3
1938	27,0

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny (cyt. MRS) 1935, s. 159; 1936, s. 178; 1939, s. 267; Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej (cyt. RS RP) 1928, s. 343; Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy (cyt. FP) od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1935 r., tabl. 6.

Bezrobocie pracowników umysłowych osiągnęło największe rozmiary w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego. Rok 1933 był szczytowy; aż 52,3 tys. osób było bez zatrudnienia. W następnych latach zmniejszyła się liczba bezrobotnych pracowników umysłowych, ale nie do poziomu z okresu prosperity. Dla zobrazowania skali zjawiska posłużę się obliczeniami Janusza Żarnowskiego dotyczącymi liczby pracowników umysłowych. Oszacował tę zbiorowość na 448 tys. osób czynnych zawodowo (zatrudnionych i bezrobotnych) w 1921 r. (bez Górnego Śląska i okręgu wileńskiego), 664,5 tys. w 1931 r. i ok. 800 tys. w 1939 r.¹⁵

Tabela 2. Wykształcenie bezrobotnych pracowników umysłowych w Polsce w latach 1930–1933 (w %)

Wykształcenie	Rok			
	1930	1931	1932	1933
elementarne	18,2	17,7	18,0	18,1
średnie ogólne nieukończone	20,6	20,6	20,4	20,8
średnie ogólne ukończone	8,0	8,0	8,1	7,8
średnie bez bliższego określenia	2,7	2,5	2,7	2,9
zawodowe o poziomie niższym	7,5	7,7	7,7	7,9
zawodowe o poziomie średnim	18,0	19,4	21,0	21,5
wyższe nieukończone	5,6	5,4	5,1	4,6
wyższe ukończone	9,2	8,7	8,1	8,0
niepodane	10,2	10,0	8,9	8,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: T. Bartnicki, T. Czajkowski, *Struktura zatrudnienia i zarobki pracowników umysłowych*, Warszawa 1936, zest. 26.

Bezrobotni pracownicy umysłowi stanowili zbiorowość zróżnicowaną wewnątrznie. Według badań Tadeusza Bartnickiego i Tadeusza Czajkowskiego najczęściej zwalniano z pracy osoby, które nie zdobyły pełnego średniego wykształcenia (wyjątek stanowili absolwenci średnich szkół zawodowych). Problem dotyczył przeważnie osób z wykształceniem nauczycielskim (tab. 2). Reformy jędrzejewiczowskie przyczyniły się do zmniejszenia sieci szkolnej, głównie przez likwidację wiejskich szkół niższego stopnia. Wolne etaty nauczyciel-

¹⁵ J. Żarnowski, *Struktura społeczna...*, s. 123, 125.

skie w miastach obsadzano (ze względów oszczędnościowych) pracownikami kontraktowymi (tzn. niestałymi) oraz bezpłatnymi praktykantami¹⁶. Zupełnie inna była sytuacja osób po średnich szkołach technicznych, handlowych i rolniczych. Ich udział wśród bezrobotnych stopniowo malał, gdyż byli oni „fachowcami”, a takich pozbywano się w ostateczności.

Tabela 3. Bezrobotni pracownicy umysłowi z wykształceniem średnim według kierunków wykształcenia w Polsce w latach 1930–1933 (w %)

Kierunek wykształcenia	Rok			
	1930	1931	1932	1933
handlowy	32,4	29,8	30,1	30,2
techniczny	19,4	21,8	20,4	20,0
nauczycielski	24,8	26,7	27,3	27,0
rolniczy	6,9	5,6	5,6	5,8
inny	16,5	16,1	16,6	17,0
ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: T. Bartnicki, T. Czajkowski, *Struktura zatrudnienia...*, zest. 31.

W niewielkim stopniu na bezrobocie narażeni byli absolwenci wyższych uczelni, ponieważ byli pracownikami wykwalifikowanymi, najczęściej zajmującymi stanowiska kierownicze. W miarę pogłębiania się kryzysu gospodarczego ich odsetek wśród pracowników umysłowych pozostających bez pracy stopniowo malał.

Redukcje znacznie częściej dotyczyły kobiet zatrudnionych w charakterze pracowników umysłowych niż mężczyzn ze względu na zajmowane stanowiska. Kobiety wykonywały zwykle czynności biurowe i kancelaryjne, na których najczęściej przeprowadzano redukcje¹⁷.

Prawne zabezpieczenie na wypadek braku pracy

W okresie zaborów istniały ubezpieczenia pracowników umysłowych jedynie w dzielnicach pruskiej i austriackiej; w dzielnicy rosyjskiej nie były znane. Zostały ujednocicone i rozciągnięte na obszar całego państwa dekretem z 24 listopada 1927 r., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1928 r.¹⁸ Wydanie dekretu

¹⁶ E. Słabińska, *Inteligencja na prowincji kieleckiej*, Kielce 2004, s. 182–183.

¹⁷ Tamże, s. 155.

¹⁸ Patrz szerzej: M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 275–283; Z. Kopankiewicz, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, Warszawa 1928; W. Kościński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników umysłowych na tle powszechnych ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1932; *Vade-mecum (!) pracownika umysłowego. Ubezpieczenie na wypadek braku pracy*, Warszawa 1933.

zostało poprzedzone ustawą z 18 lipca 1924 r. w brzmieniu ustawy z 28 października 1925 r., obowiązującej od 3 maja 1926 r. Oba te akty prawne różniły się w zakresie działania, w rozłożeniu kosztów ubezpieczenia, wysokości zasiłków, długości okresu zasiłkowego, warunkach uprawniających do korzystania ze świadczeń. Ustawa z 28 października 1925 r. dotyczyła zabezpieczenia pracowników umysłowych na wypadek braku pracy, zaś dekret z 24 listopada 1927 r. ubezpieczenia na wypadek braku pracy, na wypadek inwalidztwa, starości oraz śmierci. Ten ostatni został znowelizowany 22 marca 1933 r.¹⁹

Ustawa z 28 października 1925 r. rozszerzyła działanie ustawy z 18 lipca 1924 r. (dotyczącej robotników) na pracowników umysłowych, wprowadzając jednak pewne zmiany. W myśl jej postanowień obowiązkowemu ubezpieczeniu na wypadek braku pracy podlegali pracownicy umysłowi po ukończeniu 18 lat, zatrudnieni (przed utratą pracy) w zakładach prowadzonych w sposób przemysłowy liczących powyżej 5 robotników lub pracowników umysłowych, których zarobki miesięczne nie przekroczyły 500 zł. Ustawa zapowiadała, że w rozporządzeniu wykonawczym zostaną określone kategorie zawodowe pracowników umysłowych. Dekret z 24 listopada 1927 r. sprecyzował zawody i czynności, które pozwalały zakwalifikować osobę do grupy pracowników umysłowych. Obniżył dolną granicę wieku do 16 lat, wprowadził górną granicę wieku – 60 lat, wymóg zatrudnienia (przed utratą pracy) u osób fizycznych lub prawnych. Zniósł określone w ustawie ograniczenie dotyczące zarobków. Obowiązek ubezpieczenia pracowników umysłowych spoczywał na pracodawcach.

Dekret zwalniał od obowiązku ubezpieczenia osoby niezdolne do wykonywania zawodu, niektóre kategorie funkcjonariuszy państwowych i pracowników instytucji finansowych (Bank Polski, Państwowy Bank Rolny, Bank Gospodarstwa Krajowego, Pocztowa Kasa Oszczędności) oraz pracowników komunalnych. Umożliwiał też nieprzystąpienie lub wystąpienie z ubezpieczenia na własne żądanie.

Bezrobotnemu pracownikowi umysłowemu przysługiwały świadczenia na wypadek braku pracy. W myśl ustawy był to zasiłek na wypadek braku pracy zwany potocznie ustawowym, zaś zgodnie z dekretem dodatkowo zapomoga dla osób niepobierających zasiłku na wypadek bezrobocia, zwrot kosztów podróży w poszukiwaniu pracy, doksztalcanie zawodowe, opłata składek na ubezpieczenie chorobowe. Świadczenia finansowane były ze składek opłacanych przez pracodawcę za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym pracownik podlegał obowiązkowi ubezpieczenia. Zgodnie z ustawą składki wynosiły 2,5% każdorazowo wypłaconych pracownikowi umysłowemu zarobków przy założeniu, że jego

¹⁹ Ustawa z 22 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1933, nr 27, poz. 229.

przeciętny zarobek dzienny nie przekroczył kwoty 8 zł (norma ta mogła być jednak zmieniona rozporządzeniem ministra PiOS). Za obowiązkowo ubezpieczonych składkami obciążeni byli w 3/5 pracodawcy i 2/5 pracownicy umysłowi. Wysokość składki i zasiłku obliczało się w ten sposób, że faktyczny zarobek miesięczny (bez żadnych potrąceń) dzielono przez 30, otrzymując przeciętny zarobek dzienny.

W myśl dekretu składka wynosiła 2% miesięcznej płacy podstawowej w odpowiedniej grupie zarobkowej (jednej z 14), przy czym zastrzeżono możliwość czasowego podwyższenia składki do 3%. Za obowiązkowo ubezpieczonych w grupie zarobkowej nieotrzymujących żadnego wynagrodzenia lub otrzymujących mniej niż 60 zł miesięcznie albo tylko utrzymanie składkę opłacał w całości pracodawca z własnych funduszy. W innych wypadkach składka dzielona była między pracodawcę i ubezpieczonego w następujący sposób:

- przy miesięcznym wynagrodzeniu powyżej 60 zł do 400 zł pracodawca płacił 3/5, a pracownik 2/5 składki,
- powyżej 400 zł do 800 zł miesięcznie pracodawca i pracownik płacili składkę po połowie,
- powyżej 800 zł miesięcznie pracodawca płacił 2/5, a pracownik 3/5 składki.

W 1933 r. podwyższono składkę do 2,8%, a w 1935 r. przywrócono dawny jej wymiar. W 1933 r. podział składki zróżnicowano: za otrzymujących do 60 zł miesięcznego wynagrodzenia składkę pokrywał w całości pracodawca, za pracowników pobierających powyżej 60 zł do 400 zł – po połowie pracodawca i pracownik, powyżej 400 zł do 800 zł – 1,2% płacy podstawowej pracodawca i 1,6% pracownik, za pracowników otrzymujących wynagrodzenie powyżej 800 zł pracodawca płacił 1% i pracownik 1,8%²⁰.

Za uiszczenie składki należnej z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiadał, w myśl ustawy z 28 października 1925 r. i dekretu z 24 listopada 1927 r., pracodawca, któremu przysługuje prawo potrącenia części składki przypadającej na pracownika przy wypłacie wynagrodzenia. Niewypełnienie tego obowiązku podlegało karze.

Świadczenia

1) Zasiłek na wypadek braku pracy

Jednym ze świadczeń przysługujących bezrobotnym pracownikom umysłowym był zasiłek na wypadek braku pracy, tzw. ustawowy. Przyznawany był on pracownikom umysłowym, którzy byli objęci obowiązkiem ubezpie-

²⁰ *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1939*, Warszawa 1935, s. 148, 153, 156.

czenia, w myśl ustawy z 28 października 1925 r. przepracowali co najmniej 20 tygodni (składkowych) w ciągu 12 miesięcy przed dniem zgłoszenia bezrobocia (tzw. okres wyczekiwania), a w myśl dekretu z 28 października 1927 r. – 6 miesięcy (składkowych), czyli 26 tygodni w ciągu roku, licząc wstecz od dnia utraty zajęcia, oraz zgłosili swoje roszczenia do świadczeń. Nowela dekretu, ustawa z 22 marca 1933 r., przedłużyła okres wyczekiwania do 12 miesięcy (składkowych).

Ustawa pozbawiała zasiłku tych bezrobotnych pracowników umysłowych, którzy zostali zwolnieni ze skutkiem natychmiastowym z własnej winy lub odeszli dobrowolnie, oraz niezdolnych do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa. Świadczenie tracili bezrobotni, którzy nie przyjęli „odpowiedniego” zajęcia.

Dekret łagodniej traktował wypadki, w których utrata zajęcia nastąpiła z winy zwolnionego, gdyż wstrzymywał świadczenie. Przewidywał wstrzymanie świadczenia również w przypadkach: uzyskania odprawy wskutek zwolnienia, utraty zajęcia spowodowanej strajkiem, zafałszowania danych uprawniających do pobierania zasiłku, nieprzyjęciem „odpowiedniego” zajęcia, uchylania się od wyszkolenia zawodowego, korzystania ze świadczeń pieniężnych z innych rodzajów ubezpieczenia określonych w dekrecie.

Bezrobotny pracownik umysłowy w celu uzyskania zasiłku musiał się zarejestrować w PUPP, przedłożyć odpowiednie dokumenty (podstawowym było zaświadczenie od pracodawcy). Zgłoszenie prawa do zasiłku było równoznaczne z zawiadomieniem o poszukiwaniu pracy i gotowością przyjęcia pracy proponowanej przez PUPP. Jeśli bezrobotny sprostął wymogom ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia i nie uzyskał propozycji „odpowiedniej” pracy, PUPP rejestrował go jako poszukującego pracy, a Fundusz Bezrobocia przyznawał zasiłek ustawowy.

Według ustawy okres zasiłkowy wynosił 13 tygodni w ciągu roku (z możliwością przedłużenia do 17 tygodni), licząc od dnia pobrania pierwszego zasiłku tygodniowego, zaś według dekretu – 6 miesięcy (z możliwością przedłużenia do 9 miesięcy) i był wypłacany miesięcznie.

Wypłata zasiłków na wypadek braku pracy (również innych świadczeń określonych w wymienionych aktach prawnych) spoczywała od wejścia w życie ustawy z 28 października 1925 r. (tj. od 3 maja 1926 r.) na Funduszu Bezrobocia, a po wejściu w życie dekretu z 24 listopada 1927 r. (tj. od 1 stycznia 1928 r.) na ZUPU²¹. Fundusz Bezrobocia wypłacał zasiłki jeszcze w 1928 r., ale z dniem 9 sierpnia zaprzestał tej działalności²².

²¹ Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia (cyt. FB) 1925, s. 5.

²² FB 1928, s. 23.

Tabela 4. Zarejestrowani w PUPP i bezrobotni pracownicy umysłowi pobierający zasiłek ustawy z Funduszu Bezrobocia w latach 1926–1928 (stan na grudzień)

Wyszczególnienie	Rok			
	1926	1927	1928	1929
Zarejestrowani	21 954	15 497	10 450	13 445
pobierający zasiłek	1 061	1 048	26	—
% pobierających zasiłek do zarejestrowanych	5	7	0	—
kwota wypłaconych zasiłków rocznie w zł	380 301	783 791	—	—

Źródło: FB 1926, tabl. IX i wykres; 1927, tabl. XIV i wykres; 1928, tabl. XII i wykres; 1929, tabl. 26–27.

Dane statystyczne wskazują, że zasiłek ustawy wypłacany przez Fundusz Bezrobocia otrzymywała niewielka liczba bezrobotnych pracowników umysłowych, co było spowodowane korzystaniem z innych form pomocy państwowej lub niekorzystaniem z tej pomocy. Drastyczny spadek liczby osób pobierających zasiłek w 1928 r. był konsekwencją przejmowania akcji zasiłkowej od Funduszu Bezrobocia przez ZUPU (tab. 4).

Tabela 5. Ubezpieczeni w ZUPU i bezrobotni pracownicy umysłowi pobierający zasiłek ustawy w latach 1928–1933 (stan na 31 XII)

Siedziba ZUPU	Wyszczególnienie	1928	1929	1930	1931	1932	1933
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Królewska Huta	obowiązkowo ubezpieczeni	39 346	42 442	42 805	40 030	35 905	34 108
	pobierający zasiłek	405	•	2 065	4 046	4 950	2 322
	na 100 ubezpieczonych pobierający zasiłek	1	—	5	10	14	7
	roczna kwota wypłaconych zasiłków w zł	217 841	697 634	2 000 626	4 689 518	7 979 943	4 706 709
Warszawa	obowiązkowo ubezpieczeni	104 361	140 441	•	119 362	•	•
	pobierający zasiłek	1 325	2 449	•	11 943	•	•
	na 100 ubezpieczonych pobierający zasiłek	1	2	—	10	—	—
	roczna kwota wypłaconych zasiłków w zł	883 613	2 749 416	•	•	•	•
Poznań	obowiązkowo ubezpieczeni	44 787	47 871	48 213	•	42 459	41 668
	pobierający zasiłek	652	771	2 057	•	3222	1 364
	na 100 ubezpieczonych pobierający zasiłek	1	2	4	—	8	3
	roczna kwota wypłaconych zasiłków w zł	173 230	686 883	2 246 940	4 003 097	4 905 453	3 083 486

1	2	3	4	5	6	7	8
Lwów	obowiązkowo ubezpieczeni	37 087	43 756	47 101	44 798	44 722	45 735
	pobierający zasiłek	•	•	•	•	•	2 877
	na 100 ubezpieczonych pobierający zasiłek	—	—	—	—	—	6
	roczna kwota wypłaconych zasiłków w zł	•	•	•	•	•	3 752 861

Źródło: ZUPU Królewska Huta 1928, s. 18, 32; 1930, s. 19, 32; 1932, s. 17, tabl. 15; 1933, s. 60; ZUPU Warszawa 1928, s. 23, 46, 57, 60, 63; 1929, s. 57, 60, 62, 66, 69, 72; 1931, s. 17, 67–68, 70, 76; ZUPU Poznań 1929, s. 15, 28, 47–48, 71, 73; 1930, s. 20, 25; 1932, s. 18, 32, 37, 45; 1933, s. 15, 36, 39; ZUPU Lwów 1933, s. 20, 95.

W okresie wielkiego kryzysu gospodarczego nastąpił znaczący wzrost liczby osób korzystających z zasiłku ustawowego, co było konsekwencją większego bezrobocia. Najwyższy pułap osiągnęła ona w 1932 r. Wzrostowi liczby pobierających zasiłki towarzyszyło zwiększanie się kwot wydatkowanych na ten cel przez ZUPU. Środki na ten cel pochodziły ze składek, którymi obciążano pracodawców.

Według ustawy z 28 października 1925 r. zasiłek dla samotnego bezrobotnego pracownika umysłowego wynosił 30% podstawy wymiaru zasiłku, dla obciążonego małą rodziną (1–2 osobami) – 35%, dużą rodziną (3–5 osób) – 40%, zaś większą (powyżej 5 osób) – 50%. Dekret z 24 listopada 1927 r. stanowił, że zasiłek dla bezrobotnego pracownika umysłowego składał się z zasiłku zasadniczego i zasiłku rodzinnego. Pierwszy wynosił dla samotnego 30% podstawy wymiaru zasiłku, a dla posiadającego rodzinę²³ – 40%. Drugi wynosił 10% zasiłku zasadniczego na każdego niezarobkującego członka rodziny i pozostającego na utrzymaniu ubezpieczonego pracownika umysłowego. Minimalny zasiłek to 30 zł miesięcznie²⁴. W konsekwencji nastąpiło rozszerzenie świadczenia w zależności od stanu rodzinnego²⁵. W 1928 r. zasiłek ustawy został powiększony o jednorazowy zasiłek z okazji 10-lecia Niepodległości Polski²⁶. W noweli z 22 marca 1933 r. obniżono wysokości zasiłków w granicach 5–30% w zależności od podstawy wymiaru zasiłku.

²³ Do rodziny bezrobotnego pozostającego na jego utrzymaniu zaliczano w myśl ustawy z 18 lipca 1924 r.: niezarobkującą żonę lub męża; dzieci, pasierbów i rodzeństwo niezarobkujące do lat 16 oraz ponad 16 lat, ale niezdolne do zarobkowania; dzieci, pasierbów i rodzeństwo od 16 do 18 lat kształcące się w zakładach średnich; rodziców i dziadków niezdolnych do zarobkowania.

²⁴ *Polityka społeczna...*, s. 157.

²⁵ M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, s. 282.

²⁶ ZUPU Warszawa 1928, s. 23.

Tabela 6. Przeciętny zasiłek na wypadek braku pracy dla pracowników umysłowych w Polsce w latach 1930–1933 [w zł]

Siedziba ZUPU	Rok	Stan rodzinny mężczyzn			Stan rodzinny kobiet		
		samotni	utrzymujący 1–2 członków rodziny	utrzymujący powyżej 2 członków rodziny	samotni	utrzymujący 1–2 członków rodziny	utrzymujący powyżej 2 członków rodziny
Królewska Huta	1930	73,65	178,37	223,70	58,07	96,02	98,22
	1931	79,33	194,95	233,71	61,41	110,48	120,09
	1932	79,71	202,02	250,15	60,09	110,09	125,80
	1933	67,04	178,53	223,96	52,73	87,00	113,73
Warszawa	1930*	124,82			50,06		
	1931	134,53			74,74		
	1932*	110,36			51,77		
Poznań	1929	59,65	142,43	185,19	47,81	87,47	124,10
	1930	115,59			49,00		
	1932	106,30			50,82		

* stan na 31 XII

Źródło: ZUPU Królewska Huta 1930, s. 82; 1932, tabl. 24; 1933, s. 63, tabl. 23; ZUPU Warszawa 1931, s. 24, tabl. 12; ZUPU Poznań 1929, s. 29; 1930, s. 38; 1932, s. 35; 45; 1933, s. 38.

Na mocy instrukcji ministerialnej z 19 grudnia 1924 r. do ustawy z 18 lipca 1924 r. bezrobotni pracownicy w miastach dotkniętych wysokim bezrobociem, którzy zakończyli okres zasiłkowy, przystępowali do państwowej akcji pomocy doraźnej polegającej na przyznaniu jednorazowej pożyczki bezprocentowej z półrocznym terminem zwrotu. W dniu 23 marca 1925 r. wprowadzono nową instrukcję utrzymującą dotychczasową formę pomocy dla pracowników umysłowych oraz przewidującą jednorazową zapomogę bezwrotną²⁷. Liczba bezrobotnych pracowników umysłowych, którzy uzyskali zapomogę, nie była zależna od liczby osób, którym skończył się okres pobierania zasiłków ustawowych, lecz od asygnowanych w danym miesiącu środków. Od 1927 r. akcja pomocy doraźnej dla pracowników umysłowych została oparta na nowych zasadach. Instrukcja z 11 stycznia 1927 r. wprowadziła w miejsce zapomogi jednorazowej możliwość wielokrotnego ubiegania się o pomoc finansową. Z kolei instrukcje z 20 maja i 22 listopada 1928 r. ograniczyły liczbę uprawnionych w ten sposób, że prawa do pobierania zapomogi pozbawieni zostali samotni, żonaci bezdzietni, niektórzy żonaci posiadający dzieci, a ponadto zmniejszono normy do obliczania zapomóg²⁸. Akcja została zlikwidowana w całym kraju z dniem 31 grudnia 1929 r.²⁹

²⁷ FB 1924–1925, s. 23; 1926, s. 23.²⁸ Tamże 1927, s. 22; 1928, s. 24.²⁹ Tamże 1929, s. 29.

Tabela 7. Zarejestrowani w PUPP i bezrobotni pracownicy umysłowi pobierający zapomogę z Funduszu Bezrobocia w latach 1926–1928 (stan na grudzień)

Wyszczególnienie	Rok			
	1926	1927	1928	1929
Zarejestrowani	21 954	15 497	10 450	13 445
pobierający zapomogę	13 090	7 342	1 884	242
% pobierających zapomogę do zarejestrowanych	60	47	18	2
kwota wypłaconych zapomóg rocznie w zł	4 440 848	4 879 262	2 756 490	•

Źródło: FB 1926, tabl. X i wykres; 1927, tab. XV i wykres; 1928, wykres; 1929, s. 55.

W latach 1926–1927 zapomogę uzyskiwała znaczna liczba bezrobotnych, lecz w miarę przedłużania się akcji zawężał się jej zasięg. Co więcej, niekorzystne dla bezrobotnych było to, że pomoc trwała krótko, bo w przypadku samotnych ograniczała się do 26 tygodni, a względem posiadających na utrzymaniu rodzinę – do 56 tygodni. Ponadto zapomogi były niewielkie: pracownicy umysłowi otrzymywali 45–100 zł w zależności od wielkości rodziny. W 1927 r. zapomogę dla pracowników umysłowych uzależniono od ostatnio pobieranego zasiłku ustawowego. Miała stanowić 30–50% jego wymiaru (samotni nie mogli otrzymać więcej niż 45 zł, a posiadający rodzinę 1-, 2-osobową – 65 zł). Niebawem podwyższono stawki: dla samotnych 150 zł, dla małych rodzin 185 zł, a dla utrzymujących rodzinę złożoną z ponad 2 osób 200 zł³⁰.

Z powodu pogłębiającego się kryzysu palącą kwestią stało się zorganizowanie pomocy dla tych bezrobotnych pracowników umysłowych, którzy utracili prawo do zasiłku ustawowego lub prawa tego nie nabyli (bo nie spełniali warunków ustawy). Inicjatywę w tym zakresie podjął, przy poparciu Zakładu, Śląski Urząd Wojewódzki, który wyjednał kredyty w Ministerstwie PiOS i uruchomił od marca 1930 r. tzw. państwową pomoc dla bezrobotnych na Śląsku. Akcja objęła pracowników fizycznych i umysłowych. Pomoc ta polegała na udzielaniu miesięcznych zasiłków w granicach 20–50 zł, czyli w porównaniu z zasiłkami ustawowymi niewiele. Z akcji tej na koniec roku sprawozdawczego korzystało ponad 100 bezrobotnych pracowników umysłowych³¹.

2) Doksztalcanie zawodowe

Na podstawie dekretu z 24 listopada 1927 r. ZUPU przystąpiły w 1928 r. do uzupełniania wykształcenia pozostających bez zatrudnienia pracowników umysłowych. Początkowo akcją tą objęto osoby, które wniosły odpowiednio umotywowane podanie z wyszczególnieniem instytucji, w których zamierzały uzupeł-

³⁰ Archiwum Państwowe w Kielcach, Urząd Wojewódzki Kielecki I, sygn. 8708, k. 129; FB 1924–1925, s. 23; 1926, s. 20; 1927, s. 22–23.

³¹ ZUPU Królewska Huta 1930, s. 34.

nić swoje kwalifikacje, wysokości opłaty i okresu nauki. Dopiero gdy instytucja prowadząca kursy dawała gwarancje należytego przygotowania ubezpieczonego w zakresie nakreślonego programu nauki, Zakład wypłacał ubezpieczonemu subwencję³². Z czasem inicjatywę organizowania kursów przejęły ZUPU, które w tym celu współpracowały z instytucjami oświatowymi.

ZUPU w Królewskiej Hucie nie wyasygnował w 1928 i 1929 r. żadnej kwoty na dokształcanie zawodowe bezrobotnych pracowników umysłowych. W 1930 r. wydatkował 950 zł, w 1931 r. – 3560 zł, a w 1932 r. – 663 zł. W 1933 r. wstrzymał wypłaty mimo napływu 17 wniosków. Władze Zakładu zaniechały akcji, uznały ją bowiem za bezcelową z powodu występowania na rynku pracy dostatecznej liczby wykwalifikowanych pracowników, którzy nie mogli znaleźć zatrudnienia³³. Należy jednak przypuszczać, że głównym powodem zaniechania tej formy pomocy bezrobotnym pracownikom umysłowym był fatalny stan finansowy Zakładu.

Staraniem ZUPU w Poznaniu zorganizowano dwa kursy: kurs dokształcający w zakresie nauk handlowych oraz kurs dekoracji wystaw reklamowych. Pierwszy urządzony został przez Związek Księgowych w Polsce oddział w Poznaniu. Trwał od 1 listopada 1931 r. do 30 kwietnia 1932 r. Przeznaczony był dla pracowników bankowych, przemysłowych i handlowych. Ogólny koszt kursu wyniósł 3150 zł, czesne 150 zł. Na kurs uczęszczało 21 osób (przydzielonych przez ZUPU), ale tylko 12 go ukończyło.

Kurs dekoracji wystaw sklepowych został zorganizowany przez Związek Zawodowy Pracowników Kupieckich, Przemysłowych, Handlowych i Biurowych w Polsce oddział w Poznaniu. Miał dwie edycje: od 15 lutego do 10 czerwca 1932 r. oraz od 16 października 1932 r. do końca stycznia 1933 r. W pierwszej wzięło udział 28 osób (11 przydzielonych przez ZUPU i 17 z dobrowolnych zgłoszeń), a świadectwa uzyskało 23 uczestników. W drugiej było 28 słuchaczy (w tym 25 przydzielonych przez ZUPU)³⁴.

Liczba kursów i ich uczestników dowodzi, że akcja ta nie przybrała większych rozmiarów (przynajmniej na początku lat 30.). Niewątpliwie zaważyło na tym to, że inicjatywa ta była w stadium organizacyjnym; kursy mogły być słabo rozpropagowane. Ponadto profil kursów zorganizowanych w Poznaniu otwierał wąskie perspektywy znalezienia zatrudnienia. Akcja nie cieszyła się też zainteresowaniem ZUPU, który główny nacisk kładł jednak na świadczenia w postaci zasiłków na wypadek braku pracy. Niechętne akcji były zwłaszcza zakłady borykające się z problemami finansowymi.

³² Tamże, s. 33–34.

³³ ZUPU Królewska Huta 1933, s. 66.

³⁴ ZUPU Poznań 1932, s. 53–54

3) Zwrot kosztów podróży w poszukiwaniu pracy

Nawiązując do dekretu z 24 listopada 1927 r., ZUPU udzielały zapomogi na podróż w celu poszukiwania zatrudnienia poza miejscem poprzedniego zatrudnienia lub zamieszkania, licząc je według najniższej taryfy. Zakład w Królewskiej Hucie nie wydatkował żadnej kwoty na ten cel w 1928 r. i 1931 r., w 1929 r. – jedynie 14 zł, w 1930 r. – 233 zł, w 1932 r. – 578 zł³⁵. Przyczyną tak niewielkich wydatków było słabe zainteresowanie bezrobotnych korzystaniem z tej formy pomocy wynikające z przekonania o niemożności uzyskania zajęcia poza miejscem zamieszkania lub zatrudnienia³⁶.

4) Składka na ubezpieczenie chorobowe

Zgodnie z dekretem z 24 listopada 1927 r. ZUPU opłacał za bezrobotnych pracowników umysłowych składki na ubezpieczenie na wypadek choroby do właściwej kasy chorych. Składka była tak obliczona, aby bezrobotny w razie zachorowania otrzymał zasiłek chorobowy w wysokości odpowiadającej zasiłkowi z powodu braku pracy. Za bezrobotnego niemającego prawa do zasiłku ustawowego z powodu nieotrzymywania w ostatnim miejscu zatrudnienia wynagrodzenia ZUPU opłacał kwotę w wysokości 3/5 składki przypadającej od płacy podstawowej w pierwszej grupie zarobkowej, obowiązującej we właściwej kasie ubezpieczeń społecznych. W ten sposób bezrobotny miał zapewnioną pomoc leczniczą bez prawa do zasiłków pieniężnych³⁷.

Tabela 8. Ogólna roczna kwota na świadczenia dla bezrobotnych pracowników umysłowych z ZUPU w Poznaniu w latach 1928–1932

Rok	Zasiłki na wypadek braku pracy		Składki do kas chorych (ubezpieczenie zdrowotne)		Koszty podróży		Koszty doksztalcenia zawodowego		Ogółem wydatki na świadczenia
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł
1928	173 230	91,5	16 120	8,5	69	0	—	—	189 419
1929	686 883	92,2	38 057	5,2	321	0	40	0	725 262
1930	2 246 940	98,2	40 220	1,8	488	0	60	0	2 287 649
1931	4 003 097	92,4	330 361	7,6	1156	0	4539	0	4 334 615
1932	4 905 453	91,1	477 357	8,9	1441	0	9901	0	5 384 253
1933	3 083 486	90,4	328 186	9,6	1001	0	9082	0	3 412 674

Źródło: ZUPU Poznań 1932, s. 38, 92; 1933, s. 40 oraz obliczenia własne.

³⁵ ZUPU Królewska Huta 1930, s. 33, 39.

³⁶ Tamże, s. 33.

³⁷ ZUPU Warszawa 1928, s. 22.

Posługując się danymi dotyczącymi struktury wydatków ZUPU w Poznaniu na świadczenia (ze względu na ciągłość i kompletność tych danych), można stwierdzić, że środki niemal w całości wydatkowane były na zasiłki dla bezrobotnych na wypadek braku pracy, drugą pozycję zajmowały wydatki na składki do kas chorych, dalsze zaś – na doksztalcanie zawodowe i na podróże w poszukiwaniu pracy (tab. 8).

Zatrudnienie

1) Pośrednictwo pracy

Zredukowani pracownicy umysłowi nie oczekiwali przede wszystkim wsparcia materialnego, lecz pracy, która dostarczała środków utrzymania oraz wyznaczała w pewnej mierze pozycję społeczną³⁸. Wspomniano już, że bezrobotny pracownik umysłowy, rejestrując się, wyrażał gotowość do podjęcia pracy. Według ustawy z 28 października 1925 r. i dekretu z 24 listopada 1927 r. miał on obowiązek przyjąć zaproponowane mu „odpowiednie” zajęcie w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub zatrudnienia, względnie poza nimi pod warunkiem przyznania mu mieszkania. Zajęciem „odpowiednim” była każda praca zarobkowa odpowiadająca możliwościom fizycznym, kwalifikacjom zawodowym, nieszkodliwa dla zdrowia i morale, opłacana na warunkach przyjętych w danej miejscowości.

Państwowe pośrednictwo pracy leżało w gestii państwowych instytucji zajmujących się rejestracją bezrobotnych. W zasadzie posiadały one monopol w zakresie oferowania zatrudnienia³⁹. Kierowały się zasadami jawności, bezstronności i bezpłatności. Pierwsza z zasad polegała na tym, że każde wolne miejsce pracy musiało być podane do wiadomości poszukujących pracy. Druga mówiła, że instytucja pośrednicząca ma obowiązek zachować bezstronność w stosunku do stron zawierających umowę o pracę. Według trzeciej usługi świadczone przez urząd pośredniczący musiały być bezpłatne⁴⁰.

Do urzędów pośrednictwa pracy wpływało niewiele zgłoszeń od pracodawców. Aby to zmienić, pod datą 5 lipca 1926 r. ukazało się rozporządzenie ministra PiOS nakładające na pracodawców obowiązek zawiadamiania PUPP o każdym wolnym lub nowo obsadzonym miejscu pracy dla pracowników umysłowych pod groźbą kary⁴¹. Te regulacje prawne nie przyniosły oczekiwanych re-

³⁸ W. Mierzecki, „Przyjmę jakąkolwiek pracę”. *Bezrobotni robotnicy Warszawskiego Okręgu Przemysłowego w latach II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 5–6.

³⁹ Istniało też społeczne pośrednictwo pracy, wykonywane bezpłatnie przez związki zawodowe i organizacje dobroczynne, oraz zarobkowe pośrednictwo pracy.

⁴⁰ *Polityka społeczna...*, s. 138–139.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 5 lipca 1926 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia z 31 XII 1924 r. o obowiązku pracodawców zawiadamiania państwowych

zultatów, ponieważ pracodawcy raczej nie zawiadamiali o wolnych miejscach pracy, lecz sami je obsadzali, informując o tym urzędy⁴².

Bardziej skuteczne, choć niezakrojone na szeroką skalę było ograniczanie zatrudnienia kobiet i młodzieży w celu zapewnienia miejsc pracy dla mężczyzn będących „głowami rodzin” (mających na utrzymaniu rodzinę). Niepokojące opinię publiczną było to, że w początkach kryzysu pracodawcy chętniej zatrudniali kobiety niż mężczyzn ze względu na niższe koszty robocizny. Na łamach prasy często pojawiały się głosy krytyki. Wzywano między innymi do zwalniania z zakładów pracy mężatek, jeśli zarobki ich mężów wystarczały na utrzymanie rodziny. Żądania te znalazły wyraz w ustawie z 7 listopada 1931 r. w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet⁴³. Rzeczywiście przystąpiono do zwalniania kobiet mężatek, ale skutek był daleki od zamierzeń. Przedsiębiorcy niechętnie pozbywali się taniej siły roboczej, więc dopiero w miarę pogłębiania się kryzysu, czemu towarzyszyło obniżania się stawek płac mężczyzn, stopniowo redukowali etaty kobiet. Częściej natomiast miały miejsce zwolnienia kobiet mężatek zatrudnionych w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych i samorządowych⁴⁴. Konsekwencje ustawy widoczne były jeszcze po zakończeniu kryzysu gospodarczego.

2) Roboty publiczne

Pracownicy umysłowi kierowani byli również na roboty publiczne. Od 1919 r. organizował je samorząd terytorialny, a na początku wielkiego kryzysu gospodarczego do akcji zostały włączone urzędy wojewódzkie. Ich zadaniem było przygotowywanie spisu planowanych przez samorząd prac oraz uzasadnianie wniosków o konieczności ich wykonania ze stanowiska potrzeb gospodarczych (w tym rynku pracy). Początkowo roboty finansowane były na zasadzie kredytów państwowych przyznawanych samorządowi, z czasem (z powodu jego katastrofalnego stanu finansowego) kredyty zastąpiono subwencjami. Subwencje przeznaczano wyłącznie na sfinansowanie kosztów robocizny, natomiast wydatki na materiały, narzędzia i inwentarz pokrywali inwestorzy. Podczas przydzie-

urzędów pośrednictwa pracy o każdym wolnym lub nowo obsadzonym miejscu, DzURP 1926, nr 93, poz. 542.

⁴² T. Bartnicki, *Źródła statystyki bezrobocia*, „Statystyka Pracy” 1927, s. 34.

⁴³ Ustawa z dnia 7 listopada 1931 r. w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, DzURP 1931, nr 101, poz. 773.

⁴⁴ T. Czajkowski, J. Derengowski, *Bezrobocie pracowników umysłowych w Polsce 1927–1932*, Warszawa 1933, s. 50; *Pamiętniki urzędników*, wyd. B. Chłabicz, S. Kozicki, Warszawa 1976, s. 104; T. Dołęga-Mostowicz, *Doktor Murek zredukowany*, Łódź 1990, s. 189.

lania obowiązków na robotach publicznych nie brano pod uwagę kwalifikacji zawodowych bezrobotnych⁴⁵. W konsekwencji pracowników umysłowych kierowano do pracy fizycznej, choć „się do tego rodzaju pracy zupełnie nie nadawali”⁴⁶.

Organizacja robót publicznych zmieniła się wraz z powstaniem Funduszu Pracy⁴⁷. Nie prowadził on we własnym zakresie robót publicznych, lecz za pośrednictwem ministerstw, organów samorządu terytorialnego i instytucji publicznych, które mogły zlecić ich wykonanie prywatnym przedsiębiorstwom. Fundusz Pracy zawierał z wykonawcami umowy dotyczące wysokości przyznanych kredytów, względnie subwencji, oraz warunków zatrudnienia⁴⁸. Starano się zatrudniać pracowników umysłowych na stanowiskach odpowiadających ich kwalifikacjom i stanowi fizycznemu, choć nie zawsze było to możliwe. Pracownicy umysłowi stanowili personel administracyjny i techniczny⁴⁹. Na personel administracyjny przypadają 0,6% ogółu zatrudnionych na tych robotach, zaś personel techniczny, tj. inżynierowie, technicy, majstrowie i dozorczy, obejmował 2,4% ogółu zatrudnionych. Należy zaznaczyć, że wśród personelu technicznego nie wszyscy jednak byli w ścisłym tego słowa znaczeniu pracownikami umysłowymi⁵⁰.

Tabela 9. Zapośredniczenie do pracy bezrobotnych pracowników umysłowych w Polsce w latach 1926–1938 (stan na 31 XII)

Rok	Zapośredniczeni pracownicy umysłowi [tys.]	Stosunek zapośredniczonych do zarejestrowanych [%]
1926	3,9	18,2
1927	4,9	31,6
1928	4,1	41,4
1929	4,1	30,6
1930	3,9	18,3
1931	4,0	9,7
1932	5,5	12,9
1933	6,7	12,8
1934	8,6	19,8
1935	9,6	25,9
1936	18,1	48,7
1937	18,5	59,1
1938	17,5	64,8

Źródło: MRS 1935, s. 159; 1936, s. 178; 1939, s. 267; RS RP 1928, s. 343.

⁴⁵ *Polityka społeczna...*, s. 174–175; B. Okulicz, *Roboty publiczne w świetle działalności Ministerstwa Opieki Społecznej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, z. 3, s. 218.

⁴⁶ Archiwum Państwowe w Radomiu, Akta miasta Radomia, sygn. 8261, W sprawie kontroli robót z kredytów FP – od wiceprezydenta Radomia do Biura Głównego FP z 18.11.1936 r.

⁴⁷ Szerzej: M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965, s. 99–154.

⁴⁸ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 21.

⁴⁹ FP od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., s. 55.

⁵⁰ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 39.

Wysokie w okresie *prosperity* zapośredniczenie bezrobotnych pracowników umysłowych dokonywane przez państwowe instytucje pośrednictwa pracy znacząco zmniejszyło się w dobie wielkiego kryzysu gospodarczego. Nie przekroczyło wówczas 15% poszukujących zatrudnienia. Po kryzysie nastąpiła poprawa. W 1928 r. osiągnięto najlepsze rezultaty.

3) Akcje specjalne

W 1934 r. Fundusz Pracy zapoczątkował akcje specjalne rozumiane jako działania polegające na aktywizowaniu zawodowym bezrobotnych. Składały się na nie następujące inicjatywy:

- zatrudnienie bezrobotnych pracowników umysłowych,
- tworzenie podstaw samodzielnej egzystencji,
- pomoc społeczno-wychowawcza⁵¹.

Wyłącznie do bezrobotnych pracowników umysłowych adresowana była pierwsza z wymienionych akcji. W związku z robotami publicznymi Fundusz Pracy podjął współpracę z różnymi instytucjami, które prowadziły prace naukowo-badawcze, zatrudniając bezrobotnych pracowników umysłowych. Należały do nich biura planów regionalnych m.in. w Warszawie, Łodzi, które przygotowywały projekty techniczne⁵². Aż 5 instytucji – Instytut Spraw Społecznych, Komisja Badań Naukowych Ziemi Wschodnich, Biuro Ekonomiczno-Statystyczne przy Centrali Kredytu Bezprocentowego, Wydział Ekonomiki Drobnych Gospodarstw Wiejskich w Puławach i Biuro Badań Gospodarstw Mniejszych przy Związku Izb i Organizacji Rolniczych – prowadziło prace badawcze dotyczące rynku pracy, szczególnie w dziedzinie bezrobocia ludności małorolnej i bezrolnej⁵³.

Fundusz Pracy angażował bezrobotnych pracowników umysłowych do akcji zimowej pomocy prowadzonej przez komitety obywatelskie⁵⁴. Negocjował zatrudnienie do prac kulturalno-oświatowych prowadzonych przez Polską Macierz Szkolną, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet itp.⁵⁵ Zlecał także pobór opłat mu należnych Funduszowi Bezrobocia⁵⁶.

Zapośredniczenie bezrobotnych pracowników umysłowych do prac finansowanych przez Fundusz Pracy odbywało się przez PBPP (z wyjątkiem pracow-

⁵¹ Zasady tych inicjatyw zob. E. Słabińska, „*Akcje specjalne*” – założenia i realizacja w Polsce centralnej w latach 1933–1939, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica XVI*” 2013, s. 172–178.

⁵² FP od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., s. 39.

⁵³ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 39; FP od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., s. 57.

⁵⁴ FP od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r., s. 48.

⁵⁵ Tamże, s. 48.

⁵⁶ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 39.

ników o specjalnych kwalifikacjach). Warunkiem uzyskania zatrudnienia było zarejestrowanie się jako bezrobotny nieposiadający środków utrzymania i niekorzystający ze świadczeń instytucji ubezpieczeniowych. Fundusz Pracy przeznaczał środki wyłącznie na robociznę, w granicach od 4 zł do 12 zł na pracownika za dzień pracy, względnie od 100 zł do 300 zł miesięcznie. Stawki te mogły być podwyższone przez pracodawców jedynie w porozumieniu z Funduszem Pracy⁵⁷.

Tabela 10. Koszty akcji specjalnych dla bezrobotnych pracowników umysłowych w 1934/35 r. (w zł)

Wydatkowane przez FP kwoty	1934/35
zatrudnienie pracowników umysłowych przy robotach publicznych	1 010 000
studia i projekty techniczne	1 240 175
pobór i kontrola opłat na rzecz Funduszu Pracy	125 736
inne	ok. 624 090
ogółem	ok. 3 000 000

Źródło: *Fundusz Pracy w latach 1933 i 1934*, Warszawa 1934, s. 42; FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 38–39.

W 1934/35 r. Fundusz Pracy przeznaczył na zatrudnienie pracowników umysłowych przy robotach publicznych (przepracowano 4,7 tys. pracowniko-miesięcy) kredyty w wysokości miliona złotych. Na prace w zakresie studiów i projektów technicznych w związku z robotami publicznymi (przepracowano 4,5 tys. pracowniko-miesięcy) wydatkował 1,2 mln zł, na pobór i kontrolę opłat na rzecz Funduszu Pracy przeznaczył 126 tys. dla 129 zatrudnionych pracowników umysłowych. Wydatki ogólne na zatrudnienie bezrobotnych pracowników umysłowych sięgnęły około 3 mln zł⁵⁸.

Bezrobotni pracownicy umysłowi brali też udział w organizacji podstaw samodzielnej egzystencji. Polegała ona na tworzeniu nowych i popieraniu istniejących warsztatów pracy oraz na organizowaniu zarobków ubocznych dla ludności, której praca zawodowa nie zapewnia niekiedy nawet możliwości wegetacji. Miała ona na celu przeniesienie bezrobotnego z klasy pracowników najemnych do sfery drobnych przedsiębiorców, działających na rynku samodzielnie lub zorganizowanych w spółdzielnie (czyli „usamodzielnienia zawodowego”). Akcja ta przybierała następujące formy: pomocy w zakładaniu warsztatów rzemieślniczych, popierania przemysłu domowego, podnoszenia dochodowości drobnych gospodarstw wiejskich⁵⁹.

Ze środków Funduszu Pracy zorganizowano dwie spółdzielnie pracowników umysłowych. Jedna skupiała dekoratorów wystaw sklepowych i wnętrz,

⁵⁷ Tamże, s. 39; FP od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., s. 57.

⁵⁸ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 39.

⁵⁹ FP od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., s. 55.

akwizytorów oraz przewodników turystycznych. W skład drugiej weszli buchalterzy, dla których posiadanie własnych biur było zbyt kosztowne. Ich działalność ukierunkowana była na prowadzenie rachunkowości małych warsztatów pracy⁶⁰. Ponadto bezrobotni pracownicy umysłowi byli zatrudniani jako instruktorzy rolni w drobnych gospodarstwach rolnych z ramienia izb i organizacji rolniczych⁶¹. Ich zadaniem była pomoc fachowa w racjonalnym prowadzeniu specjalnych działów gospodarki wiejskiej⁶².

Akcje specjalne do końca okresu międzywojennego miały charakter eksperymentalny. Na zaangażowanie w nich pracowników umysłowych Fundusz Pracy przeznaczał niewielkie środki, mimo że zainteresowanie akcją ze strony pozostających bez pracy było duże.

Konkluzje

Bezrobocie pracowników umysłowych występowało w Drugiej Rzeczypospolitej z różnym nasileniem. Miało przede wszystkim charakter koniunkturalny, więc najwyższy poziom osiągnęło w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego – w 1933 r. bez pracy pozostawało przeszło 50 tys. pracowników umysłowych. Potem stopniowo się zmniejszało, ale do końca okresu międzywojennego nie osiągnęło stanu z czasów prosperity. W tej sytuacji konieczne było poszukiwanie skutecznych metod ograniczenia bezrobocia pracowników umysłowych oraz doraźnej pomocy. Ciężar ten spoczął na państwie. Powstało rozbudowane ustawodawstwo prawne dotyczące form pomocy i dostosowany do nich system instytucjonalny. Niewątpliwie bezrobotni pracownicy umysłowi mieli znacznie lepszą sytuację prawną niż pozostający bez pracy pracownicy fizyczni (odnośnie uprawnień do świadczeń, rodzajów i wysokości świadczeń, okresu wyczekiwania). Podstawowym świadczeniem był zasiłek dla pozostających bez pracy. Nabyty na mocy ustawy z 28 października 1925 r., przetrwał do końca okresu międzywojennego. Po zakończeniu okresu zasiłkowego bezrobotnym pracownikom umysłowym przysługiwała zapomoga w ramach państwowej akcji pomocy doraźnej. Ustawodawstwo prawne gwarantowało również świadczenia zdrowotne, doksztalcanie zawodowe oraz zwrot kosztów podróży w poszukiwaniu zatrudnienia.

Dla bezrobotnych największym dobrodziejstwem była jednak praca. W zasadzie państwo miało monopol na pośrednictwo pracy. Oferowało zatrudnienie

⁶⁰ FP od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., s. 39–41; *Fundusz Pracy w latach 1933 i 1934*, s. 42.

⁶¹ FP od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r., s. 48; FP od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., s. 55; FP od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., s. 57.

⁶² FP od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., s. 55.

przy robotach publicznych, zainicjowało tak zwane akcje specjalne, narzuciło pracodawcom obowiązek zgłaszania wolnych i obsadzonych miejsc pracy, podjęło działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia mężczyzn utrzymujących rodziny kosztem kobiet i młodzieży. Ze względu na niekompletne i nieporównywalne dane nie można w pełni określić zasięgu działalności państwa w zakresie pomocy bezrobotnym pracownikom umysłowym w ujęciu statystycznym, natomiast można jej przypisać takie cechy, jak różnorodność i innowacyjność. Oczywiście działania te nie były pozbawione błędów, ale korygowano je, bazując na doświadczeniach. Niestety, podstawowym powodem ograniczania inicjatywy państwa w walce z bezrobociem pracowników umysłowych były niedostateczne środki finansowe. W konsekwencji organy państwowe zaczęły w latach 30. XX w. przerzucać część zadań związanych z pomocą dla bezrobotnych na społeczeństwo.

Literatura i źródła

Archiwalia

Archiwum Państwowe w Kielcach, Urząd Wojewódzki Kielecki I

Archiwum Państwowe w Radomiu, Akta miasta Radomia

Źródła drukowane

Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 11, poz. 127.

Mały Rocznik Statystyczny 1928, Warszawa 1928.

Mały Rocznik Statystyczny 1935, Warszawa 1935.

Mały Rocznik Statystyczny 1936, Warszawa 1936.

Mały Rocznik Statystyczny 1939, Warszawa 1939.

Pamiętniki urzędników, wyd. B. Chlabicz, S. Kozicki, Warszawa 1976.

Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1928, Warszawa 1928.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 5 lipca 1926 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia z 31 XII 1924 r. o obowiązku pracodawców zawiadamiania państwowych urzędów pośrednictwa pracy o każdym wolnym lub nowo obsadzonym miejscu, DzURP 1926, nr 93, poz. 542.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 22 XII 1927 r. o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta RP z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1927, nr 118, poz. 1016.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 13 VI 1930 r. o rejestracji, kontroli i udzielaniu świadczeń z powodu braku pracy pozostającym bez pracy pracownikom umysłowym, DzURP 1930, nr 54, poz. 459.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1927, nr 106, poz. 911.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 III 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, DzURP 1928, nr 35, poz. 323.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, DzURP 1934, nr 95, poz. 855.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1924–1925, Warszawa 1925.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1926, Warszawa 1927.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1927, Warszawa 1928.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1928, Warszawa 1929.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1929, Warszawa 1930.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r., Warszawa 1936.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., Warszawa 1937.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 r. do 31 marca 1937 r., Warszawa 1938.
- Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r., Warszawa 1939.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie za 1928 r., Królewska Huta b.d.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie za 1930 r., Królewska Huta 1931.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie za 1932 r., Katowice 1933.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie za 1933 r., Warszawa 1937.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie za 1928 r., Warszawa b.d.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie za 1929 r., Warszawa b.d.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie za 1931 r., Warszawa b.d.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Poznaniu za 1929 r., Poznań b.d.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Poznaniu za 1930 r., Warszawa 1933.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Poznaniu za 1932 r., Warszawa 1937.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Poznaniu za 1933 r., Warszawa 1937.
- Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych we Lwowie za 1933 r., Warszawa 1937.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, DzURP 1924, nr 67, poz. 650.
- Ustawa z dnia 7 listopada 1931 r. w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, DzURP 1931, nr 101, poz. 773.
- Ustawa z 22 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 XI 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, DzURP 1933, nr 27, poz. 229.
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

Opracowania

- Bartnicki T., *Źródła statystyki bezrobocia*, „Statystyka Pracy” 1927.
- Bartnicki T., Czajkowski T., *Struktura zatrudnienia i zarobki pracowników umysłowych*, Warszawa 1936.
- Ciechocińska M., *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965.
- Czajkowski T., Derengowski J., *Bezrobocie pracowników umysłowych w Polsce 1927–1932*, Warszawa 1933.
- Dołęga-Mostowicz T., *Doktor Murek zredukowany*, Łódź 1990.
- Fundusz Pracy w latach 1933 i 1934*, Warszawa 1934.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1984.
- Kopankiewicz Z., *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, Warszawa 1928.
- Kościński W., *Ubezpieczenia społeczne pracowników umysłowych na tle powszechnych ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1932.
- Mierzecki W., *„Przyjmę jakkolwiek pracę”. Bezrobotni robotnicy Warszawskiego Okręgu Przemysłowego w latach II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989.
- Okulicz B., *Roboty publiczne w świetle działalności Ministerstwa Opieki Społecznej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, z. 3.
- Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1939*, Warszawa 1935.
- Projekt wniosków w sprawie reorganizacji statystyki bezrobocia w Polsce*, „Statystyka Pracy” 1936, z. 2.
- Słabińska E., *„Akcje specjalne” – założenia i realizacja w Polsce centralnej w latach 1933–1939*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica XVI” 2013.
- Słabińska E., *Inteligencja na prowincji kieleckiej*, Kielce 2004.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Vade-mecum (!) pracownika umysłowego. Ubezpieczenie na wypadek braku pracy*, Warszawa 1933.
- W zakresie rejestracji bezrobotnych*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 2.
- Żarnowski J., *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964.
- Żarnowski J., *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Warszawa 1965.

Governmental services for unemployed white-collar workers in the Second Polish Republic

Summary

In the period of the Second Polish Republic, the escalation of unemployment among white-collar workers varied. It was in general economy-dependent, which is why it reached its highest levels with the hit of the Great Depression. The areas which the Polish government focused on were preventing the escalation of this phenomena and developing emergency services. Comprehensive legislation on the services and relevant institutional structure were created.

Unemployment benefit was the basic state benefit for unemployed white-collar workers. It was introduced by virtue of the act of 28th of October 1925 and continued until 1939. Once the benefit entitlement period was finished, an unemployed person could apply for an allowance offered as a part of governmental emergency aid system. The legislation also provided for health benefits, vocational training, and cost reimbursement when traveling in search for employment.

Still employment remained the greatest benefit for the unemployed. In general, the state had the monopoly on job agency. It offered employment in the form of public works, launched so-called special activities, burdened employers with responsibility to report vacant and non-vacant posts, and/or took actions to increase employment among men supporting families at women's and the youth's expense.

The governmental help was insufficient due to poor financing. As a result, in the 1930s, governmental agencies began shifting certain responsibilities onto the society.

Key words: job market in the Second Polish Republic, unemployed white-collar workers, emergency services, employment

Paweł Grata

PRZEMIANY W POLSKIEJ POLITYCE ZATRUDNIENIA W LATACH 1944–1949

Wstęp

Kwestie zatrudnienia i bezrobocia okazały się nierozwiązywalnym problemem społecznym Drugiej Rzeczypospolitej i obok ochrony zdrowia stanowiły bezwzględnie największe wyzwanie polityki społecznej państwa; wyzwanie nie tylko ogromne, ale też – wskutek uwarunkowań strukturalnych – noszące cechy misji niemożliwej do spełnienia. Widowym tego dowodem było utrzymywanie się do końca lat 30., mimo poprawy koniunktury i wzrostu zatrudnienia w drugiej połowie dekady, dużej liczby zarejestrowanych bezrobotnych, która w roku 1938 znacząco przewyższała wartości z najtrudniejszych lat wielkiego kryzysu¹.

W okresie II wojny światowej walka z bezrobociem była mocno akcentowana w wystąpieniach programowych prawie wszystkich polskich ugrupowań politycznych, które niemal jednomyślnie opowiadały się za dążeniem do uzyskania stanu pełnego zatrudnienia. Przełożyło się to na propozycje programowe przejmującego od lata 1944 r. władzę w Polsce obozu komunistycznego. Już w obu deklaracjach programowych Polskiej Partii Robotniczej z 1943 r. znalazła się bowiem obietnica prawa do pracy dla wszystkich, powtórzona w rok później przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego².

W nowej, powojennej rzeczywistości ograniczenie bezrobocia wydawało się zadaniem łatwiej osiągalnym, a podstawowym argumentem potwierdzającym tę

¹ Szerzej zob. P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 192–196; w okresie kryzysu liczba zarejestrowanych na koniec roku bezrobotnych dopiero w 1934 r. przekroczyła wartość 400 tys. osób, a rok później wyniosła 403 tys., tymczasem w kolejnych trzech latach, w warunkach znacznie lepszej koniunktury, kształtowała się na koniec grudnia na poziomie 460–470 tys. zarejestrowanych, a jeszcze wyższa była w miesiącach zimowych, na przykład w lutym 1939 r. sięgnęła blisko 550 tys.

² AAN, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (cyt. PKWN), sygn. I/3, *Program prac PKWN 1944*, k. 19; *Deklaracja Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej z 1 marca 1943 r. „O co walczymy?”* [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (Materiały i dokumenty) styczeń 1942 r. – grudzień 1948 r.*, Warszawa 1952, s. 139–140; *Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej z listopada 1943 r. „O co walczymy?”*, tamże, s. 189–194.

teżę były straty ludnościowe i terytorialne Polski skutkujące zmniejszeniem się liczby mieszkańców z około 35 mln w 1939 r. do 24 mln w 1946 oraz 25 mln w 1950. Procesy zatrudnienia miały być również wspierane przez pozytywne zmiany w strukturze gospodarczej państwa wynikające z przesunięcia jego granic na zachód i przejścia znacznie lepiej uprzemysłowionych niż utracone Kresy Wschodnie terenów poniemieckich. Z drugiej strony przeszkodą w poprawie sytuacji na rynku pracy mogły być znaczące straty wśród wykwalifikowanej kadry technicznej i niski poziom przygotowania do pracy poza rolnictwem bądź zupełny brak takich kwalifikacji większości potencjalnych beneficjentów nowych warunków rynku pracy w powojennej Polsce.

W obliczu tak kształtujących się uwarunkowań warto przyjrzeć się polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949, czyli w okresie od przejścia władzy przez PKWN na wyzwolonych terenach tzw. Polski Lubelskiej po ostatni rok realizacji Trzyletniego Planu Odbudowy Gospodarczej. Analiza taka może być interesująca, zwłaszcza gdy przeprowadzić ją zarówno w odniesieniu do rozwiązań i efektów przedwojennych, jak i w kontekście zachodzących w kraju przemian politycznych i gospodarczych oraz ich wpływu na prowadzoną przez państwo politykę zatrudnienia³.

Miała to być bowiem polityka od początku nastawiona na realizację zasady pełnego zatrudnienia i zagwarantowania pracy dla wszystkich, nawiązująca do ówczesnych tendencji zachodnioeuropejskich, jak i ukształtowanych w Związku Radzieckim, czyniących z niej element działań państwa ściśle skorelowany z polityką gospodarczą. Wbrew przedwojennym tradycjom nie miała się już koncentrować wyłącznie na walce z bezrobociem i jego skutkami, ale przede wszystkim zmierzać do celowego wykorzystywania dostępnych zasobów pracy. Z czasem zaś, wraz z zachodzącymi w kraju zmianami systemowymi, w coraz większym stopniu stawała się ważnym instrumentem socjalistycznej industrializacji ukierunkowanym na pozyskiwanie nowych i niezbędnych dla procesu uprzemysłowienia zasobów siły roboczej⁴.

Kontynuacja i zmiana, czyli ramy prawne i organizacyjne

Zakończenie okupacji przyniosło przywrócenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych obowiązujących w polskiej polityce społecznej przed wojną. Nie inaczej stało się również w zakresie polityki zatrudnienia, chociaż należy zau-

³ Na temat zmian systemowych w polskiej polityce społecznej pierwszych lat po wojnie zob. P. Grata, *Obciążenia systemowe w polskiej polityce społecznej w latach 1944–1950. Zarys problematyki* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016, s. 15–29.

⁴ Zob. np. W. Szubert, *Nowe drogi polityki społecznej*, Warszawa 1947, s. 15–16.

ważyć, że właśnie w tej sferze oddziaływania państwa na sprawy społeczne bardzo szybko odstąpiono od dotychczasowych reguł. Formalnie jednak ramy prawne polityki zatrudnienia nadal stanowiły tuż po wojnie ustawa o zabezpieczeniu od bezrobocia z 18 lipca 1924 roku (z późniejszymi zmianami), przepisy o zabezpieczeniu od bezrobocia pracowników umysłowych zawarte w rozporządzeniu Prezydenta z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (z późniejszymi zmianami) oraz ustawa z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, podstawową zaś instytucją wykonawczą pozostawał posiadający własne określone ustawowo źródła finansowania Fundusz Pracy⁵.

Priorytet pełnego zatrudnienia połączony z dążeniem do aktywizacji zawodowej kolejnych grup społecznych szybko przyniósł gruntowne zmiany w istniejącym systemie. Już w roku 1945 oznaczały one wyraźne odejście od przedwojennych zasad polityki zatrudnienia. Pierwszym na to dowodem stało się trwałe usunięcie spośród instrumentów wykorzystywanych w walce z bezrobociem zasiłków dla osób pozbawionych pracy. Przedstawiona przez resort pracy i opieki społecznej na posiedzeniu Rządu Tymczasowego 6 lutego 1945 r. propozycja wprowadzenia tego typu świadczeń (zapisanych wszak w obowiązujących aktach prawnych) została odrzucona i uznana za szkodliwą. Zamiast zasiłków priorytetem i obowiązującą zasadą stało się zagwarantowanie bezrobotnym zatrudnienia „przy jakiegokolwiek robocie” i wypłacanie im w ten sposób środków z tytułu pracy, a nie bezczynności⁶.

Zasadnicze zmiany dotknęły również Fundusz Pracy, który jako podstawowa instytucja rynku pracy Polski przedwrześniowej już w czerwcu 1945 r. uznany został za nienadający się „do włączenia w obręb obecnej polityki gospodarczej i socjalnej państwa”. Nie oznaczało to wprawdzie likwidacji tej niezwykle ważnej przed wojną instytucji, ale pozbawiało ją realnego znaczenia w systemie oddziaływania na rynek pracy. Elementem tej polityki była likwidacja wypłacanych z dochodów Funduszu zasiłków dla bezrobotnych, a o całkowitej jego marginalizacji przesądził dekret z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia. O ile bowiem przed wojną pośrednictwem pracy zajmowały się agendy Funduszu, o tyle na mocy dekretu instytucje te miały mieć charakter państwowy i stały się organami Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej⁷.

Sam Fundusz Pracy stał się w ten sposób swoistym *curiosum* w systemie instytucji rynku pracy. Nadal wpływały do niego wynikające z przepisów i uisz-

⁵ DzURP 1924, nr 67, poz. 650; 1927, nr 106, poz. 911; 1932, nr 39, poz. 399; 1933, nr 22, poz. 163.

⁶ AAN, Urząd Rady Ministrów [1944–1952] 1953–1996 (cyt. URM), mkf. 23154, *Protokoły posiedzeń rządu I-VI 1945*, k. 51.

⁷ Tamże, k. 435; DzURP 1945, nr 30, poz. 182; nr 41, poz. 231; B. Rysz, *Rozwój pośrednictwa pracy w Polsce [w:] Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce*, red. I. Sieńko, Warszawa 1980, s. 83.

czane przez pracodawców składki, nie były one jednak w żaden sposób wydatkowane. Dopiero uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 27 września 1946 r. zdecydowano o przeznaczeniu składek wpływających do Funduszu Pracy na dodatki rodzinne do płac, co w sposób zasadniczy odbiegało jednak od pierwotnych jego założeń. Bliższa ustawowym celom Funduszu była wymowa uchwały podjętej przez KERM 10 grudnia 1946 r. Zgodnie z nią część środków wpływających do Funduszu Pracy miała być przeznaczana na akcję szkolenia i dokształcania pracowników (aktywami Funduszu zarządzał wtedy Zakład Ubezpieczeń Społecznych)⁸.

Zakończenie ewolucji związanej ze sposobem funkcjonowania Funduszu Pracy przyniosła uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 10 października 1947 r. Na jej mocy wpływy ze składek miały być przeznaczane na pięć zasadniczych celów. Były to akcja rozładowywania lokalnych ośrodków bezrobocia, przesiedlanie pracowników zwalnianych wskutek likwidacji przerozów zatrudnienia, akcja produktywizacji niezatrudnionych, zwłaszcza kobiet, oraz szkolenie i dokształcanie zawodowe pracowników, a także przysposobienie i poradnictwo zawodowe (dysponentem Funduszu Pracy ponownie został minister pracy i opieki społecznej). Wskutek tej decyzji w kolejnych latach ze środków Funduszu najwięcej kwot wydawano na roboty interwencyjne oraz produktywizację niezatrudnionych (z końcem roku 1950 Fundusz Pracy został zlikwidowany)⁹.

Wobec marginalizacji Funduszu Pracy głównym podmiotem oddziaływania na rynek pracy stały się inne powołane do tego instytucje państwowe. Do czasu wejścia w życie dekretu z 2 sierpnia 1945 r. pośrednictwo pracy realizowane było poprzez subwencionowane przez resort pracy i opieki społecznej biura działające przy komisjach związków zawodowych, później zastąpiły je powołane do życia dekretem urzędy zatrudnienia. Do końca 1946 r. powstało w kraju 14 urzędów zatrudnienia (obejmujących obszar województwa), 47 ich oddziałów oraz 242 instytucje zastępcze przy samorządach. Sieć uzupełniało 11 placówek powstałych przy związkach zawodowych, w tym trzy o zasięgu ogólnopolskim¹⁰.

⁸ H.B., *Uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie dodatków rodzinnych do płac i dotacji na akcję szkolenia zawodowego pracowników*, „Praca i Opieka Społeczna” (cyt. PiOS) 1946, nr 4, s. 252.

⁹ AAN, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej 1945–1960 (cyt. MPiOS), sygn. 560, *Sprawozdanie z akcji poradnictwa zawodowego za okres 1947–1950*, k. 3; sygn. 561, *Akcja gospodarczego usamodzielnienia kobiet tzw. Akcja AZ w latach 1947–1950. Normatywy, sprawozdania, protokół, korespondencja 1947–1950*, k. 79; Druki Sejmowe, Sejm Ustawodawczy, druk 465, s. 101; druk 655, s. 140–142; tamże, cz. 26, 27, 34, s. 2.

¹⁰ AAN, Krajowa Rada Narodowa (cyt. KRN), sygn. 45, *Protokoły Komisji Pracy i Opieki Społecznej od 1 pos. z 8 VIII 45 r. do 24 pos. z 12 XII 46 r.*, k. 11, 370; tamże, MPiOS, sygn. 48, *Działalność Departamentu Pracy. Plany pracy i sprawozdania miesięczne 1946*, k. 11, 16; DzURP

Sposób rozmieszczenia urzędów zatrudnienia oraz ich oddziałów wyraźnie odzwierciedlał stopień uprzemysłowienia poszczególnych części kraju. Na przykład urząd zatrudnienia w Katowicach wspierało aż 15 oddziałów, w województwie poznańskim i gdańskim było ich po pięć, natomiast w białostockim i lubelskim regulujące tę kwestię rozporządzenie z 29 kwietnia 1946 r. nie przewidywało tworzenia żadnych oddziałów urzędów zatrudnienia. W kolejnych latach następowały niewielkie już tylko zmiany i uzupełnienia w przyjętym układzie przestrzennym instytucji rynku pracy. Dokonywała się natomiast wyraźna ewolucja pełnionej przez urzędy roli. O ile w pierwszym okresie po wojnie ich zasadniczym zadaniem było pośrednictwo pracy, o tyle później, wobec zwiększających się potrzeb państwowego sektora wytwórczego, urzędy nastawione były raczej na poszukiwanie pracowników niż na tradycyjne pośrednictwo. Organizacyjnym wyrazem tej zmiany stała się reorganizacja struktury urzędów zatrudnienia przeprowadzona u schyłku omawianego okresu. W myśl rozporządzenia ministra pracy i opieki społecznej z 22 listopada 1949 r. w miejsce dotychczasowych urzędów i ich oddziałów ściśle związanych z potencjałem gospodarczym regionów powstały urzędy wojewódzkie i obwodowe (obejmowały po kilka powiatów), uwzględniające zasoby ludnościowe i wprost nastawione na realizację nowych zadań polityki zatrudnienia¹¹.

„Nowy” rynek pracy

Sytuacja na rynku pracy w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu wojny była tak odmienna od tej z lat 30., że zastosowane wyżej pojęcie „nowego” rynku pracy jest jak najbardziej uzasadnione. Szybki wzrost zatrudnienia poza rolnictwem, zmniejszenie, a później marginalizacja bezrobocia, wreszcie zanik bezrobocia ukrytego na wsi to najważniejsze procesy zachodzące w sferze zatrudnienia w omawianym okresie.

Rozmiary zatrudnienia zwiększały się po wojnie w sposób dynamiczny i już w roku 1946 w przemyśle pracowało 1,2 mln osób (pracowników fizycznych i umysłowych), czyli aż o 40% więcej niż w roku 1937. Dalszy wzrost, związany z realizacją Planu Trzyletniego, przyniósł w końcu 1949 r. 2 mln pracujących w przemyśle i rzemiośle, zaś w całej sferze gospodarki pozarolniczej – około

1945, nr 30, poz. 182; nr 41, poz. 231; M. Krasoeki, *Zarys historyczny organizacji zatrudnienia w Polsce*, PiOS 1947, nr 1, s. 11; w opinii osób związanych z urzędami zatrudnienia ich funkcjonowanie obciążone było licznymi problemami wynikającymi z niedofinansowania, braków kadrowych czy też trudności w relacjach z pracodawcami.

¹¹ DzURP 1946, nr 22, poz. 144; 1948, nr 56, poz. 449; 1949, nr 9, poz. 56; nr 34, poz. 251; nr 60, poz. 471; W. Talejko, *Problematyka zatrudnienia i nowe zadania urzędów zatrudnienia w Polsce*, PiOS 1949, z. 3–4, s. 137–138.

4 mln osób. Wciąż ważnym, a nawet narastającym problemem pozostawał jednak niedobór pracowników wykwalifikowanych. Przed wojną udział niewykwalifikowanych robotników wynosił niespełna 30% zatrudnionych w przemyśle, podczas gdy w końcu roku 1946 było ich aż 57%¹².

Szybki wzrost zatrudnienia znajdował odzwierciedlenie w rozmiarach bezrobocia, choć trzeba zastrzec, że trudno o precyzyjne dane w tym względzie, zwłaszcza że rejestracja w urzędach zatrudnienia z założenia nie przynosiła bezrobotnym wymiernych korzyści materialnych w postaci zasiłków (na koniec 1945 r. liczba zarejestrowanych sięgała zaledwie 35 tys.). Wiadomo jednak, że sytuacja na rynku pracy była zdecydowanie najtrudniejsza w pierwszym okresie po wyzwoleniu. Określały ją wtedy przede wszystkim zniszczenia wojenne oraz położenie ludności na najbardziej poszkodowanych terenach przyfrontowych (tzw. przyczółkowych), gdzie w końcu 1944 r. bezrobocie miało charakter masowy. W roku 1945, wraz ze stopniową odbudową zniszczeń, sytuacja zaczynała się poprawiać, jednak bezrobocie nadal pozostawało poważnym problemem, szczególnie w ujęciu lokalnym¹³.

W roku 1946 liczbę bezrobotnych w kraju szacowano na około 100 tys. osób, co było wartością raczej zaniżoną, zwłaszcza w kontekście tego, iż w niektórych miesiącach dane rejestrowe również zbliżały się do tego poziomu, wciąż jednak brak było w nich większej logiki, gdyż bezrobocie rejestrowane osiągało wyższe wskaźniki na przykład w miesiącach wiosennych niż zimą. W kolejnych miesiącach roku 1947 zarejestrowanych było średnio około 90 tys. osób. Od samego początku zdecydowanie przeważali wśród nich pracownicy niewykwalifikowani, a problem niedostosowania struktury zasobów pracy do popytu na nią uznawany był za największą przeszkodę na drodze do pełnej likwidacji bezrobocia. Z czasem zwiększał się również udział kobiet wśród bezrobotnych, co z jednej strony potwierdzało tezę o dominacji pracowników niewykwalifikowanych w zbiorowości poszukujących pracy, z drugiej wskazywało na zwiększającą się aktywność zawodową kobiet (w końcu 1946 r. kobiety stanowiły już około połowy zarejestrowanych, podczas gdy wcześniej około 1/3)¹⁴.

¹² Rocznik Statystyczny 1950, s. 30, 80 (cyt. RS); J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław 1999, s. 52–53, 443–444; H. Jędruszczak, *Miasta i przemysł w okresie odbudowy* [w:] *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 353.

¹³ AAN, KRN, sygn. 46, *Sprawozdania z posiedzeń poselskiej Komisji Pracy i Opieki Społecznej 1945–1946*, k. 7; tamże, MPiOS, sygn. 45, *Działalność Ministerstwa w 1945 r. Sprawozdania okresowe, korespondencja 1945–1946*, k. 10, 31; sygn. 48, *Działalność...*, k. 3; tamże, PKWN, sygn. I/82, *Opieka społeczna – okólnik, protokoły, sprawozdanie, korespondencja 1944*, k. 18.

¹⁴ AAN, Centralny Urząd Planowania (cyt. CUP), sygn. 385, *Sytuacja gospodarcza Polski 1947*, k. 144; sygn. 386, *Sprawozdania (kwartalne) o sytuacji gospodarczej w Polsce za r. 1947*, k. 160, 206; tamże, MPiOS, sygn. 48, *Działalność...*, k. 19, 25.

Dowodem na umowność danych oficjalnych było to, że wraz ze zwiększaniem się zatrudnienia w gospodarce liczba rejestrujących się osób również wzrastała, co po części wskazywało na odtwarzanie tendencji widocznych na rynku pracy w II połowie lat 30. Ponownie bowiem zaczynało się „opłacać” rejestrować w urzędach zatrudnienia i następował proces ujawniania się potencjalnych rezerw roboczych. Sprzyjała temu stabilizacja życia gospodarczego i związane z tym zwiększanie liczby osób szukających konwencjonalnych form zatrudnienia. Ujawnienie się dodatkowych rezerw pracy wynikało również z rozwoju inwestycji i migracji ze wsi do uprzemysłowionych ośrodków, gdzie było najwięcej miejsc pracy, ale i rejestrujących się bezrobotnych. Czynnikiem wspierającym proces rejestrowania poszukujących zatrudnienia stało się także wprowadzenie we wrześniu 1948 r. ulg w czynszach dla osób bezrobotnych. Wskutek wymienionych zjawisk w okresie 1946–1948 zasób niewykorzystanych rezerw siły roboczej miał się zwiększyć dwukrotnie, chociaż nadal duża część bezrobotnych pozostawała poza ewidencją urzędów zatrudnienia¹⁵.

Mimo tego we wrześniu 1948 r. liczba zarejestrowanych zbliżyła się do 200 tys., później nieco się zmniejszyła, ale w całym pierwszym półroczu 1949 r. kształtowała się na poziomie stu kilkudziesięciu tysięcy osób i dopiero w połowie roku jej wartość powróciła do stanu z końca 1948 r., czyli ok. 120 tys. W okresach wzrostu liczby zarejestrowanych zdecydowanie dominowali wśród nich mężczyźni, jesienią 1948 r. stanowili nawet 70% ogółu. Poprawa sytuacji na rynku pracy oznaczała natomiast wyrównywanie tych proporcji. Kształtowanie się struktury płci wśród zarejestrowanych potwierdzało tylko, w kontekście powszechnie dostrzegalnej znacznie gorszej sytuacji kobiet na rynku pracy, fragmentaryczność oficjalnych statystyk bezrobocia (kobiety przeważały wśród poszukujących pracy niewykwalifikowanych bezrobotnych)¹⁶.

Do obszarów o największym nasileniu bezrobocia w skali kraju należało w latach 1948 i 1949 kilkanaście ośrodków, wśród których znajdowały się zarówno duże miasta wojewódzkie, jak i mniejsze miasteczka. Stosunkowo duża była na przykład liczba bezrobotnych w Krakowie, w którym na początku 1949 r. zarejestrowanych było blisko 10 tys. poszukujących pracy, z drugiej strony znacznie lepiej sytuacja kształtowała się w Warszawie oraz w Łodzi. Zdecydowanie najbardziej dotknięte problemem bezrobocia były wtedy Żyrardów, a w dalszej kolejności Tomaszów Mazowiecki, Radom, Piotrków, Kalisz, Chrzanów, Racibórz, Dąbrowa Górnicza, Bielsko, Białystok, Włocławek. Generalnie dominowały ośrodki ziem dawnych, podczas gdy na ziemiach odzy-

¹⁵ AAN, MPiOS, sygn. 576, *Działalność urzędów zatrudnienia na odcinku pośrednictwa pracy. Sprawozdanie, dane statystyczne 1947–1949*, k. 2–3.

¹⁶ AAN, MPiOS, sygn. 571, *Rynek pracy w latach 1947–1949. Dane statystyczne*, k. 11; obliczenia własne.

skanych wciąż jeszcze występował obecny od początku omawianego okresu deficyt siły roboczej¹⁷.

Trudno stwierdzić, jak kształtowała się w omawianym okresie stopa bezrobocia. Dane rejestrowe w powszechnym przekonaniu były wszak zaniżone i nie da się w oparciu o nie ustalić odsetka poszukujących pracy wśród aktywnych zawodowo. Przedstawiane w 1946 czy 1947 r. szacunki liczby bezrobotnych na poziomie 100 tys. z czasem również się zdezaktualizowały, w roku 1948 osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy było już bowiem ponad 200 tys. Jeszcze w końcu 1947 r. przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej za naturalną stopę bezrobocia uznawali, zgodnie z obowiązującą doktryną, wartość 3%. Mimo braku wiarygodnych danych na temat rzeczywistej liczby bezrobotnych szacowana stopa bezrobocia bezsprzecznie przekraczała tę wielkość. Jesienią 1947 r. resort pracy określał ją w zależności od ośrodka na poziomie 3–9%, później sytuacja teoretycznie się poprawiała, zbliżając ten wskaźnik do poziomu naturalnego. Jeszcze jednak wiosną roku 1949 stopa bezrobocia rejestrowanego oscylowała w granicach 5%, realna zaś była z pewnością wyższa¹⁸.

Formy oddziaływania na rynek pracy

1. Pośrednictwo pracy

Pośrednictwo pracy pozostawało w omawianym okresie, mimo zachodzących zmian systemowych, podstawową formą oddziaływania instytucji państwa na rynek pracy. Potwierdzeniem tego były przepisy dekretu z 2 sierpnia 1945 r., które do korzystania z usług urzędów zatrudnienia zobowiązywały zarówno pracodawców, jak i poszukujących pracy. Nie zawsze wprawdzie ten wymóg był realizowany, jednak rola urzędów zatrudnienia była w tym względzie, zwłaszcza w kontekście ich prawnego monopolu na działalność „pośredniacką”, niepodważalna. Podkreślona została również przepisami dotyczącymi zatrudniania inwalidów wojennych oraz innych kategorii osób z założenia uprzywilejowanych w dostępie do zatrudnienia. Należały do nich osoby pozostałe po poległych uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, demobilizowani żołnierze, rodziny żołnierzy Wojska Polskiego oraz wdowy i sieroty po ofiarach „wrogów demokratycznego ustroju Polski”¹⁹.

¹⁷ AAN, MPiOS, sygn. 571, *Rynek pracy...*, k. 4.

¹⁸ AAN, MPiOS, sygn. 571, *Rynek pracy...*, k. 1; sygn. 578, *Odprawy przedstawicieli terenowych organów zatrudnienia. Sprawozdania, protokoły 1946–1947*, k. 6; RS 1948, s. 161; 1949, s. 131; H. Jędruszczak, *Miasta i przemysł...*, s. 344; obliczenia własne.

¹⁹ AAN, MPiOS, sygn. 45, *Działalność Ministerstwa w 1945 r. Sprawozdania okresowe, korespondencja 1945–1946*, k. 30–31; DzURP 1945, nr 22, poz. 131; nr 30, poz. 180, 182; nr 31, poz. 187; nr 34, poz. 202; nr 41, poz. 231; nr 49, poz. 277; nr 51, poz. 294.

Urzędy działalność pośredniczącą rozpoczęły we wrześniu 1945 r. Zgodnie z przepisami polegała ona na rejestrowaniu starających się o pracę lub naukę zawodu, weryfikacji ich kwalifikacji zawodowych oraz kierowaniu do pracy. Teoretycznie odrębnie traktowano pracowników niewykwalifikowanych oraz posiadających kwalifikacje zawodowe. Miało to być istotnym postępowaniem w stosunku do okresu przedwojennego, w praktyce jednak weryfikacja kwalifikacji poszukujących pracy była bardzo powierzchowna i efekty nowego systemu były niewielkie, zwłaszcza gdy do urzędów zatrudnienia trafiali w większości pracownicy niewykwalifikowani²⁰.

Rozmiary pośrednictwa pracy od początku były imponujące. Już bowiem w roku 1945 w ciągu pierwszych czterech miesięcy istnienia urzędy zatrudnienia zarejestrowały ponad 450 tys. poszukujących pracy, kierując blisko 340 tys. spośród nich na jedno ze zgłoszonych ponad 400 tys. wolnych stanowisk. W kolejnych, pełnych już latach funkcjonowania instytucji rynku pracy liczby obrazujące ich aktywność zwiększały się bardzo dynamicznie. Rok 1946 wykazał wprawdzie proporcjonalnie niższe wskaźniki niż 4 ostatnie miesiące 1945, jednak później wzrosty corocznie sięgały kilkudziesięciu procent. O skali postępu najlepiej świadczy fakt, iż w roku 1949 liczba zarejestrowanych była już blisko 2,5-krotnie wyższa niż 3 lata wcześniej, wolnych miejsc pracy zgłoszono zaś wtedy 2,6 razy więcej, natomiast najistotniejsza z perspektywy funkcjonowania urzędów zatrudnienia liczba zapośredniczeń była wyższa niż w 1946 roku aż blisko 2,8 razy.

Tabela 1. Działalność urzędów zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy w latach 1945–1949

Rok	Zarejestrowanych poszukujących pracy		Zgłoszonych wolnych miejsc pracy		Zapośredniczonych do pracy	
	liczba (w tys.)	dynamika (w %)	liczba (w tys.)	dynamika (w %)	liczba (w tys.)	dynamika (w %)
1945 (IX – XII)	454,1	.	407,9	.	337,9	.
1946	886,7	.	780,7	.	602,8	.
1947	1 117,6	26,0	1 028,9	31,8	816,5	35,5
1948	1 625,3	45,4	1 420,0*	38,0	1 165,1	42,7
1949	2 157,1	32,7	2 046,4	44,1	1 657,4	42,3
Razem	6 240,8	-	5 746,9	-	4 597,7	-

*) wielkość podana za sprawozdaniem z pośrednictwa pracy w latach 1946–1948; według zestawienia zamieszczonego w artykule Witalisa Talejki opublikowanym w „Pracy i Opiece Społecznej” zgłoszono w 1948 r. 1 411,9 tys. wolnych miejsc pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: AAN, MPiOS, sygn. 45, *Działalność...*, k. 31; sygn. 576, *Działalność...*, k. 12–13; W. Talejko, *Problematyka...*, s. 134; obliczenia własne.

²⁰ AAN, MPiOS, sygn. 578, *Odprawy...*, k. 11–12; DzURP 1945, nr 41, poz. 231.

U podstaw tak szybkiego wzrostu zarówno aktywności zawodowej, jak i liczby miejsc pracy leżały przede wszystkim szybki rozwój inwestycji związanych z realizacją kolejnych etapów Planu Odbudowy Gospodarczej oraz wchodzenie na rynek pracy części pozostających wcześniej w głębokim odwodzie rezerw siły roboczej. To ostatnie zjawisko szczególnie widoczne było w roku 1948, gdy przyrost osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy wyniósł aż 45% i przekraczając dynamikę liczby osób zapośredniczonych, znalazł swoje odbicie w statystykach bezrobocia. Już jednak w roku następnym znacznie szybciej przyrastała liczba wolnych miejsc pracy oraz liczba osób zapośredniczonych, dzięki czemu sytuacja na rynku pracy ponownie się poprawiła, a zachodzące w 1949 r. zjawiska w sposób wyraźny zapowiadały ekspansję zatrudnieniową związaną z zainicjowaną oficjalnie w 1950 r. socjalistyczną industrializacją²¹.

Wysoka dynamika zjawisk obecnych na rynku pracy miała jeszcze jedno uzasadnienie, a mianowicie dużą płynność w zatrudnieniu, którą potwierdzało ponad 4,6 mln zapośredniczeń w ciągu niespełna czterech i pół roku. Co więcej, zjawisko nasilało się z czasem, czego przykładem stosunki z roku 1949, gdy liczba pracujących poza rolnictwem zwiększyła się o nieco ponad pół miliona, a zapośredniczonych zostało wtedy 1,6 mln poszukujących pracy. Początkowo płynność kadr była uzasadniania wciąż trwającymi przemieszczeniami ludności, jednak później ruchy migracyjne przestały odgrywać większą rolę w sytuacji na rynku pracy. Zjawisko nadmiernej fluktuacji pozostawało jednak nadal obecne i niezmiennie uznawane było przez władze za szkodliwe dla gospodarki (receptą na tę dysfunkcję rynku pracy miały stać się wprowadzane w I połowie 1950 r. akty prawne, z ustawą o socjalistycznej dyscyplinie pracy z 19 kwietnia na czele)²².

Mimo wszystkich różnic wynikających z zachodzących wskutek wojny zmian demograficznych oraz gospodarczych warto porównać aktywność urzędów zatrudnienia oraz ich przedwojennych odpowiedników. W 1938 r. biura Funduszu Pracy zapośredniczyły łącznie 526,4 tys. poszukujących pracy, a rok wcześniej było ich niespełna 600 tys. Tymczasem już w roku 1946 urzędy za-

²¹ Znaczące różnice między liczbą zarejestrowanych a liczbą zapośredniczonych do pracy wynikały z obowiązujących zasad prowadzenia rejestrów poszukujących pracy. Osoba bezrobotna była zobowiązana do zawiadomienia przynajmniej raz w miesiącu właściwego urzędu zatrudnienia o tym, że nadal poszukuje pracy, w przeciwnym razie była wykreślana z rejestru poszukujących pracy. Oznaczało to, że każdy, kto podjął zatrudnienie poza systemem państwowego pośrednictwa, automatycznie wypadł z grupy poszukujących pracy, zob. DzURP 1945, nr 41, poz. 231.

²² AAN, CUP, sygn. 386, *Sprawozdania...*, k. 159; DzURP 1950, nr 10, poz. 107; nr 18, poz. 153; nr 20, poz. 268; *Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej. Część pierwsza 1944–1949*, Warszawa 1951, s. 100; M. Rakowiecki, *Nowe formy i nowe zadania publicznego pośrednictwa pracy*, PiOS 1950, z. 5, s. 78–79; o realizacji i skutkach ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy zob. J. Chumiński, *Robotnicy polscy 1945–1956. „Stary” i „nowy” ośrodek przemysłowy na przykładzie Krakowa i Wrocławia*, Wrocław 2015, s. 271–286.

trudnienia skierowały do pracy 602,8 tys. osób, w kolejnych zaś latach liczba zapośredniczeń była wyraźnie wyższa niż przed wojną, co w sposób wyraźny wskazywało na zachodzące zmiany oraz obiektywnie widoczny postęp, jaki nastąpił w obrębie pośrednictwa po wojnie²³.

W akcji pośrednictwa widoczne było zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy między ziemiami dawnymi a tzw. ziemiami odzyskanymi. W roku 1947 na terenach nowych było zarejestrowanych około 20% wszystkich poszukujących pracy, a nieco wyższy, co równie znamienne, był udział tych terenów w puli zgłaszanych ofert zatrudnienia. Potwierdzało to zarówno utrzymujący się deficyt pracowników, jak i wynikające z niego niższe wskaźniki bezrobocia²⁴.

W obliczu występującego w wielu miejscach kraju deficytu pracowników coraz większego znaczenia w akcji pośrednictwa nabierał znany już przed wojną clearing pracy, polegający na zapośredniczaniu na posady dostępne poza miejscem zamieszkania pracownika. Początkowo efekty prowadzonej w skali całego kraju akcji były skromne. Sytuację zmieniło dopiero wprowadzenie w końcu 1947 r. clearingu wojewódzkiego, w ramach którego pracownicy na wolne miejsca pracy przemieszczani byli w obrębie województwa. Wskutek tego od roku 1948 w ramach tej formy pośrednictwa obsadzano już kilkadziesiąt tysięcy miejsc pracy rocznie (najwięcej w województwie śląskim). Co znamienne, tego typu clearing nie został wprowadzony na obszarach województw białostockiego, lubelskiego oraz rzeszowskiego, które tradycyjnie borykały się z nadmierną podażą pracy i nadal stanowić miały rezerwuar siły roboczej dla bardziej rozwiniętych części kraju (clearing stał się kolejnym ze sposobów pozyskiwania pracowników na ziemi odzyskanej)²⁵.

Niezbyt optymistycznie kształtowały się statystyki pośrednictwa pracy kobiet oraz pracowników młodocianych. Wskaźniki ofert pracy oraz zapośredniczeń kobiet niezmiennie były o kilka punktów procentowych niższe od ich udziału w zbiorowości osób zarejestrowanych. W przypadku młodocianych w roku 1946 pracę otrzymywała zaledwie połowa zgłaszających się do urzędów zatrudnienia, później sytuacja nieco się poprawiła i zapośredniczano już 2/3 chętnych, co nadal jednak było wskaźnikiem niższym od wyniku globalnego, kształtującego się na poziomie blisko 3/4²⁶.

Wspieraniu zatrudnienia młodocianych służyć miało poradnictwo zawodowe. Początkowo było ono ograniczone i rozproszone organizacyjnie (w połowie 1947 r. działało w kraju 21 tego typu placówek). Później, w oparciu o uchwałę Komitetu

²³ Mały Rocznik Statystyczny 1939, s. 267; obliczenia własne.

²⁴ AAN, MPiOS, sygn. 576, *Działalność...*, k. 12–13; obliczenia własne.

²⁵ AAN, CUP, sygn. 385, *Sytuacja...*, k. 126; tamże, MPiOS, sygn. 576, *Działalność...*, k. 9–10; sygn. 578, *Odprawy...*, k. 8, 21.

²⁶ AAN, MPiOS, sygn. 576, *Działalność...*, k. 12–13, 16; obliczenia własne.

Ekonomicznego Rady Ministrów z 10 października 1947 r., poradnie zawodowe powstawały przy urzędach zatrudnienia i wprost zostały ukierunkowane na pomoc dla zarejestrowanych młodocianych bezrobotnych. Do końca 1949 r. powstało w całym kraju 13 takich placówek, a liczba udzielonych w 1949 r. porad osiągnęła 45 tys. (zaplecze finansowe poradni stanowiły środki Funduszu Pracy). Mimo że zgodnie z założeniami udzielenie porady miało być poprzedzone badaniami lekarskimi kandydatów do pracy, wywiadem środowiskowym oraz badaniami psychologicznymi, ich działalność oceniana była jako mało wartościowa, skutkiem czego zostały w roku 1950 zlikwidowane (w większości przypadków poradnie ograniczały się do przychylenia się do propozycji zgłaszanych przez samych kandydatów – w 1949 r. stało się tak w 66% przypadków, później wskaźnik ten jeszcze się zwiększył)²⁷.

2. Produktywizacja niezatrudnionych

O ile pośrednictwo pracy pozostawało w omawianym okresie w dawnych i tradycyjnych ramach pojęciowych, o tyle pozostałe formy działań na rzecz zatrudnienia albo ramy te przekraczały, albo też stanowiły nowe ogniwo tej części polityki społecznej. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć dobrze znaną z okresu międzywojennego aktywizację zawodową osób niezatrudnionych, której założenia były szeroko realizowane w latach 30. przez Fundusz Pracy, w II połowie lat 40. stawały się zaś istotnym elementem zainicjowanej wtedy przebudowy struktury społecznej. W ramach tej formy polityki zatrudnienia wymienić należy tradycyjne roboty publiczne, zwane teraz interwencyjnymi, usamodzielnienie zawodowe osób wcześniej niepracujących oraz aktywność instytucji państwa na rzecz szkolenia i przysposobienia zawodowego.

Interesująca była ewolucja nastawienia do najbardziej znanych z okresu międzywojennego robót publicznych. Początkowo były przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej raczej odrzucane, podobnie jak Fundusz Pracy, jako instrument polityki zatrudnienia nieprzystający do nowej rzeczywistości. Dopiero wspomniane wyżej przekazanie resortowi środków Funduszu oraz postawienie zadania likwidacji lokalnych ośrodków bezrobocia przyniosło w 1947 r. „rehabilitację” robót publicznych jako skutecznego narzędzia walki z bezrobociem. Zorganizowano je w tym roku w 67 miejscowościach, a rodzaje wykonywanych prac były klasyczne dla tej formy interwencji – roboty rozbiórkowe, drogowe, wodociągowo-kanalizacyjne, regulacja rzek, budowa mostów itp. Istotnym

²⁷ AAN, MPiOS, sygn. 6, *Zarządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej 1946–1962*, k. 366; sygn. 560, *Sprawozdanie...*, k. 1–2, 6–10; sygn. 578, *Odprawy...*, k. 16; S. Hartman, *Poradnictwo zawodowe w Polsce*, PiOS 1948, nr 3, s. 164–168; likwidacja poradni zawodowych dobrze wpisująca się w proces masowej rekrutacji siły roboczej stanowiący istotny element inicjowanej w 1950 r. socjalistycznej industrializacji.

novum w ich ramach stały się zimowe roboty interwencyjne, planowane i realizowane w celu likwidacji sezonu martwego w budownictwie, który zawsze powodował sezonowe wzrosty bezrobocia (roboty z założenia starano się organizować zimą i wiosną, a nie latem i jesienią jak przed wojną). W ten sposób roboty interwencyjne stały się jednym z instrumentów uzupełniających działania na rzecz likwidacji bezrobocia, zwłaszcza sezonowego i lokalnego (w roku 1949 w ramach robót przepracowano ok. 2 mln roboczodniówek)²⁸.

Nowym instrumentem aktywizacyjnym wprowadzonym do arsenału polskiej polityki zatrudnienia stały się w omawianym okresie działania nazwane akcją usamodzielnienia gospodarczego niezatrudnionych. U jej podstaw leżało już nie tyle dążenie do walki z bezrobociem, ile świadomość zwiększającego się zapotrzebowania na siłę roboczą i konieczność związanego z tym poszukiwania nowych, niewykorzystanych wcześniej jej rezerw. Była to siła robocza niewykwalifikowana, a ponieważ znaczną jej część stanowiły kobiety, do nich właśnie akcja ta była w szczególności skierowana. Jej nieodłączną częścią miało być szkolenie bądź przysposobienie zawodowe.

Początkowo działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji wchodzących do zatrudnienia pracowników zasadały się na państwowych kursach zawodowych kierowanych do już pracujących w przemyśle. W 1945 r. objęły one 5 tys. osób, w 1946 – 12 tys., zaś w 1947 – już 27 tys. Wraz ze zwiększającym się zapotrzebowaniem na siłę roboczą następował dalszy rozwój działań na rzecz powiększania wykwalifikowanych zasobów pracy. W roku 1948 w kursach szkolenia zawodowego dla pracowników zatrudnionych w przemyśle uczestniczyło już 44,5 tys. osób, co oznaczało wzrost o blisko 2/3 w stosunku do roku poprzedniego. Akcję przysposobienia zawodowego wspomogło przeznaczenie na jej cele w roku 1947 części środków Funduszu Pracy (z kursów i szkoleń finansowanych z tego źródła skorzystało ponad 60 tys. słuchaczy różnych kategorii). W roku 1949, w myśl ustawy o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej z 10 lutego 1949 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 21 czerwca tego roku, powstał Centralny Urząd Szkolenia Zawodowego, do którego zadań należało organizowanie szkoleń i przysposobienia zawodowego na potrzeby przemysłu, rękodziela i handlu, w tym kwestie związane z przysposobieniem zawodowym pracowników²⁹.

Specyficzną i wprost nawiązującą do doświadczeń radzieckich formą działań stała się aktywizacja zawodowa kobiet. Nowe możliwości w tym względzie przyniosła wspomniana już decyzja dotycząca sposobu wykorzystywania środ-

²⁸ AAN, MPiOS, sygn. 6, *Zarządzenia...*, k. 258–259; sygn. 130, *Przegląd prasy. Tom II 1949*, bk.; sygn. 560, *Sprawozdanie...*, k. 3; sygn. 578, *Odprawy...*, k. 8, 10, 37.

²⁹ AAN, MPiOS, sygn. 128, *Przegląd prasy 1948*, bk.; sygn. 129, *Przegląd prasy. Tom I 1949*, bk.; DzURP 1949, nr 7, poz. 43; *Osiągnięcia socjalne...*, s. 123; K. Znatowicz, *Rola i znaczenie przysposobienia zawodowego*, PiOS 1948, nr 1, s. 16.

ków Funduszu Pracy z 10 października 1947 r., w myśl której miały one być również przeznaczane na produktywizację niezatrudnionych. Równocześnie w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej podjęto decyzję o przystąpieniu do organizowania spółdzielni pracy, w których zatrudnienie po uprzednim przeszkoleniu miało znaleźć 10 tys. niewykwalifikowanych i niepracujących wcześniej kobiet. W ten sposób zainicjowana została akcja usamodzielnienia niezatrudnionych kobiet, czyli tzw. akcja AZ. Zostały w nią zaangażowane urzędy zatrudnienia oraz terenowe komórki Ligi Kobiet, a robotnicze spółdzielnie pracy organizowała Centrala Spółdzielni Pracy. Kandydatki typowane były przez urzędy zatrudnienia, oddziały Ligi oraz rady związków zawodowych, następnie zaś szkolone przez Ligę Kobiet (prowadziła tę działalność do końca 1949 r.)³⁰.

Akcja AZ realizowana była wprawdzie do 1950 r., jednak jej ekspansja została zahamowana z końcem roku 1949, gdy problem bezrobocia kobiet przestał być zjawiskiem dotkliwym, a zapotrzebowanie na ich pracę w przemyśle wciąż się zwiększało. Łącznie w ramach akcji powstało 206 spółdzielni, w których pracę znalazło 25 tys. kobiet, z czego blisko 19 tys. w spółdzielniach branży konfekcyjnej (koszty przysposobienia zawodowego oraz wyposażenia takich jednostek były najniższe). Szybko zwiększały się w omawianym okresie kwoty wydatkowane na akcję – z 60 mln zł w roku 1947 poprzez 366 mln w 1948 aż do 635 mln zł w 1949, co oznaczało, że w ciągu trzech lat wydano na akcję AZ ponad miliard złotych (w roku 1950 przeznaczono na nią dodatkowe 372 mln zł)³¹.

W kontekście działań na rzecz aktywizacji niepracujących należy również zasygnalizować wyraźnie obecną w polityce państwa w pierwszych kilku latach po zakończeniu okupacji kwestię produktywizacji ocalałych z wojny Żydów. Początkowo aktywność zawodowa tej mniejszości przejawiała się w tworzeniu spółdzielni żydowskich, których do końca 1945 powstało wprawdzie 27, ale zatrudnienie znalazło w nich tylko 600 osób. Znacznie większą rolę odgrywało zatrudnianie żydowskich robotników w większych fabrykach Łodzi i Dolnego Śląska, gdzie znajdowały się największe skupiska tej ludności. Według pochodzących z połowy roku 1946 danych pracowało wtedy w kraju ok. 36 tys. Żydów, spośród ok. 94 tys. zdolnych do pracy³².

³⁰ AAN, CUP, sygn. 385, *Sytuacja...*, k. 123–124; tamże, MPIOS, sygn. 128, *Przegląd...*, bk.; sygn. 129, *Przegląd...*, bk.; sygn. 561, *Akcja...*, k. 2–3, 6; I. Sztachelska, *Cele, zadania i osiągnięcia Ligi Kobiet*, Warszawa 1947, s. 10–12.

³¹ AAN, MPIOS, sygn. 561, *Akcja...*, k. 3–5, 76–78.

³² Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. IPN BU 00231/146/1, *Sprawdzenia osób pochodzenia żydowskiego zamieszkałych w Polsce*, k. 70, 85; P. Grata, *Działania ratownicze w ramach opieki społecznej w tzw. Polsce Lubelskiej [w:] Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów 2016, s. 97–98.

W celu przyspieszenia działań związanych z aktywizacją zawodową przedstawicieli tej mniejszości 25 lipca 1946 r. powołany został do życia urząd Komisarza Rządu dla Spraw Produktywizacji Ludności Żydowskiej. Do jego kompetencji należały przede wszystkim sprawy związane z zatrudnianiem Żydów w przemyśle, rolnictwie i handlu, jak i pomoc w zakładaniu własnych warsztatów pracy. W efekcie według pochodzącego z sierpnia 1947 r. sprawozdania Komisarza Rządu liczbę zatrudnionych Żydów szacowano wtedy na około 40 tys., z czego 21–24 tys. pracowało w gospodarce państwowej i samorządowej, około 1,5 tys. w rolnictwie, ok. 5 tys. w spółdzielczości, a 12–15 tys. prowadziło własną działalność gospodarczą. Pełne zatrudnienie zdolnej do pracy ludności żydowskiej stało się w tym czasie oficjalnie artykułowanym celem politycznym Polskiej Partii Robotniczej. Ważnym aspektem produktywizacji miało być także przekwalifikowanie i przesuwanie pracowników z tradycyjnych „żydowskich” zawodów do przemysłu ciężkiego, stanowiące jeden ze środków likwidacji odrębności pracowników żydowskich³³.

3. Aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych

Ważnym elementem działań na rzecz poszerzania rezerwuaru siły roboczej stała się w omawianym okresie aktywizacja zawodowa (produktywizacja) osób niepełnosprawnych. Początkowo obejmowała ona przede wszystkim inwalidów wojennych, którzy już przed wojną posiadali liczne gwarancje prawne związane z rynkiem pracy, z czasem zaś miała być nastawiona na wszystkich dorosłych niepełnosprawnych, szczególnie tych, którzy pozostawali na utrzymaniu opieki społecznej. Liczebność zbiorowości osób niepełnosprawnych była po wojnie trudna do oszacowania. Zarejestrowanych inwalidów wojennych było około 110 tys., jednak ich łączną liczbę szacowano na ponad 200 tys., poza tym Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej liczbę inwalidów cywilnych określało w 1949 r. na około 190 tys. Przed wojną aktywizacja inwalidów wojennych polegała głównie na wyłączności koncesji na sprzedaż wyrobów monopolowych. Po wyzwoleniu koncesje zostały wprawdzie czasowo utrzymane, ale w 1946 r. zniesiono je jako „przeżytek polityki sanacyjnej”³⁴.

³³ AAN, URM, mkf. 23159, *Protokoły posiedzeń Rządu Rzeczypospolitej Polskiej VII-IX 1946*, k. 796–797, 808; *Lipiec 1947 r. Warszawa. Z projektu uchwały KC PPR pt. „Praca i zadania PPR wśród ludności żydowskiej”. O konieczności produktywizacji* [w:] *Dzieje Żydów w Polsce. Teksty źródłowe*, oprac. A. Cała, H. Datner-Śpiewak, Warszawa 1997, s. 199–200; M. Klusek, *Sytuacja ludności żydowskiej w Polsce w pierwszych latach po II wojnie światowej* [w:] *Rola Żydów w rozwoju gospodarczym ziem polskich*, red. J. Skodlarski, A. Pieczewski, Łódź 2014, s. 271–275.

³⁴ AAN, KRN, sygn. 45, *Protokoły...*, k. 21; tamże, MPiOS, sygn. 395, *Organizacja i działalność Głównego Urzędu Inwalidzkiego. Plany, sprawozdania, protokół, notatki 1946–1948*, k. 10–11; tamże, Zakład Ubezpieczeń Społecznych 1935–1962, 1972–1997, sygn. 23, *Renciści...*,

Od początku celem działań podejmowanych wobec inwalidów wojennych była ich reproduktywizacja za pomocą leczenia, protezowania oraz szkolenia zawodowego. Jak pisano w 1947 r., efektem finalnym miało być włączenie inwalidów wojennych do „bilansu aktywnych rezerw ludzkich”. Liczba inwalidów korzystających z leczenia z reguły przekraczała w latach 1945–1949 poziom 40 tys. osób rocznie, a równie istotnym aspektem działań na rzecz produktywizacji inwalidów było zapewnianie im protez i odpowiednich aparatów ortopedycznych. Jeszcze w 1945 r. udało się uruchomić produkcję w Krakowie i Poznaniu, później ruszyła wytwórnia warszawska. Dzięki temu w roku 1946 trzy państwowe wytwórnie protez obsłużyły już 4,8 tys. osób, z czego w nowe protezy zaopatrzyły 2 tys. inwalidów. W kolejnych latach następował dalszy wzrost produkcji, która w 1947 r. wyniosła 2,5 tys., w 1948 – 3,9 tys., zaś w 1949 – już ponad 6,2 tys. protez i aparatów ortopedycznych³⁵.

Dalszym etapem przygotowania inwalidów do podjęcia zatrudnienia miało być prowadzone w specjalnie do tego stworzonych zakładach szkolenie zawodowe. Na początku grudnia 1945 r. kosztem 2 mln zł uruchomiony został Państwowy Zakład Szkolny dla inwalidów wojennych w Poznaniu specjalizujący się w przycuczeniu do rzemiosła. W roku 1946 otwarto dwie następne tego typu placówki, w 1947 – kolejne i w efekcie we wrześniu 1949 roku działało łącznie 7 państwowych zakładów szkolenia inwalidów wojennych i wojskowych oraz 6 domów szkolenia dla inwalidów, w których rocznie kształciło się tysiąc kilkaset osób. Obok prowadzenia zakładów od roku 1947 Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej przystąpiło do organizacji szkolenia krótkoterminowego, mającego na celu przysposobienie do pracy w przemyśle inwalidów ciężko poszkodowanych oraz ociemniałych³⁶.

Efekty działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia inwalidów wojennych początkowo były skromne. Dopiero w połowie roku 1947 produktywizacja stała się realnym priorytetem polityki państwa wobec inwalidów wojennych. Potwierdzeniem tego był rozwój szkolenia zawodowego, jak również ograniczenie nakładów na pomoc doraźną dla inwalidów połączone z blisko czterokrotnym wzrostem środków kierowanych na leczenie i protezowanie. W roku 1948 zau-

k. 42; RS 1949, s. 254; T. Ćwik, *Powojenny rozwój zagadnień inwalidzkich*, PiOS 1948, nr 2, s. 84; P. Grata, *Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2, s. 95–98.

³⁵ AAN, MPiOS, sygn. 239, *Organizacja i działalność Wydziału Spraw Inwalidzkich. Sprawozdania, notatki, zestawienia 1945–1946*, k. 36–37, 65–67; Z. Lancmański, *Produktywizacja inwalidów*, PiOS 1949, nr 3–4, s. 140; *Osiągnięcia socjalne...*, s. 318–319.

³⁶ AAN, MPiOS, sygn. 6, *Zarządzenia...*, k. 156–157; sygn. 239, *Organizacja...*, k. 48, 67, 105; sygn. 395, *Organizacja...*, k. 16–18; sygn. 437, *Szkolenie inwalidów. Reorganizacja zakładów, okólniki, pisma okólne, korespondencja 1950*, k. 9; Z. Lancmański, *Produktywizacja...*, s. 141–142.

ważalny stał się też wreszcie postęp w zatrudnianiu inwalidów wojennych w przemyśle państwowym. Zwiększała się liczba inwalidów rejestrujących się w urzędach zatrudnienia, zgłaszanych dla nich miejsc pracy, jak i niepełnosprawnych osób zapośredniczonych. Tych ostatnich w skali roku było 3,8 tys., łącznie zaś zatrudnienie znalazło w 1948 r. 5,3 tys. inwalidów³⁷.

Mimo widocznego wzrostu zatrudnienia inwalidów w przemyśle za podstawową formę ich produktywizacji uznano w roku 1949, wzorem polityki pracy Związku Radzieckiego, spółdzielnie inwalidzkie. Pionierem tej formy działalności był tuż po wojnie Związek Inwalidów Wojennych RP. W końcu roku 1948 czynnych było w kraju 10 spółdzielni inwalidzkich. Największa z nich – prowadzona przez Związek Ogólnokrajowa Spółdzielnia Inwalidów Wojskowych – zatrudniała 700 osób, a 40% jej kadry stanowili inwalidzi. W roku 1949 nastąpiła unifikacja spółdzielczości inwalidzkiej, stanowiąca element szerszych przemian zachodzących w gospodarce. W jej wyniku w lipcu powstała Centrala Spółdzielni Inwalidów. Przejęła ona 164 zakłady wytwórcze, usługowe i handlowe zatrudniające niespełna 2 tys. osób, wśród których 33% stanowili inwalidzi³⁸.

Co istotne, spółdzielnie inwalidzkie nie ograniczały się w działaniach rekrutacyjnych do inwalidów wojennych i z czasem stać się miały drogą ku pełnej unifikacji polityki zatrudnienia wobec różnych kategorii osób niepełnosprawnych. Było to szczególnie istotne w kontekście następującego od 1947 r. zwrotu w polityce opiekuńczej państwa, która przedstawiona została wtedy na produktywizację niezdolnych do pracy podopiecznych opieki społecznej. Zwrot ten długo utrudniało tradycyjnie priorytetowe traktowanie inwalidów wojennych i dopiero zaspokojenie ich potrzeb w zakresie leczenia, protezowania i przysposobienia do pracy miało pozwolić, zgodnie z założeniami Planu Trzyletniego, na objęcie działaniami aktywizacyjnymi inwalidów cywilnych³⁹.

Kwestia aktywizacji zawodowej ogółu osób niepełnosprawnych w sposób znaczący zaistniała w polityce państwa dopiero w końcu lat 40., gdy władze resortu pracy i opieki społecznej uznały, że problem zatrudnienia inwalidów wojennych został w zasadzie rozwiązany. W ten sposób punkt ciężkości działań można było przesunąć na inwalidów cywilnych oraz inwalidów pracy. Skoncentrowano się przede wszystkim na rozbudowie spółdzielczości inwalidzkiej oraz

³⁷ AAN, Kancelaria Sejmu w Warszawie 1947–1972, sygn. 288, *Protokoły komisji sejmowych. Tom XII. Komisja Pracy i Opieki Społecznej*, k. 21; tamże, MPiOS, sygn. 395, *Organizacja...*, k. 19; sygn. 491, *Wycinki prasowe 1946*, k. 81; sygn. 576, *Działalność...*, k. 6; tamże, URM, sygn. 2/34, *Opieka społeczna 1948*, k. 31–32.

³⁸ AAN, MPiOS, sygn. 130, *Przegląd...*, bk.; sygn. 239, *Organizacja...*, k. 114–115; L. Paryczko, *Spółdzielczość pracy w Polsce w latach 1945–1955*, Warszawa 1973, s. 59–61.

³⁹ AAN, URM, sygn. 1/11, *Materiały do expose sejmowego Prezesa Rady Ministrów 1947, 1950*, k. 107; Z.L., *Zagadnienia z zakresu opieki nad inwalidami w Narodowym Planie Gospodarczym*, PiOS 1947, nr 1, s. 48–50.

zatrudnianiu niepełnosprawnych w innych spółdzielniach pracy. Ekspansja tej formy aktywizacji nastąpiła jednak dopiero w roku 1950 (w końcu 1949 r. w spółdzielczości ogółem pracowało 3,9 tys. niepełnosprawnych, w rok później już 8,1 tys.). W roku 1949 stworzono również podstawy drugiego filaru zatrudniania niepełnosprawnych, czyli ich produktywizacji poprzez sektor uspołeczniony. Powołani w tym roku instruktorzy do spraw zatrudniania inwalidów mieli za zadanie dobieranie odpowiednich stanowisk pracy dostosowanych do możliwości obejmujących je inwalidów oraz monitorowanie przebiegu zatrudnienia w pierwszym okresie pracy skierowanego do takiej pracy inwalidy (w latach 1948–1951 zatrudniono w ten sposób 6,1 tys. osób)⁴⁰.

4. Masowy werbunek siły roboczej

Nowym, nieznanym wcześniej instrumentem polskiej polityki zatrudnienia stała się w końcu lat 40. masowa rekrutacja siły roboczej. Był to element działań związanych ze stopniowym wchodzeniem Polski na drogę wzorowanej na sowieckiej, socjalistycznej industrializacji. Przy wciąż zwiększającym się zapotrzebowaniu na siłę roboczą masowa jej rekrutacja miała być kolejnym i bardziej efektywnym sposobem jej pozyskiwania, wykorzystywanym zwłaszcza w mniej popularnych bądź wymagających szczególnie ciężkiej pracy zawodach. Należy jednak pamiętać, że instrument ten w omawianym okresie dopiero wchodził do arsenału działań polityki zatrudnienia, a jego rozwój miał przypaść na czas realizacji Planu Sześcioletniego.

Zagadnienie rekrutacji siły roboczej na potrzeby rozwijającego się przemysłu wyraźnie dostrzeżono już w Planie Odbudowy Gospodarczej, w którym zwracano uwagę nie tylko na dążenie do pełnego zatrudnienia, ale również na stworzenie warunków umożliwiających odpowiedni przepływ pracowników z rolnictwa do przemysłu. Wolne zasoby widziano zarówno na terenach wiejskich, gdzie Centralny Urząd Planowania nadwyżkę rąk do pracy szacował na 300–500 tys. osób, jak i wśród już pracujących, poprzez likwidację przerostów zatrudnienia oraz poprawę organizacji pracy zakładów państwowych. Zgodnie z założeniami w okresie realizacji Planu Trzyletniego zwiększać się miało zatrudnienie w pozarolniczych działach gospodarki przy stabilizacji w tym względzie w rolnictwie, co miało być nie tylko efektem wzrostu produkcji, ale i zapoczątkowaniem procesu przebudowy społeczno-gospodarczej kraju⁴¹.

⁴⁰ A. Hulek, *Z dziejów polskiej rehabilitacji inwalidów i innych osób niepełnosprawnych jako służby społecznej*, Warszawa–Rzeszów 1998, s. 19–20; Z. Lancański, *Produktywizacja...*, s. 143; L. Paryczko, *Spółdzielczość...*, s. 88, 141, 151.

⁴¹ AAN, CUP, sygn. 385, *Sytuacja...*, k. 125; W. Talejko, *Problemy zatrudnienia w Narodowym Planie Gospodarczym*, PiOS 1947, nr 1, s. 39–40.

Początkowo akcję masowych przesiedleń do pracy osób z terenów przeludnionych na obszary z deficytem siły roboczej planowano powiązać z clearingiem pracy, a jej założenia sformułowano jesienią 1947 r. Łączono je również wtedy z szeroko rozumianymi procesami migracyjnymi, z czasem jednak masowy werbunek coraz wyraźniej oddzielano od przesiedleń. W roku 1947 podjęto nawet pierwsze próby zastosowania w praktyce tego instrumentu polityki zatrudnienia. Powodzeniem zakończyć się miał na przykład werbunek ok. 8 tys. górników przeprowadzony w Katowicach, jednak w późniejszych zestawieniach statystycznych nie był on ujmowany w tej kategorii działań urzędów zatrudnienia (łącznie w tym roku za sprawą masowego werbunku zatrudnienie znalazło 1340 osób)⁴².

W świetle powyższych ustaleń można stwierdzić, że oficjalnie, również w warstwie propagandowej, werbunek siły roboczej pojawił się w praktyce działań polityki zatrudnienia dopiero w roku 1948. Objął on wtedy łącznie, według różnych danych, niespełna 93 tys. lub 110 tys. osób, w roku następnym zaś było to 104 tys. lub 114 tys. W pierwszym roku prowadzonej na szeroką skalę akcji za pośrednictwem masowego werbunku siły roboczej pozyskano najwięcej osób do pracy w przemyśle węglowym (47 tys.) oraz w państwowych gospodarstwach rolnych (32 tys.), do budownictwa skierowano niespełna 9 tys. osób, zaś do robót rolnych w Czechosłowacji 7,6 tys. W roku 1949 natomiast w stopniu największym zasilono kadry w PGR-ach (42 tys.), budownictwie (37 tys.) oraz przemyśle włókienniczym (21 tys. wobec 18 tys. rok wcześniej), podczas gdy dla górnictwa zapewniono wtedy już tylko 7 tys. pracowników. Poza tym łącznie blisko 6 tys. pracowników pozyskano w obu latach do pracy w leśnictwie⁴³.

Zdecydowanie najwięcej rekrutowano w tym czasie w ramach masowego werbunku pracowników w województwach łódzkim (ponad 52 tys. w ciągu dwóch lat) oraz śląskim (20 tys. w 1948 r. i niespełna 9 tys. rok później), co w kontekście struktury gałęziowej zatrudnianych w ten sposób było całkiem zrozumiałe. Z pozostałych województw ziem dawnych w roku 1948 rekrutowano po kilka tysięcy pracowników, a widoczny postęp nastąpił w roku następnym, gdy to właśnie województwa ziem dawnych w największym stopniu zasiłały rozbudowywane na ziemiach odzyskanych państwowe gospodarstwa rolne. W województwie krakowskim liczba zwerbowanych przekroczyła wtedy poziom 12 tys., a stosunkowo dużo pracowników zrekrutowano również w kieleckim (blisko 9 tys.), poznańskim (ponad 8,5 tys.), bydgoskim (8,1 tys.) oraz lubelskim (6,3 tys.)⁴⁴.

⁴² AAN, MPiOS, sygn. 578, *Odprawy...*, k. 8, 21–22.

⁴³ AAN, MPiOS, sygn. 572, *Werbunek pracowników do przemysłu i rolnictwa. Zestawienia statystyczne 1950*, k. 9; W. Talejko, *Problematyka...*, s. 134; w roku 1947 w ramach werbunku pozyskano 1000 pracowników dla państwowego rolnictwa oraz nieco ponad 300 dla przedsiębiorstw budowlanych.

⁴⁴ AAN, MPiOS, sygn. 572, *Werbunek...*, k. 8.

Mimo rozwoju akcji werbunkowej wciąż uznawana była ona w tym czasie za niedoskonałą i obciążoną wieloma błędami organizacyjnymi, nadal także działalność ta była zbyt odległa od osiągnięć radzieckich w tym względzie. Postęp miał przyjść dopiero w 1950 r., gdy werbunek stał się działalnością planową, a funkcjonowanie służb zatrudnienia zostało w pełni przystosowane do potrzeb socjalistycznego państwa. Dla porównania warto nadmienić, że w pierwszym roku realizacji Planu Sześcioletniego ta forma rekrutacji siły roboczej przyniosła pozyskanie do pracy ponad 141 tys. osób, co oznaczało, w świetle porównywalnych danych źródłowych, blisko czterdziestoprocenowy postęp w stosunku do roku poprzedniego⁴⁵.

Uwagi końcowe

Podsumowując procesy zachodzące w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949, warto zauważyć kilka zasadniczych ich cech. Przede wszystkim zmiany demograficzne i terytorialne będące efektem wojny i okupacji przyniosły znaczące zmniejszenie liczby ludności Polski oraz przekształcenie jej struktury gospodarczej, co przełożyło się na sytuację na rynku pracy. Z jednej strony określał ją stosunkowo szybki po wojnie wzrost zatrudnienia, które już w roku 1946 było wyraźnie wyższe niż w końcu lat 30., z drugiej zaś rozmiary bezrobocia, mimo że trudne do precyzyjnego uchwycenia, były znacznie niższe niż w Drugiej Rzeczypospolitej. Przestało również straszyć dramatycznie wysokie przed wojną bezrobocie ukryte na wsi.

W zaistniałych po wyzwoleniu warunkach sformułowane zostały nowe założenia polityki pracy. Jej celem stało się przede wszystkim osiągnięcie pełnego zatrudnienia i likwidacja bezrobocia, ale również skuteczne działania na rzecz pozyskiwania odpowiednich do wzrastających w tym względzie potrzeb zasobów siły roboczej. Skutkiem tak sformułowanych priorytetów były zarówno zasadnicze zmiany w organizacji instytucji rynku pracy, jak i rozbudowa arsenału wykorzystywanych w polityce zatrudnienia instrumentów. Obok tradycyjnego pośrednictwa pracy postawiono na aktywizację zawodową niezatrudnionych, produktywizację niepełnosprawnych oraz masowy werbunek siły roboczej stanowiący zapowiedź wielkich transferów społecznych czasu socjalistycznej industrializacji. W ten sposób polityka zatrudnienia przestała być w nowych czasach li tylko instytucją walki z bezrobociem i wsparcia dla poszukujących pracy. Stała się nieodłączną częścią prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej, a jej celem w warunkach marginalizacji zjawiska bezrobocia miało być już nie tyle zapewnianie pracy, ile raczej dostarczanie pracowników na potrzeby rozbudowywanego państwowego kompleksu gospodarczego.

⁴⁵ AAN, MPiOS, sygn. 31, *Materiał na kolegium: opracowanie 1950*, k. 4–5; sygn. 572, *Werbunek...*, k. 8; *Osiągnięcia socjalne...*, s. 106–107.

Źródła i literatura

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych

Centralny Urząd Planowania.

Kancelaria Sejmu w Warszawie 1947–1972.

Krajowa Rada Narodowa.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej 1945–1960.

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego.

Urząd Rady Ministrów [1944–1952] 1953–1996.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych 1935–1962, 1972–1997.

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Źródła drukowane

Deklaracja Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej z 1 marca 1943 r. „O co walczymy?” [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (Materiały i dokumenty) stycznia 1942 r. – grudzień 1948 r.*, Warszawa 1952.

Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej z listopada 1943 r. „O co walczymy?” [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej (Materiały i dokumenty) stycznia 1942 r. – grudzień 1948 r.*, Warszawa 1952.

Druki Sejmowe, Sejm Ustawodawczy.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1924, 1927, 1932, 1933, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950.

Lipiec 1947 r. Warszawa. Z projektu uchwały KC PPR pt. „Praca i zadania PPR wśród ludności żydowskiej”. O konieczności produktywizacji [w:] *Dzieje Żydów w Polsce. Teksty źródłowe*, oprac. A. Cała, H. Datner-Śpiewak, Warszawa 1997.

Mały Rocznik Statystyczny 1939.

Rocznik Statystyczny 1949, 1950.

Opracowania

Chumiński J., *Robotnicy polscy 1945–1956. „Stary” i „nowy” ośrodek przemysłowy na przykładzie Krakowa i Wrocławia*, Wrocław 2015.

Chumiński J., *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław 1999.

Ćwik T., *Powojenny rozwój zagadnień inwalidzkich*, „Praca i Opieka Społeczna” 1948, nr 2.

Grata P., *Działania ratownicze w ramach opieki społecznej w tzw. Polsce Lubelskiej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia s polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów 2016.

Grata P., *Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2.

Grata P., *Obciążenia systemowe w polskiej polityce społecznej w latach 1944–1950. Zarys problematyki* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.

Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013.

- H.B., *Uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie dodatków rodzinnych do plac i dotacji na akcję szkolenia zawodowego pracowników*, „Praca i Opieka Społeczna” 1946, nr 4.
- Hartman S., *Poradnictwo zawodowe w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1948, nr 3.
- Hulek A., *Z dziejów polskiej rehabilitacji inwalidów i innych osób niepełnosprawnych jako służby społecznej*, Warszawa–Rzeszów 1998.
- Jędruszczak H., *Miasta i przemysł w okresie odbudowy* [w:] *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Kłusek M., *Sytuacja ludności żydowskiej w Polsce w pierwszych latach po II wojnie światowej* [w:] *Rola Żydów w rozwoju gospodarczym ziem polskich*, red. J. Skodlarski, A. Pieczewski, Łódź 2014.
- Krasocki M., *Zarys historyczny organizacji zatrudnienia w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1947, nr 1.
- Lancmański Z., *Produktywizacja inwalidów*, „Praca i Opieka Społeczna” 1949, nr 3–4.
- Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej. Część pierwsza 1944–1949*, Warszawa 1951.
- Paryczko L., *Spółdzielczość pracy w Polsce w latach 1945–1955*, Warszawa 1973.
- Rakowiecki M., *Nowe formy i nowe zadania publicznego pośrednictwa pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1950, z. 5.
- Rysz B., *Rozwój pośrednictwa pracy w Polsce* [w:] *Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce*, red. I. Sieńko, Warszawa 1980.
- Sztachelska I., *Cele, zadania i osiągnięcia Ligi Kobiet*, Warszawa 1947.
- Szubert W., *Nowe drogi polityki społecznej*, Warszawa 1947.
- Talejko W., *Problematyka zatrudnienia i nowe zadania urzędów zatrudnienia w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1949, nr 3–4.
- Talejko W., *Problemy zatrudnienia w Narodowym Planie Gospodarczym*, „Praca i Opieka Społeczna” 1947, nr 1.
- Z. L., *Zagadnienia z zakresu opieki nad inwalidami w Narodowym Planie Gospodarczym*, „Praca i Opieka Społeczna” 1947, nr 1.
- Znatowicz K., *Rola i znaczenie przysposobienia zawodowego*, „Praca i Opieka Społeczna” 1948, nr 1.

Transformations in the Polish employment policy in the years 1944–1949

Summary

The unemployment was the biggest social problem in the Second Polish Republic. As a result of the Second World War, the situation on the Polish labour market changed significantly. This was the result of population loss and border changes that caused changes in the country's economic structure. After 1945 the employment was increasing fast and the unemployment was significantly lower than before the war. Under such conditions, new assumptions of employment policy were formulated. Its aim was a full employment, alleviating unemployment and undertaking action for acquisition of new labour resources. Essential changes happened in the organisation of institutions of the labour market, the range of instruments used was also widened. It included: traditional job centres, actions to make the unemployed and the disabled active in the labour market, and mass recruitment of manpower which was the onset of the socialist industrialization. In the new times, the employment policy was not only an institution to fight against unemployment. It has become part of the economic policy and it aimed not only to provide jobs but also workers for industry.

Key words: Polish labour market, employment policy, fight against unemployment, full employment

Kinga Woźniakowska

ORGANIZACJA, INFRASTRUKTURA I DZIAŁALNOŚĆ LECZNICZA UZDROWISK W POLSKICH SUDETACH I NA PRZEDGÓRZU SUDECKIM W LATACH 1945–1966 ZARYS PROBLEMATYKI

Wprowadzenie

Po 1945 r. nastąpiło w Polsce radykalne przekształcenie lecznictwa uzdrowiskowego. Zmiany dotyczyły zarówno przestrzeni, architektury kurortów, jak i form zarządzania czy oferty leczniczej. Zagadnienie uzdrowisk sudeckich po II wojnie światowej nie doczekało się jednak dotąd szerszego opracowania. Artykuł jest próbą uzupełnienia tej luki badawczej, jego celem jest syntetyczne przedstawienie poważnych zmian, które dotknęły uzdrowiska w okresie powojennym. Cezury czasowe wyznaczają: rok 1945 – moment rozciągnięcia polskiej administracji na teren Dolnego Śląska oraz rok 1966 r., w którym uchwalono ustawę o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, kończącą i zarazem podsumowującą przemiany w tej gałęzi służby zdrowia.

Kwestia uzdrowisk sudeckich w strukturach państwowych Polski Ludowej nie była dotąd przedmiotem szerszych badań. Nieliczne wzmianki o jej założeniach można znaleźć w monografiach miejscowości zdrojowych czy przewodnikach. W literaturze brak kompleksowych prac poświęconych ogólnym tendencjom, przekształceniom, jakim podlegała architektura miejscowości kuracyjnych, a także samo lecznictwo. W dotychczasowych publikacjach koncentrowano się raczej na XIX w., pomijając tym samym okres po II wojnie światowej. Lukę uzupełnia przygotowana przeze mnie rozprawa doktorska¹. Niniejszy artykuł jest próbą podsumowania rezultatów badań przeprowadzonych w ramach dysertacji. Wśród wydanych opracowań wyjątek stanowią pozycje R.M. Łuczyńskiego: *Uzdrowiska sudeckie w latach 1945–1950* oraz

¹ K. Janusiak, *Uzdrowiska w polskich Sudetach i Przedgórzu Sudeckim w latach 1945–1966 (organizacja, infrastruktura, działalność lecznicza)*, Wrocław 2016, niepublikowana rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. J. Kęsika w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego.

*Uzdrowiska w Sudetach Zachodnich w latach 1951–1966*². Nie można również pominąć książki *Uzdrowiska dolnośląskie i ich okolice* pod redakcją A. Falkiewicza i M. Starzewskiej³.

Precyzując pojęcie uzdrowiska, przyjąłem definicję zgodną z obowiązującą przez omawiany okres ustawą z 1922 r., w której za uzdrowiska uważano zarówno tzw. zdrojowiska, jak i stacje klimatyczne. Badaniami zostały objęte miejscowości położone w polskiej po 1945 r. części Sudetów oraz na Przedgórzu Sudeckim prowadzące jednocześnie działalność leczniczą pod auspicjami Zarządu Państwowych Uzdrowisk Dolnośląskich, Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Uzdrowiska” i Centralnego Zarządu Uzdrowisk. Ambicją artykułu nie jest kompleksowe przedstawienie sytuacji we wszystkich sudeckich ośrodkach. Badaniami nie zostały objęte sanatoria podległe poszczególnym ministerstwom czy też te o profilu dziecięcym. Skoncentrowałam się na uzdrowiskach, które otrzymały status państwowych przedsiębiorstw uzdrowiskowych i podlegały zarządowi instytucji związanych z resortem zdrowia. W ciągu analizowanego okresu ich liczba ewoluowała. Ostatecznie było to 11 miejscowości: Polanica, Lądek, Cieplice, Świeradów, Szczawno, Jedlina, Przerzeczyn, Kudowa, Długopole, Czerniawa, Duszniki. Należy podkreślić, że powojenne przekształcenia dotyczyły wszystkich sfer składających się na szeroko pojęte funkcjonowanie uzdrowisk. W artykule chciałam skoncentrować się przede wszystkim na rzeczonych zmianach: jakie czynniki na nie wpływały; jakie różnice można wskazać w stosunku do okresu sprzed 1939 r.

Pierwszych 21 lat Polski Ludowej miało bardzo duże znaczenie dla funkcjonowania miejscowych uzdrowisk. Przed II wojną światową kurorty dysponowały dobrze rozwiniętą bazą leczniczą oraz infrastrukturą. Na skutek przesunięcia granic znalazły się na terenie Polski. Wtedy też rozpoczął się kolejny etap ich rozwoju. Państwo polskie przejęło dobrze zorganizowane uzdrowiska o dużym potencjale. Bogactwa naturalne eksploatowane w miejscowych kurortach miały wpływ na kształtowanie się całego powojennego lecznictwa uzdrowiskowego. Na uwagę zasługują przede wszystkim znajdujące się w Sudetach złoża borowiny, klimat sprzyjający między innymi terapii gruźlicy, a przede wszystkim wody lecznicze. Dominowały wśród nich szczyawy. Wyróżniały się źródła termalne w Cieplicach, arsenowe w Kudowie,

² R.M. Łuczyński, *Uzdrowiska sudeckie w latach 1945–1950*, Wrocław 2015; tenże, *Uzdrowiska w Sudetach Zachodnich w latach 1951–1966*, Wrocław 2016. Autor w skrócie opisuje między innymi organizacje uzdrowiskowe, lecznictwo, frekwencję. Nie dokonał jednak szerszej analizy wymienionych zjawisk i nie przedstawił ich w kontekście powojennych zmian, które dotknęły lecznictwo uzdrowiskowe w całym regionie.

³ *Uzdrowiska dolnośląskie i ich okolice. Balneologia, historia, przyroda, sztuka*, red. A. Falkiewicz, M. Starzewska, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.

radoczyne w Świeradowie i Łądku Zdroju⁴. Lecznictwo uzdrowiskowe było ściśle związane z regionem sudeckim. Cieplice oraz Łądek Zdrój już przed końcem XVI w. prowadziły działalność kuracyjną. Z kolei rozkwit śląskich ośrodków można wiązać z przemianami cywilizacyjnymi przełomu XIX i XX w.⁵ Obok zdrojów funkcjonowały stacje klimatyczne, w tym miejscowości, w których leczono gruźlicę.

Organizacja lecznictwa uzdrowiskowego

Po II wojnie światowej zmieniła się przede wszystkim organizacja lecznictwa uzdrowiskowego. Trzeba zauważyć różnicę w formach zarządzania miejscowościami kuracyjnymi. Kluczową, bezprecedensową zmianą było upaństwowienie uzdrowisk. Przed 1945 r. majątek niemieckich ośrodków był różnorodnie zarządzany. Źródła wód mineralnych znajdowały się w gestii właścicieli ziemskich, samorządów⁶. Poszczególne zakłady lecznicze należały do osób prywatnych, spółek, instytucji państwowych, zakładów ubezpieczeniowych, towarzystw społecznych. Często zdarzały się transakcje kupna-sprzedaży. Nie wypracowano jednego, wspólnego modelu administrowania. Obok pełnopłatnych zakładów prywatnych istniały też sanatoria funkcjonujące na zasadach społecznych. Uzdrowiska, zgodnie z prawem wolnego rynku, konkurowały ze sobą, starając się przyciągnąć jak największą liczbę kuracjuszy.

Proces powojennego organizowania lecznictwa uzdrowiskowego był niezwykle skomplikowany i dynamiczny. W 1945 r. zaczęły formować się państwowe struktury administracyjne, które miały zarządzać uzdrowiskami. Koordynowały one proces przejmowania obiektów i urządzeń uzdrowiskowych od armii radzieckiej oraz instytucji, które statutowo nie miały nic wspólnego z lecznictwem. W tym okresie oprócz kluczowej kwestii zarządzania uzdrowiskami pojawiły się także problemy związane z osadnictwem w miejscowościach kuracyjnych czy konfliktami interesów między zarządami uzdrowisk a Funduszem Wczasów Pracowniczych. Podstawą prawną przejmowania przez instytucje państwowe majątku poniemieckich uzdrowisk był dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich oraz precyzujący go okólnik Ministerstwa Ziem Odzyskanych, Departamentu Likwidacyjnego z dnia 12 lipca 1946 r. Tym samym

⁴ J. Papierkowski, *Wytyczne balneologiczne do organizacji lecznictwa w uzdrowiskach potencjalnych województwa wrocławskiego*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1973, z. 8, s. 83.

⁵ J. Dębicki, *Kulturowe aspekty sudeckich uzdrowisk obecnego regionu dolnośląskiego w XVII–XVIII w.*, Toruń 2005, s. 6, 17; T. Przerwa, *Wędrówka po Sudetach, szkice z historii turystyki śląskiej przed 1945 r.*, Wrocław 2005, s. 48.

⁶ Tamże, s. 51.

obiekty uzdrowiskowe stanowiły „z mocy samego prawa własność Skarbu Państwa” i zostały przejęte przez Ministerstwo Zdrowia⁷. W praktyce obowiązywała duża dowolność i chaos, a kwestia przydziałów nieruchomości w uzdrowiskach nie była ostatecznie wyjaśniona jeszcze kilka lat po zakończeniu wojny.

W okresie Polski Ludowej ujednociono administrowanie uzdrowiskami. Było to swego rodzaju *novum*. Jednocześnie próbowano kontynuować przedwojenne rozwiązania⁸. Porządek prawny nadal opierał się na ustawie z 1922 r. Z uwagi na inne warunki gospodarcze, polityczne, społeczne próba ta musiała zakończyć się niepowodzeniem. Nieunormowana sytuacja prawna powodowała chaos organizacyjny. Należy podkreślić, że w świetle międzywojennej ustawy uzdrowiskami były zarówno zdrojowiska, stacje klimatyczne, jak i kąpieliska morskie. Istotne było także uznawanie miejscowości leczniczej poprzez nadanie jej charakteru użyteczności publicznej. Przepisów tych jednak nie przestrzegano. Najjaskrawszym przykładem upośledzenia ówczesnego systemu prawnego były komisje uzdrowiskowe, które w teorii „miały przyczynić się do rozwoju i podnoszenia gospodarczego urzędów uzdrowiskowych. Finansowo zostały one uzależnione od rad narodowych i działalność ich została sprowadzona do roli placówek pobierających taksę klimatyczną i w najlepszym wypadku do organów utrzymujących zieleńce, orkiestry i czuwających nad stanem sanitarnym uzdrowisk”⁹. Stan ten trwał aż do 1966 r., kiedy uchwalono ustawę o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, regulującą zasadnicze problemy i na nowo definiującą zadania, jakie postawiono przed uzdrowiskami¹⁰. Nie zdecydowano się na wcześniejszą zmianę ustawy, gdyż kwestie lecznictwa uzdrowiskowego w funkcjonującym modelu państwa w rzeczywistości nie miały istotnego znaczenia.

Sudeckie uzdrowiska poddano nadzorowi Ministerstwa Zdrowia. Na marginesie rozważań należy dodać, że osobno funkcjonowały zakłady lecznicze nad-

⁷ Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Oddział w Kamieńcu Ząbkowickim (cyt. APKZ), „Uzdrowisko Polanica” w Polanicy-Zdroju, sygn. 1/8, Zaświadczenie Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych Polanica Zdrój z dnia 23.12.1952 r. o przejmowaniu obiektów w trybie dekretu z dnia 8.03.1946 r.; również: *Przejęcie obiektów turystycznych poniemieckich*, „Ziemia” 1946, nr 7, s. 22.

⁸ Reaktywowano Związek Uzdrowisk Polskich. Miał zrzeszać wszystkie uzdrowiska, zarówno zdroje, jak i klimatyczne oraz kąpieliska morskie i większe miejscowości wypoczynkowe (określane jako letniska). Związek został ponownie zalegalizowany przez Urząd Wojewódzki w Krakowie w czerwcu 1945 r., jednak ze względu na upaństwowienie uzdrowisk nie mógł on w pełni funkcjonować w pierwotnych ramach organizacyjnych. Pismo okólne Ministerstwa Zdrowia nr 380/45 z dnia 7.08.1945 r. w sprawie zrzeszenia się uzdrowisk w Związku Uzdrowisk Polskich, „Dziennik Zdrowia” 1945, nr 3, s.82; Z. Szamborski, *Zdrojownictwo w pierwszym 30-leciu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, nr 4, cz. I, s. 22.

⁹ K. Orzechowski, *Rozbudowa bazy materialnej lecznictwa uzdrowiskowego i warunki usprawnienia skierowań*, „Wiadomości Uzdrowiskowe” 1957, nr 2/3, s. 79.

¹⁰ DzU 1966, nr 23, poz. 150. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1967 r.

zorowane przez Ministrów: Obrony Narodowej, Komunikacji i Sprawiedliwości. Instytucjami, które podlegały resortowi zdrowia i jednocześnie czuwały nad całością lecznictwa uzdrowiskowego, były kolejno: Zarząd Państwowych Uzdrowisk Dolnośląskich (1945–1947), Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Uzdrowiska” (1947–1952), Centralny Zarząd Uzdrowisk (1953–1967). Poszczególne etapy administrowania miejscowościami kuracyjnymi uzależnione były od zmian modelu zarządzania, którego głównym celem była centralizacja. W 1950 r., wraz z likwidacją dolnośląskiej dyrekcji okręgowej, zlikwidowano autonomię poszczególnych uzdrowisk i dokonano pełnej centralizacji ich struktur. Wprowadzono jednolitą organizację we wszystkich kurortach. Przełomem było utworzenie w 1953 r. Państwowych Przedsiębiorstw Uzdrowiskowych¹¹.

Co istotne, na początku lat 50. pojęcie uzdrowiska zawężono do miejscowości, w której stosuje się lecznictwo balneologiczne. Stacje klimatyczne oraz kąpieliska morskie wyłączono z tej kategorii. Obostrzenia te dotknęły między innymi Szklarską Porębę czy Karpacz. Ośrodki te znalazły się poza strukturami organizacyjnymi, które z ramienia Ministerstwa Zdrowia administrowały uzdrowiskami. Zostały również pozbawione zorganizowanej działalności leczniczej. Tym samym marginalizacja lecznictwa klimatycznego stała się faktem, co było sprzeczne z obowiązującą ustawą o uzdrowiskach. Dawne luftkurorty przeszły w administrację rad narodowych lub Funduszu Wczasów Pracowniczych¹². Przyczyn rezygnacji z zarządzania stacjami klimatycznymi można upatrywać w poszukiwaniu kompromisu między lecznictwem uzdrowiskowym a wczasami pracowniczymi. Działania te związane były również ze zmianami organizacyjnymi wprowadzającymi podział na lecznictwo otwarte i zamknięte. Wyłączenie stacji klimatycznych z uzdrowisk obowiązuje do dzisiaj.

Na przestrzeni pierwszych ośmiu powojennych lat zmieniała się liczba uzdrowisk sudeckich podporządkowanych Ministerstwu Zdrowia. Trudności z oszacowaniem tej liczby są związane z przekształceniami w organizacji państwowej służby zdrowia, a także z chaosem legislacyjnym. Analizując kwestie uruchamiania poszczególnych ośrodków, można zauważyć pewną prawidłowość. Wraz z udostępnianiem dla kuracjuszy kolejnych źródeł Uzdrowiska Dolnośląskie traciły wpływy i przestawały zarządzać miejscowościami klimatycznymi. Świadczy to o tym, jak wielką wagę przywiązywano do lecznictwa zdrojowego, bagatelizując przy tym lecznictwo klimatyczne. W 1945 r. i na początku 1946 r. kurorty były czynne w bardzo ograniczonym zakresie. Wynikało to z zajęcia majątku przez armię radziecką lub nieobjęcia go w zarząd. Wiosną 1946 r. uru-

¹¹ Z. Szamborski, dz. cyt., s. 6.

¹² K. Kaden, *Lecznictwo uzdrowiskowe*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, nr 4, cz. I, s. 50–51; A. Madeyski, *O opuszczonych miejscowościach w Polsce*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1981, z. 5–6, s. 116–117; K. Orzechowski, dz. cyt., s. 78.

chomiono już wszystkie ważniejsze źródła. Sprzyjał temu z pewnością brak zniszczeń wynikających z bezpośrednich działań wojennych. Do lat 50., więc momentu, kiedy ukształtował się nowy model służby zdrowia, a z nim organizacja lecznictwa uzdrowiskowego, można odnotować zmiany w liczbie kurortów, które podlegały zarządowi Uzdrowisk Państwowych. Jak już wspomniano, stacje klimatyczne przestały być administrowane przez Zarząd Państwowych Uzdrowisk Dolnośląskich. W 1947 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Uzdrowiska” zarządzało 20 miejscowościami sudeckimi, w tym 5 uzdrowiskami klimatycznymi. W 1952 r. Przedsiębiorstwu podlegało już tylko 14 zdrojowisk. Ostatecznie w Sudetach funkcjonowało 11 zdrojowisk zrzeszonych w państwowych strukturach administracyjnych, które tworzyły Państwowe Przedsiębiorstwa Uzdrowiskowe. Lista ta obowiązuje również obecnie. Uzdrowiskami, które nie zostały uruchomione w pierwszych latach powojennych, były Opolno i Jedlina. Pierwszy z wymienionych źródeł rozpoczął przyjmować kuracjuszy od maja 1950 r. jako filia Cieplic Zdroju. Działalność tego ośrodka nie trwała jednak długo z powodu intensyfikacji wydobywania w regionie węgla brunatnego. Uzdrowisko Opolno zostało przekazane kopalni „Turów” w 1953 r.¹³ Z kolei źródeł w Jedlinie został uruchomiony w 1962 r.¹⁴

Wraz z przemianami administracyjnymi następowała reorganizacja w całej służbie zdrowia. Od 1948 r. przebudowywano opierający się na przedwojennych rozwiązaniach system ochrony zdrowia. Głównym celem tych reform było ujednoczenie systemu i jego upowszechnienie. Skutkiem przemian było przejście przez państwo całkowitej kontroli nad lecznictwem. Przełomem w organizacji uzdrowisk był koniec lat 40. i początek 50., kiedy rozpoczął się proces dostosowywania kurortów do nowych potrzeb i założeń lecznictwa sanatoryjnego. Jednocześnie resort zdrowia koncentrował się na kwestiach związanych z budową szpitali, przychodni, ośrodków zdrowia czy rozwojem placówek dydaktycznych, co przekładało się na niedoinwestowanie lecznictwa uzdrowiskowego¹⁵. Należy równocześnie pamiętać, że mienie uzdrowiskowe na Ziemiach Zachodnich zostało znacjonalizowane i podporządkowane Ministerstwu Zdrowia już w 1945 r.

¹³ Archiwum Państwowe we Wrocławiu (cyt. APWr), Wrocławska Wojewódzka Rada Narodowa (cyt. WrWRN), sygn. 1142, Pismo Zarządu Państwowego Uzdrowiska (cyt. ZPU) Cieplice Śląskie, Filia Opolno-Zdrój do WrWRN, z dnia 14.07.1950 r.; Komunikat w sprawie Centralnych Zarządów i Zarządów w Ministerstwie Zdrowia (cyt. MZ), wykaz przedsiębiorstw nadzorowanych przez Centralny Zarząd Uzdrowisk (cyt. CZU), „Dziennik Urzędowy MZ” 1953, nr 16, s. 113; Archiwum Państwowe we Wrocławiu, oddział w Jeleniej Górze (cyt.: APJG), Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Jeleniej Górze (cyt. PRN w JG), sygn. 670, Sprawozdanie z działalności ekonomicznej przedsiębiorstwa za okres 1.01–30.12.1953 r. na podstawie bilansu rocznego.

¹⁴ *Jedlina-Zdrój*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, z 4, cz. II, s. 128.

¹⁵ *Perspektywy rozwojowe turystyki zdrowotnej w uzdrowiskach polskich*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1970, z. 5, s. 123–124.

Wtedy też sudeckie zakłady lecznicze administrowane przez Zarząd Uzdrowisk Dolnośląskich stały się częścią państwowej służby zdrowia. W latach 50. proces ten dokończono, przejmując obiekty zarządzane przez zakłady ubezpieczeniowe i instytucje społeczne oraz organizując nowe formy lecznictwa uzdrowiskowego.

Przekształcenia infrastruktury uzdrowisk sudeckich

Podczas analizowanego okresu zmieniała się również zabudowa i przestrzeń kurortów. Na ich infrastrukturę składał się kompleks obiektów i urządzeń niezbędnych do przeprowadzenia kuracji i prawidłowego wykorzystania naturalnych czynników leczniczych oraz tworzących zaplecze dla przebywających w ośrodkach pacjentów¹⁶. Socjalistyczną służbę zdrowia w uzdrowiskach sudeckich budowano na bazie stopniowo ustalonych od końca XVIII w. rozwiązań przestrzennych. Niemieckie kurorty łączyły funkcje lecznicze i rozrywkowo-towarzyskie. Uzdrowiska w Polsce Ludowej z założenia nie mogły kontynuować przedwojennych niemieckich rozwiązań. Wpływały na to zmiany gospodarczo-polityczne, propagandowa atmosfera „powrotu Ziemi Zachodnich do Macierzy” przy jednocześnie prowadzonej akcji „odniemczania”. Nowych form lecznictwa nie dało się realizować w zastanej przestrzeni.

Infrastrukturę stanowiła nowoczesna baza: windy, łazienki, hale spacerowe połączone z pijalniami, rozbudowane zakłady przyrodolecznictwa z urządzeniami leczniczymi. „Samopoczucie pacjenta dzięki komfortowi hoteli i pensjonatów oraz celowi i nowoczesności urządzeń leczniczych może tu być bardzo dobre. Piękno starannie utrzymanych parków, różnorodność urządzeń sportowych i rozrywkowych dopełniają wartości bogactw naturalnych i dają w sumie zespół środków stwarzających idealne podłoże psychiczne dla leczenia uzdrowiskowego” – zachwalano w branżowej „Służbie Zdrowia” w 1946 r.¹⁷ Dobry stan obiektów był jednak złudny. Pomimo że nie zostały zniszczone podczas bezpośrednich działań zbrojnych, okres wojny niekorzystnie wpłynął na ich stan techniczny. Na skutek ewakuacji ludności z obszarów bombardowanych przez alianców znacznie zwiększyła się liczba mieszkańców uzdrowisk. Infrastruktura została przekształcona na inne cele: lazarety, mieszkania. Nie inwestowano, nie konserwowano urządzeń. W pierwszych powojennych latach następowała stopniowa dekapitalizacja majątku. Ucierpiał on z powodu dewastacji, szabru, wykorzystywania niezgodnego z pierwotnym przeznaczeniem. W późniejszym czasie

¹⁶ G. Balińska dokonała podziału architektury uzdrowiskowej ze względu na funkcję na budowlę kuracyjne, rozrywkowo-towarzyskie oraz usługowe. G. Balińska, *Uzdrowiska dolnośląskie. Problemy rozwoju i ochrony wartości kulturowych do II wojny światowej*, Wrocław 1991, s. 9–10.

¹⁷ I. Potocki, *Dolny Śląsk – kraina uzdrowisk*, „W Służbie Zdrowia” 1946, nr 4–5, s. 14.

proces ten pogłębiał się między innymi na skutek nieprzeprowadzania bieżącej konserwacji i remontów. Kluczowe znaczenie miało rozszerzenie funkcji uzdrowisk. Wiązało się z rozwojem przemysłu (a ten z degradacją środowiska), wzrostem liczby mieszkańców i urbanizacją.

Chcąc podsumować zmiany, jakie miały wpływ na przeobrażenia infrastruktury uzdrowisk, należy mieć na uwadze kilka czynników: powojenny chaos i związane z nim zajmowanie obiektów przez różne instytucje przy jednoczesnej zmianie ich funkcji; brak odpowiednich aktów prawnych, które regulowałyby kwestie zarządzania majątkiem uzdrowisk; spory kompetencyjne między zarządami uzdrowisk, komisjami uzdrowiskowymi, administracją lokalną i Funduszem Wczasów Pracowniczych; nowy model służby zdrowia, który z góry zakładał nadmierną eksploatację uzdrowisk; brak sprecyzowanego planu rozwoju uzdrowisk sudeckich, w tym mniejszych ośrodków i stacji klimatycznych; centralnie sterowaną, planową gospodarkę; sposób przeprowadzania remontów; postrzeganie terenów tzw. ziem odzyskanych jako bardziej rozwiniętych i lepiej zagospodarowanych przy jednoczesnym braku regulacji prawnych dotyczących granicy zachodniej, co wiązało się z nieinwestowaniem w miejscowe uzdrowiska. Wymienione kwestie przyczyniły się do zmniejszenia się obszaru uzdrowisk, dekapitalizacji bazy leczniczej oraz jej trwałych przekształceń. Na zmiany w przestrzeni miały jednak przede wszystkim wpływ gospodarka niedoborów oraz nowy model służby zdrowia. Przez cały omawiany okres koncentrowano się na bieżących naprawach, z wyjątkiem pojedynczych przypadków modernizacji, nie inwestowano ani nie realizowano nowych projektów. Jeżeli już podejmowano się prac budowlanych, to niejednokrotnie prowadziły one do niszczenia historycznej tkanki i nieodwracalnych zmian w bryłach budynków. Konsekwencją wymienionych zjawisk był ciągle pogarszający się stan techniczny obiektów. Część przejętych, niszczących nieruchomości wyburzono.

Do zagrożeń, które po 1945 r. wpływały na stan bazy uzdrowiskowej, należy również dodać przejmowanie budynków przez instytucje do tego nieuprawnione i wykorzystywanie ich na przykład na szkoły, mieszkania. W porównaniu z okresem przedwojennym we wszystkich zdrojach wzrosła liczba stałej ludności. Jej praca nie była związana z lecnictwem uzdrowiskowym. Tak było na przykład w Polanicy Zdroju, gdzie mieszkańcy zatrudnieni byli w pobliskim Kłodzku. W Dusznikach Zdroju rozbudowywano Dolnośląskie Zakłady Elektrotechniki Motoryzacyjnej, a w Kudowie Zdroju Zakłady Przemysłu Bawełnianego¹⁸. Katastrofalne skutki dla środowiska i uzdrowiska w Cieplicach miała działalność zakładu wytwarzającego włókna sztuczne – Celwiskoza. Źródł w Opolnie uległ likwidacji na skutek rozwoju Zagłębia

¹⁸ A. Koźmiński, *Duszniki-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Polanica-Zdrój, Zieloniec i okolice*, Warszawa 1973, s. 42, 106.

Turoszowskiego i zintensyfikowania wydobycia węgla brunatnego. Wraz ze wzrostem liczby stałych mieszkańców oraz rozwijaniem funkcji przemysłowej postępowała urbanizacja uzdrowisk.

Na przekształcenia infrastruktury miał także wpływ powojenny chaos i związane z nim nieplanowe zajmowanie nieruchomości. W tym kontekście należy przede wszystkim wspomnieć o działaniach Armii Czerwonej oraz Funduszu Wczasów Pracowniczych. Domy wczasowe zajmowały miejsca sanatoriów, a funkcja lecznicza ewoluowała w kierunku wypoczynkowej. Ilustracją tego zjawiska może być Jedlina Zdrój, z której w 1953 r. wywieziono urządzenia lecznicze, następnie zamknięto łaźienki oraz pijalnię wód. Zdrój stał się ośrodkiem wczasów pracowniczych. Reaktywowano go dopiero w 1962 r. Najjaskrawszym przykładem zajmowania nieruchomości przez wojska radzieckie był natomiast Łądek Zdrój, w którym większość zakładów leczniczych znajdowała się pod administracją wojskową.

Wraz z „uspołecznianiem” kuracji uzdrowiskowej i udostępnianiem na szeroką skalę lecznictwa zamkniętego-sanatoryjnego rozpoczęto w sposób zorganizowany przekształcać sudeckie „bady”. Należało dostosować niegdyś prywatne obiekty, przeznaczone w większości dla pacjentów ambulatoryjnych, do nowych warunków. Zmiany zaczęto wprowadzać od 1948 r. Zlikwidowano wtedy domy zdrojowe – kurhausy i przebudowano je na sanatoria, podobnie postąpiono z pensjonatami i hotelami, które przejął Zarząd Państwowych Uzdrowisk.

Również infrastruktura usługowo-rozrywkowa w znacznym stopniu została przeznaczona na inne cele. Uspołecznienie handlu, gospodarka niedoborów odcisnęły swoje piętno również na uzdrowiskach. Przysanatoryjne restauracje stały się punktami żywienia – stołówkami, gdzie taśmowo, niczym w fabryce, wydawano posiłki. Kawiarnie działały w ograniczonym zakresie i były ściśle związane z gospodarką uzdrowisk jako przedsiębiorstw.

Bazę noclegową większości uzdrowisk tworzyły obiekty średniej wielkości, które dysponowały 20–49 miejscami¹⁹. Infrastruktura była dostosowana do kuracjuszy indywidualnych. Miało to niebagatelne znaczenie dla powojennych projektów, których celem było jak najefektywniejsze wykorzystanie nieruchomości i kwaterowanie w nich jak największej liczby kuracjuszy. Doprowadziło to do nadmiernej eksploatacji obiektów sanatoryjnych oraz urządzeń, które musiały sprostać rosnącej frekwencji. Dokonywano adaptacji na sanatoria budynków o pierwotnie innych funkcjach. Należy przy tym podkreślić, że z uwagi na brak środków nie wznoszono nowych obiektów.

¹⁹ J. Potocki, *Rozwój zagospodarowania turystycznego Sudetów od połowy XIX wieku do II wojny światowej*, Jelenia Góra 2004, s. 72.

Co istotne, w 1945 r. uzdrowiska sudeckie w konfrontacji z kurortami z centralnych ziem polskich imponowały wyposażeniem, architekturą, warunkami leczniczymi. Utraciły jednak swoją dominującą pozycję, którą osiągnęły w latach tużpowojennych. Wiązało się to przede wszystkim z napływem środków finansowych do zdrojów w Polsce centralnej, przy jednoczesnym marginalizowaniu dolnośląskich ośrodków. Od połowy lat 50. zaczęto zauważać niewykorzystywanie potencjału sudeckich kurortów. „Przejeśliśmy po Niemczech uzdrowiska i schroniska na szlakach turystycznych, na ogół czynne, niezdewastowane uzdrowiska, przy których ludność miejscowa bogaciła się, dając jednocześnie Państwu cenne dewizy, w opłatach od kuracjuszy zagranicznych. Źródła mineralne, ich wydajność, zasób, decydowały o wielkości Zakładu Przyrodoleczniczego, a celem właściwego wykorzystania tego Zakładu powstawały pensjonaty i sanatoria, w których kuracjusze mieli zapewniane mieszkanie i wyżywienie. Przy tak ustawionej gospodarce jak najbardziej racjonalnego wykorzystania wód mineralnych ilość leczonych kuracjuszy w naszych dolnośląskich uzdrowiskach była dwukrotnie większa od ilości leczonych obecnie”²⁰. Na przeszkodzie tzw. uporządkowania spraw uzdrowiskowych stawały jednak niedobory finansowe, braki w sprzęcie oraz kadrze. Kulminacja remontów i adaptacji nastąpiła dopiero w latach 70. Wtedy też uchwalono plany rozwoju sudeckich ośrodków. Dokonano wielu nietrafionych inwestycji budowlanych, które poprzez swoją formę nie harmonizowały z pierwotną zabudową, powodując trwałą wyrwę w historycznym układzie kompozycyjnym²¹.

Pomimo zasygnalizowanych problemów uzdrowiska ciągle oceniano jako luksusowe, wyposażone w najnowszy sprzęt leczniczy. Tego typu opinie były szczególnie często wygłaszane w pierwszych powojennych sezonach, co miało istotne znaczenie propagandowe. Należy przy tym pamiętać, że pokazanie potencjału kurortów, a także całego regionu służyło między innymi zachęcaniu do przyjazdu do uzdrowisk ziem odzyskanych. Demonstrowano korzyści wynikające z przesunięcia granic, podkreślano, że Polska zyskała nie tylko uprzemysłowiony, gospodarczo rozwinięty obszar, ale także bardzo dobre obiekty sanatoryjne i przyrodolecznicze. Dążono do popularyzacji, integracji i „oswajania” Ziem Zachodnich²². „Nowoczesne urządzenia zdrojowo-kąpielowe, sanatoria,

²⁰ T. Zawicki, *Zagadnienie uzdrowisk na Ziemiach Zachodnich. Głos w dyskusji na II Zjeździe Towarzystwa Rozwoju Ziem Zachodnich w Olsztynie w dniach 23–24.01.1960 r.*, „Wiadomości Uzdrowiskowe” 1960, nr 2, s. 150.

²¹ P. Weisser, *Współczesne elementy architektury miejscowości uzdrowiskowych w Sudetach w kontekście dawnej zabudowy* [w:] *Uzdrowiska górskie w Polsce. Materiały z sympozjum*, Kraków 2004, s. 102–103.

²² E. Kaszuba, *Dzieje Śląska po 1945 roku* [w:] *Historia Śląska*, red. M. Czaplinski, Wrocław 2002, s. 473; O propagandzie „Ziem Odzyskanych” w kontekście ruchu turystycznego oraz

wygodne hotele i domy wypoczynkowe oprawione w ramy pięknego, urozmaiconego krajobrazu” – tak zachwalano walory dolnośląskich uzdrowisk i zachęciano do odbycia w nich kuracji²³. Jednocześnie w kolejnych latach propagandowo podkreślano, że prawdziwy rozkwit miejscowe uzdrowiska przeżywały dopiero w okresie Polski Ludowej, co miało się z prawdą²⁴.

Działalność lecznicza w uzdrowiskach sudeckich

Lecznictwo uzdrowiskowe, podobnie jak jego właściwe struktury administracyjne, stopniowo przekształcano od końca lat 40. Działalność leczniczą w sudeckich kurortach reaktywowano jednak już wiosną 1946 r. Pomimo wielu trudności: szabru, braku lekarzy, sprzętu, środków finansowych z roku na rok rosła liczba kuracjuszy. Należy podkreślić, że wyjazdy do uzdrowisk w pierwszych powojennych sezonach nie były odgórnie unormowane. Ujednolicony system administracyjny związany ze skierowaniami i kuracją znajdował się w tym czasie dopiero w fazie organizacji. Lecznictwo uzdrowiskowe w Polsce Ludowej miało opierać się na czterech filarach: organizacji nowych form lecznictwa (zamkniętego – sanatoryjnego i otwartego – ambulatoryjnego); likwidacji sezonowości uzdrowisk i wdrożeniu całorocznej eksploatacji wszystkich obiektów i urządzeń; wzroście ich chłonności oraz zmianie składu socjalnego kuracjuszy²⁵. Celem przekształceń było dążenie do ograniczenia liczby pacjentów prywatnych oraz wprowadzenie systemu skierowań na bezpłatną kurację, przy jej jednoczesnym upowszechnieniu. Do najistotniejszych zamierzeń należał również rozwój działalności naukowej dzięki organizacji ośrodków naukowo-badawczych.

Wprowadzenie systemu sanatoryjno-ambulatoryjnego wiązało się przede wszystkim z nową organizacją sanatoriów, które miały być podstawą lecznictwa zamkniętego, i z powołaniem poradni zdrojowych²⁶. Lecznictwo sanatoryjne sklasyfikowano jako tzw. lecznictwo zamknięte. Zakładano, że będzie typem dominującym. Miało być skierowane do ciężiej chorych, zarówno dorosłych, jak i dzieci oraz młodzieży. Lecznictwo sanatoryjne dorosłych realizowano we wszystkich uzdrowiskach sudeckich. W jego ramach kuracjusze otrzymywali opiekę lekarską, pielęgniarską, mieszkali w budynkach sanatoryjnych, a w zakładach przyrodolecznicznych pobierali odpowiednie zabiegi. Pobyt był zbliżony

uzdrowisk wspomina P. Sroka w: tegoż, *Turystyka w polskich Sudetach w latach 1945–1956*, Wrocław 2013, s. 40–55.

²³ Państwowe Uzdrowiska Dolnośląskie. Informator na rok 1947/48, b. m. i d. w., s. 6.

²⁴ K. Marcinek, W. Prorok, *Duszniki-Zdrój, Polanica-Zdrój i okolice*, Warszawa, 1984, s. 30.

²⁵ Z. Filipowicz, *Zarys historyczny rozwoju turystyki i uzdrowisk*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1971, z. 2, s. 137.

²⁶ J. Dobrzyński, *Uzdrowiska państwowe w roku 1950*, „Służba Zdrowia” 1950, nr 37, s. 2.

do leczenia szpitalnego. Swobody kuracjusza były ograniczone przez restrykcyjny regulamin. Lecznictwo sanatoryjne było bezpłatne²⁷.

Istotnym krokiem w jego rozwoju była ściślejsza współpraca uzdrowisk z akademiami medycznymi poprzez tworzenie ośrodków naukowo-badawczych. W Sudetach zaczęły one powstawać od 1949 r. wraz z rosnącą specjalizacją lecznictwa w poszczególnych zdrojach. Tworzenie tzw. sanatoriów klinicznych miało być wyrazem współpracy dwóch sektorów służby zdrowia w celu poprawienia jakości lecznictwa uzdrowiskowego²⁸. W latach 60. rozpowszechniła się idea, zgodnie z którą sanatoria miały działać jako zaplecza szpitali: „Nastąpiło powiązanie leczenia uzdrowiskowego z leczeniem poszpitalnym i specjalistycznym oraz rehabilitacją”²⁹. To kliniki miały mieć największy wpływ na kierowanie pacjentów na leczenie sanatoryjne, będące przedłużeniem kuracji szpitalnej, w szczególności w przypadku rehabilitacji pacjentów cierpiących na schorzenia narządów ruchu i układu krążenia³⁰. „Zasadniczym kierunkiem przyjętym obecnie przez resort zdrowia jest stopniowe przekształcanie sanatoriów uzdrowiskowych na poważne ośrodki specjalistyczne w zakresie rehabilitacji poszpitalnej” – relacjonowano na łamach branżowej „Służby Zdrowia”³¹. W większym stopniu w porównaniu do okresu przedwojennego koncentrowano się zatem na lecznictwie zamkniętym.

Drugą formą lecznictwa uzdrowiskowego było lecznictwo otwarte, skierowane do łżej chorych lub zagrożonych chorobami społecznymi, cywilizacyjnymi. Realizowało się ono przede wszystkim poprzez wczasy lecznicze, określane również wczasami zapobiegawczymi. Były one częściowo płatne. Ich celem

²⁷A. Goldschmied, *Drugi rozwój balneologii w Polsce*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1948, nr 26, s. 810; W. Dudziński, *Uwagi o kierowaniu chorych do leczenia uzdrowiskowego*, „Zdrowie Publiczne” 1951, nr 6, s. 119; S. Cegliński, M. Kalinowski, *Jak leczyć się w uzdrowisku (poradnik dla skierowanych na leczenie uzdrowiskowe)*, Warszawa 1957, s. 7; *Uzdrowienie uzdrowisk*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 3, s. 1.

²⁸Pionierski ośrodek naukowo-badawczy w Polsce został zorganizowany w Ciechocinku. W 1948 r. na Dolnym Śląsku pierwszą taką placówką był Naukowy Ośrodek Kliniczny II Kliniki Chorób Wewnętrznych AM w Warszawie otwarty w 1949 r. w Polanicy Zdroju, zob. B. Bogut, *Ocena wyników współpracy lekarzy Kliniki Otolaryngologicznej Akademii Medycznej we Wrocławiu oraz lekarzy uzdrowiskowych Szczawna-Zdroju w leczeniu chorób górnych dróg oddechowych w II połowie XX wieku*, rozprawa doktorska, Wrocław 2014, promotor prof. dr hab. n. med. A. Kierzek, Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu, s. 68; *Polanica-Zdrój*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, z. 4, cz. III, s. 46, 51; *Uzdrowiska w służbie świata pracy*, „Służba Zdrowia” 1952, nr 25, s. 7.

²⁹ Nowe zasady kierowania chorych do sanatoriów miały być realizowane od 1962 r., zob. *Ze szpitala do uzdrowiska*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 44, s. 3.

³⁰ *Trzy postacie lecznictwa uzdrowiskowego: sanatoryjne, profilaktyczne i ambulatoryjne*, „Służba Zdrowia” 1961, nr 5, s. 3.

³¹ *Sanatorium – uzupełnienie szpitala*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 26, s. 2.

była profilaktyka chorób zawodowych oraz innych dolegliwości mogących wpływać na zdolność do pracy. Dzięki czasom leczniczym możliwe było również udostępnienie źródeł większej liczbie kuracjuszy³².

Tworzenie nowych form lecznictwa uzdrowiskowego można podsumować jednym zdaniem: od wyjazdów indywidualnych do umasowienia lecznictwa zdrojowego. Powstanie specjalistycznych sanatoriów i domów czasów leczniczych było traktowane jako jedno z kluczowych zdobyczy powojennego lecznictwa³³. Nastąpiła zmiana całego systemu – w tym organizacji pobytu, który trzeba było dostosować do nowych warunków. Sposób kierowania pacjentów był dość skomplikowany, ściśle związany z planowością w służbie zdrowia. Uzdrowiska musiały realizować tzw. limity skierowań. Wypełnienie pełnej puli świadczeń było jednak utrudnione przez błędne kierowanie chorych, niewykorzystywanie skierowań przez poszczególne instytucje, niestawianie się kuracjuszy w uzdrowisku. Co istotne, idea powszechnego, bezpłatnego dostępu do kuracji nie była w pełni realizowana. Umasowienie niesło ze sobą wiele negatywnych skutków wpływających na cały system lecznictwa uzdrowiskowego, między innymi nadmierną eksploatację obiektów i urządzeń, skracanie pobytów³⁴, niedobór lekarzy specjalistów. Selekcjonowano kuracjuszy, preferując określone grupy społeczne, najrzadziej reprezentowani wśród leczących się byli „pracujący na własny rachunek poza rolnictwem”³⁵.

Przeciwwskazaniem do leczenia sanatoryjnego był wiek powyżej 60 lat. Tym samym uzdrowiska przeznaczone były dla ludzi czynnych zawodowo oraz dzieci. Sytuacja zmieniła się dopiero w latach 70., kiedy do wskazań dodano choroby wieku starczego³⁶. Z przyczyn ideologicznych skoncentrowano się na lecznictwie bezpłatnym, marginalizując pobyty komercyjne. Centralizacja i całkowite finansowanie polityki socjalnej z budżetu doprowadziły do deficytu uzdrowisk, który mocno odbił się na ich funkcjonowaniu³⁷. Jednocześnie rozwijała się tzw. akcja czasów pracowniczych, w tym czasów leczniczych, co doprowadziło do zmiany dominującej funkcji miejscowości³⁸.

³² *Zapobiegawcze pobyty czasowe*, „Balneologia Polska” 1951, t. I, s. 130; *Uzdrowiska dla świata pracy*, „Służba Zdrowia” 1951, nr 35, s. 1; W. Dudziński, dz. cyt., s. 119.

³³ Z. Filipowicz, dz. cyt., s. 137.

³⁴ Instrukcją Ministerstwa Zdrowia skrócono turnusy kuracyjne z 28 na 24 dni. Weszła ona w życie 1.01.1966 r. Instrukcja nr 39/65 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3.12.1965 r. w sprawie 24-dniowego okresu leczenia uzdrowiskowego w sanatoriach prowadzonych przez państwowe uzdrowiska, „Dziennik Urzędowy MZ” 1965, nr 23–24, s. 140.

³⁵ Archiwum Akt Nowych (cyt. AAN), Centralny Zarząd Uzdrowisk (cyt. CZU), sygn. 2/23, Kuracjusze w uzdrowiskach według grup społecznych w 1953 r.

³⁶ K. Kaden, dz. cyt., s. 50.

³⁷ O problemie finansowania ówczesnej służby zdrowia zob. *Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Aspekty prawne i socjologiczne*, red. T. Mróz, Białystok 2012, s. 58, 59.

³⁸ Z. Szamborski, dz. cyt., s. 7, 8.

Umasowienie usług było nierozzerwalnie związane ze zwiększaniem chłonności uzdrowisk. Można ją rozpatrywać na kilku płaszczyznach: rosnącej frekwencji oraz natężenia liczby kuracjuszy, nadmiernej eksploatacji infrastruktury uzdrowskiej, a także konieczności przejmowania budynków od innych podmiotów i ich późniejszej adaptacji na cele sanatoryjne³⁹. Wzrost chłonności był jednym z głównych założeń Ministerstwa Zdrowia od końca lat 40. Zaczęto go realizować między innymi poprzez przekształcanie kurhausów – domów zdrojowych na sanatoria i adaptację poszczególnych pomieszczeń do funkcji leczniczych. Akcja ta oprócz kwestii praktycznych – zwiększenie liczby łóżek – miała również silne podłoże ideologiczne: „Zdrowiska, które przed wojną były przeważnie miejscowościami rozrywkowo-leczniczymi, odwiedzanymi przez klasy uprzywilejowane, nabrały charakteru «lecznic naturalnych», przeznaczonych dla ludzi pracy»⁴⁰.

Zapotrzebowanie społeczne na lecznictwo uzdrowskie było bardzo duże. Dotyczyło inwalidów wojennych, robotników zapadających na choroby zawodowe, osób wymagających rehabilitacji, cierpiących na zataczające coraz szersze kręgi tzw. schorzenia cywilizacyjne. W pierwszych polskich sezonach opierano się na wskazaniach przedwojennych. Były one dość ogólne i szeroko definiowały choroby, które mogły być leczone w danym uzdrowsku. Z czasem ich profile ewoluowały. Wpływały na to między innymi zmiany charakteru lecznictwa uzdrowskiego oraz postęp nauki. W niektórych przypadkach całkowicie przemodelowano tradycyjne wskazania lecznicze, kierując się przede wszystkim zapotrzebowaniem społecznym i pojawieniem się chorób cywilizacyjnych. Przez 20 analizowanych lat doprowadzono do ścisłej specjalizacji zarówno uzdrowisk, jak i poszczególnych sanatoriów. Wśród chorób, które można było leczyć w sudeckich uzdrowskach, na czoło wysuwały się choroby reumatyczne oraz serca. W przypadku tzw. uzdrowisk gośćcowych podkreślano przede wszystkim to, że kuracja dawała możliwość powrotu do pracy, co było związane z przywoływaną już nową koncepcją lecznictwa uzdrowskiego. W pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej rodzaje zabiegów niewiele się jednak zmieniły. Można mówić raczej o zwiększeniu ich liczby niż o radykalnych przekształce-

³⁹ O problemie zagęszczania pomieszczeń, które było konieczne, by zakwaterować wszystkich kuracjuszy, między innymi w: AAN, Naczelna Dyrekcja „Polskie Uzdrowiska”, sygn. 4/7, Sprawozdanie z podróży służbowej do Świeradowa-Zdroju w dniach 3–13.09.1952 r.; tamże, Naczelna Dyrekcja „Polskie Uzdrowiska”, sygn. 6/20, Protokół z rewizji finansowo-księgowej przeprowadzonej w Przedsiębiorstwie Państwowym „Uzdrowsko Łądek” w Łądku-Zdroju, jako rewizja okresowa w czasie 17.02–05.03.1964 r. O potrzebie maksymalnego wykorzystania uzdrowisk również w: APKZ, „Uzdrowsko Łądek” w Łądku Zdroju, sygn. 94, Założenia do 5-letniego planu potrzeb w rozwoju Przedsiębiorstwa Państwowego „Uzdrowsko Łądek”.

⁴⁰ J. Dobrzyński, *Uzdrowiska państwowe w roku 1948*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1949, nr 51, s. 1532.

niach. Po 1945 r. kontynuowano terapie zapoczątkowane przez niemieckich lekarzy. W latach 1946–1966 zwiększyła się za to liczba zabiegów, co było konsekwencją wzrostu frekwencji, skracania turnusów oraz stopniowej modernizacji bazy leczniczej. Znacznie przekroczono normy przedwojenne, chociaż korzystano z tej samej infrastruktury zabiegowej.

Podsumowanie

Po 1945 r. nastąpiła całkowita reorganizacja uzdrowisk zarówno pod względem systemu leczenia, szeroko pojętej działalności kuracyjnej, jak i sposobu administrowania. Upaństwowione uzdrowiska stały się częścią socjalistycznej, społecznej służby zdrowia oraz centralnie sterowanej, planowej gospodarki wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami. Starano się jak najefektywniej wykorzystać możliwości miejscowych kurortów w zupełnie nowych warunkach społecznych i gospodarczych, co często przynosiło negatywne skutki. Uzdrowiska stały się przedsiębiorstwami, eksploatacja zasobów naturalnych – produkcją zdrojową, a przyjmowanie i leczenie pacjentów – działalnością podstawową. Sudety były regionem, w którym znajdowało się najwięcej uzdrowisk w Polsce⁴¹. Ich potencjał infrastrukturalny nie został jednak w pełni wykorzystany. W analizowany okresie nastąpiła znaczna dekapitalizacja majątku tych zakładów.

Specyfika miejscowości uzdrowskich wynikająca z ich funkcji nie zawsze była należycie rozumiana zarówno przez władze lokalne, jak i miejscową ludność. Ich działalność była ściśle związana z jednej strony z polityką wobec tzw. ziem odzyskanych, a z drugiej – ze zmianami w powojennej służbie zdrowia. „Miejscowości uzdrowskie tak, jak ogólnie te ziemie, mają nowe społeczeństwo, które powstało z różnych grup ludności. Społeczeństwo to nie zdaje sobie sprawy z korzyści wynikających z dobrze prosperujących i rozwijających się uzdrowskich. Rady Narodowe miejscowości uzdrowskich, względnie Rady Powiatowe, bardzo często obojętnie przechodzą obok działalności uzdrowskich, a niejednokrotnie w nieświadomości własnych interesów wręcz utrudniają rozwój tych uzdrowskich. Stosunek ten jest całkowicie różny od stosunku tych samych Rad Narodowych w województwach centralnych” – trafnie relacjonowano⁴².

⁴¹ W województwie wrocławskim znajdowało się najwięcej państwowych przedsiębiorstw uzdrowskich w Polsce, zob. J. Leski, *Wyniki ekonomicznej działalności przedsiębiorstw uzdrowskich w 1957 r.*, „Wiadomości Uzdrowskie” 1958, nr 2, s. 39.

⁴² APKZ, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej (cyt. MRN) w Szczawnie-Zdroju, sygn. 1/64, Głos w dyskusji na Okręgowym Zjeździe Sprawozdawczo-Wyborczym Wrocławskiego Okręgu T.R.Z.Z., Jelenia Góra 19.12.1959 r.

Jednocześnie na szeroką, nieznaną do tej pory skalę umożliwiono terapię w sanatoriach i poradniach, utworzono specjalistyczne ośrodki naukowo-badawcze działające pod auspicjami akademii medycznych, które przyczyniły się do rozwoju lecznictwa, dążono do jak najszerszego zapobiegania chorobom i dostosowania kuracji do zmieniających się potrzeb społecznych, co bez wątplenia, pomimo niedoskonałości systemu, należy zapisać po stronie plusów. „Podstawą przemian wprowadzanych w uzdrowiskach było uspołecznienie ochrony zdrowia w Polsce, dające w konsekwencji zasadę powszechnego wykorzystania uzdrowisk. «Wyjazdy do wód» przestały być przywilejem nielicznej grupy społecznej”⁴³. Cele, jakie postawiono przed uzdrowiskami, zostały zrealizowane. „Zbudowaliśmy trwałe podstawy naszego lecznictwa uzdrowiskowego, nadając mu charakter powszechności i znaczenie społeczne właściwe w państwie socjalistycznym” – wspomniano w rocznicowym artykule z okazji 30-lecia PRL⁴⁴. Konsekwencje wprowadzenia takiego modelu funkcjonowania miejscowości kuracyjnych były jednak niebagatelne. Okres po II wojnie światowej charakteryzował się dużą dynamiką zmian w lecznictwie uzdrowiskowym i przekształcaniu samych miejscowości. Jest to także czas niekontrolowanych przemian w przestrzeni i architekturze kurortów. Miało na to wpływ między innymi upaństwowienie sanatoriów, a także nowa polityka socjalna, wprowadzenie na dużą skalę usług turystyczno-wypoczynkowych na terenach uzdrowiskowych. Ustawa o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym z 1966 r. sankcjonowała wszystkie zmiany, jakie stopniowo wprowadzano w lecznictwie uzdrowiskowym od końca lat 40.

Źródła i literatura

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych

Zjednoczenie „Uzdrowiska Polskie”, sygn. 8/35.

Naczelna Dyrekcja „Polskie Uzdrowiska”, sygn. 4/7, 6/20.

Centralny Zarząd Uzdrowisk, sygn. 2/23.

Archiwum Państwowe we Wrocławiu

Wrocławska Wojewódzka Rada Narodowa, sygn. 1142.

Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Oddział w Kamieńcu Żąbkowickim

„Uzdrowisko Łądek” w Łądku-Zdroju, sygn. 94.

Prezydium MRN w Szczawnie-Zdroju, sygn. 1/64.

„Uzdrowisko Polanica” w Polanicy-Zdroju, sygn. 1/8.

Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Oddział w Jeleniej Górze

Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Jeleniej Górze, sygn. 670.

⁴³ *Uzdrowiska polskie. Informator*, Warszawa 1973, s. 11.

⁴⁴ Z. Szamborski, dz. cyt., s. 10.

Źródła i opracowania

- Balińska G., *Uzdrowiska dolnośląskie. Problemy rozwoju i ochrony wartości kulturowych do II wojny światowej*, Wrocław 1991.
- Bogut B., *Ocena wyników współpracy lekarzy Kliniki Otolaryngologicznej Akademii Medycznej we Wrocławiu oraz lekarzy uzdrowiskowych Szczawna-Zdroju w leczeniu chorób górnych dróg oddechowych w II połowie XX wieku*, Wrocław 2014, niepublikowana rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. dra hab. n. med. A. Kierzka na Uniwersytecie Medycznym im. Piastów Śląskich we Wrocławiu.
- Cegliński S., Kalinowski M., *Jak leczyć się w uzdrowisku (poradnik dla skierowanych na leczenie uzdrowiskowe)*, Warszawa 1957.
- Dębicki J., *Kulturowe aspekty sudeckich uzdrowisk obecnego regionu dolnośląskiego w XVII–XVIII w.*, Toruń 2005.
- Dobrzyński J., *Uzdrowiska państwowe w roku 1948*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1949, nr 51.
- Dobrzyński J., *Uzdrowiska państwowe w roku 1950*, „Służba Zdrowia” 1950, nr 37.
- Dudziński W., *Uwagi o kierowaniu chorych do leczenia uzdrowiskowego*, „Zdrowie Publiczne” 1951, nr 6.
- Filipowicz Z., *Zarys historyczny rozwoju turystyki i uzdrowisk*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1971, z. 2.
- Goldschmied A., *Drogi rozwoju balneologii w Polsce*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1948, nr 26.
- Grzegorzczak-Skibińska T., *Z dziejów lecznictwa przeciwgruźliczego Ziemi Jeleniogórskiej w 100-lecie Szpitala „Wysoka Łąka”*, Jelenia Góra 2002.
- Instrukcja nr 39/65 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 03.12.1965 r. w sprawie 24-dniowego okresu leczenia uzdrowiskowego w sanatoriach prowadzonych przez państwo-wie uzdrowiska*, „Dziennik Urzędowy MZ” 1965, nr 23–24.
- Historia Śląska*, red. M. Czapliński, Wrocław 2002.
- Janusiak K., *Uzdrowiska w polskich Sudetach i Przedgórzu Sudeckim w latach 1945–1966 (organizacja, infrastruktura, działalność lecznicza)*, Wrocław 2016, niepublikowana rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. J. Kęsika w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jedlina-Zdrój*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, z 4, cz. II.
- Kaden K., *Lecznictwo uzdrowiskowe*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, nr 4, cz. I.
- Komunikat w sprawie Centralnych Zarządów i Zarządów w Ministerstwie Zdrowia, wykaz przedsięwzięć nadzorowanych przez Centralny Zarząd Uzdrowisk*, „Dziennik Urzędowy MZ” 1953, R 19, nr 16, s. 113.
- Koźmiński A., *Duszniki-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Polanica-Zdrój, Zieleniec i okolice*, Warszawa 1973.
- Leski J., *Wyniki ekonomicznej działalności przedsiębiorstw uzdrowiskowych w 1957 r.*, „Wiadomości Uzdrowiskowe” 1958, nr 2.
- Łuczyński R.M., *Uzdrowiska sudeckie w latach 1945–1950*, Wrocław 2015.
- Łuczyński R.M., *Uzdrowiska w Sudetach Zachodnich w latach 1951–1966*, Wrocław 2016.
- Madeyski A., *O opuszczonych miejscowościach w Polsce*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1981, z. 5/6.
- Marcinek K., Prorok W., *Duszniki-Zdrój, Polanica-Zdrój i okolice*, Warszawa, 1984.
- Orzechowski K., *Rozbudowa bazy materialnej lecznictwa uzdrowiskowego i warunki usprawnienia skierowań*, „Wiadomości Uzdrowiskowe” 1957, nr 2/3.
- Państwowe Uzdrowiska Dolnośląskie, Informator na sezon wiosenny 1946*, b. d. i m. w.
- Państwowe Uzdrowiska Dolnośląskie. Informator na rok 1947/48*, b. d. i m. w.
- Papierkowski J., *Wytężone balneologiczne do organizacji lecznictwa w uzdrowiskach potencjalnych województwa wrocławskiego*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1873, z. 8.

- Perspektywy rozwojowe turystyki zdrowotnej w uzdrowiskach polskich*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1970, z. 5.
- Pismo ókólne Ministerstwa Zdrowia nr 380/45 z dnia 07.08.1945 r.*, w sprawie zrzeszenia się uzdrowisk w Związku Uzdrowisk Polskich, „Dziennik Zdrowia” 1945, nr 3.
- Potocki I., *Dolny Śląsk – kraina uzdrowisk*, „W Służbie Zdrowia” 1946, nr 4–5.
- Potocki J., *Rozwój zagospodarowania turystycznego Sudetów od połowy XIX wieku do II wojny światowej*, Jelenia Góra 2004.
- Przejęcie obiektów turystycznych poniemieckich*, „Ziemia” 1946, nr 7.
- Przerwa T., *Wędrownka po Sudetach, szkice z historii turystyki śląskiej przed 1945 r.*, Wrocław 2005.
- Sanatorium – uzupełnienie szpitala*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 26.
- Sroka P., *Turystyka w polskich Sudetach w latach 1945–1956*, Wrocław 2013.
- Szamborski Z., *Zdrowojnictwo w pierwszym 30-leciu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, nr 4, cz. I.
- Trzy postacie lecznictwa uzdrowiskowego: sanatoryjne, profilaktyczne i ambulatoryjne*, „Służba Zdrowia” 1961, nr 5.
- Ustawa o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym*, DzU 1966, nr 23, poz. 150.
- Ustawa o uzdrowiskach*, DzU 1922, nr 31, poz. 254, z późniejszymi zmianami: DzU 1928, nr 36, poz. 331, DzU 1934, nr 110, poz. 976.
- Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Aspekty prawne i socjologiczne*, red. T. Mróz, Białystok 2012.
- Uzdrowienie uzdrowisk*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 3.
- Uzdrowiska dla świata pracy*, „Służba Zdrowia” 1951, nr 35.
- Uzdrowiska dolnośląskie i ich okolice. Balneologia, historia, przyroda, sztuka*, red. A. Falkiewicz, M. Starzewska, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Uzdrowiska górskie w Polsce. Materiały z sympozjum*, Kraków 2004.
- Uzdrowiska polskie. Informator*, Warszawa 1973.
- Uzdrowiska w służbie świata pracy*, „Służba Zdrowia” 1952, nr 25.
- Zapobiegawcze pobyty wczasowe*, „Balneologia Polska” 1951, t. I.
- Ze szpitala do uzdrowiska*, „Służba Zdrowia” 1962, nr 44.

The organization, infrastructure and therapeutic activity of spas in the Polish Sudeten Mountains and the Sudeten Foothills in 1945–1966; an overview

Summary

The aim of this article is an attempt at introducing the dynamic changes that Sudeten spas in Poland experienced after World War II. The most important research topics were matters related to the administration of health resorts, the organization of therapy, and infrastructure. As a result of the shifting of Poland's borders to the west, a significant part of Polish resort towns became located in Lower Silesia. The chronological framework outlines: the embracing of the Sudeten area by Polish authorities and the ratification of a bill on spas and resort therapy.

As a result of my research, I have shown that a complete transformation of spas – with respect to the system of therapy, broadly understood curative activity, and the organization of how they were managed – occurred after 1945. Nationalized resorts became an inextricable part of the socialist health care system as well as the centrally administered and planned economy, along with all the resulting consequences. The infrastructure potential was not fully taken advantage of.

During the analyzed period, a significant de-capitalization of property took place. Therapy in sanatoriums was made available to a hitherto unknown scale. Attempts at the maximum prevention of diseases and the adjustment of therapy to changing social needs were made. The aims of the spas were accomplished. However, the consequences of introducing such a model of the functioning of resort towns were not trivial. The years following World War II were marked by dynamic changes in resort therapy and in the transformation of the resort towns themselves. This was also a time of uncontrolled changes related to the landscape and architecture of resort towns. The nationalization of sanatoriums, new social policy, and the introduction of tourism and recreational services in spas on a large scale were among the factors that influenced this.

Key words: Sudeten spas, Polish People's Republic, organization of therapy, spa infrastructure, socialist healthcare

Ewelina Szpak

ZDROWIE LUDZI PRACY - MIĘDZY PROPAGANDĄ A RZECZYWISTOŚCIĄ (1945-1970)

Wstęp

Peerelowska medycyna pracy, czy też – jak określano ją w latach 50. – przemysłowa służba zdrowia, stanowiła pod względem propagandowo podkreślanej skali zjawisko zupełnie nowe. W projekcie nowej rzeczywistości zakład pracy miał bowiem stanowić miejsce przyjazne i bezpieczne. Czy w rzeczywistości takim był i jaką rolę w praktyce życia codziennego peerelowskich robotników odgrywał zakładowy lekarz, to jedno z podstawowych pytań, które stawiam w niniejszym tekście. Na ile wysoka absencja i wypadkowość odnotowywane przez cały okres PRL stanowiły konsekwencję złych zabezpieczeń i warunków pracy, a do jakiego stopnia wynikały z bagatelizowania zagadnień BHP przez samych robotników? Czy w stosunku pracowników do bezpieczeństwa i higieny pracy odnaleźć można odbicie zmieniającej się zwłaszcza u progu lat 70. powojennej świadomości zdrowotnej? To kolejne pytania stawiane przeze mnie w ramach prowadzonych badań¹.

Choć w promowanym dyskursie prasowym często zaznaczano, iż rozwój przemysłowej służby zdrowia ruszył pełną parą tuż po wojnie, w rzeczywistości jej tworzenie było jednak procesem dość rozciągniętym w czasie. W 1946 r. powołana została Międzyministerialna Centralna Komisja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy wraz z jej odpowiednikami w 20 branżach. Prowadziła ona między innymi kontrole w zakładach o najwyższym poziomie zagrożeń, kontynuując tym samym działalność przedwojennej Państwowej Inspekcji Pracy². Na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej inspekcja pracy została przejęta przez rady narodowe, co *de facto* oznaczało znaczne ograniczenie jej uprawnień³.

¹ Tekst przygotowany został w ramach badań sfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HS3/00316.

² „Inspekcja Pracy” 2014, nr 1, s. 7.

³ Powołana na wzór radziecki w 1950 r. społeczna inspekcja pracy nie odgrywała w zasadzie żadnej znaczącej roli. Zarówno ustawa z 1950 r., jak i wydane rok później ustawy o orzecznictwie

Formalnie jednym z inicjujących medycynę pracy aktów była uchwała Prezydium Rządu z 2 lutego 1952 r. postanawiająca o tworzeniu komórek higieny pracy w ramach powstających stacji sanitarno-epidemiologicznych. Rok później w 1953 r. wydane zostało rozporządzenie Ministerstwa Zdrowia, które formalnie powoływało do życia przemysłową służbę zdrowia. Późniejsze akty prawne, w tym przede wszystkim powołanie w 1954 r. państwowych inspektoratów sanitarnych oraz stosunkowo niezależnego lubelskiego Instytutu Medycyny Pracy i Higieny Wsi (podobnie jak łódzkiego Instytutu Medycyny Pracy) obok branżowych przepisów regulujących kwestię bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach do 1956 r. wyznaczały ramy funkcjonowania przemysłowej służby zdrowia.

„Kto jest energiczny, przedsiębiorczy, ten się wykręci”

Szacowana w 1948 r. liczba lekarzy fabrycznych wynosiła 435, w 1951 r. wzrosła do 1100. W rzeczywistości jednak liczby te miały niewielkie znaczenie – okres pierwszych kilku lat po wojnie charakteryzowały bowiem ogromne niedobory. Jak wspominała Magdalena Sokołowska, w latach 1951–1955 lekarz naczelny jednego z łódzkich kombinatów włókienniczych, w tym czasie „brakowało wszystkiego: od lekarzy znających zagadnienia przemysłu do piśmienictwa fachowego, od lokali i sprzętu do utartych sposobów postępowania”⁴.

Niedobór kadry lekarskiej⁵, co warto podkreślić, dotyczył zarówno przemysłowej służby zdrowia, lecznictwa otwartego (ośrodków zdrowia, przychodni itp.), jak i zamkniętego (szpitali). W takiej sytuacji nie dziwi zresztą wspomniana płynność kadr, tym bardziej że – jak zaznaczano wielokrotnie w listach do prasy i partii – status społeczny (i zawodowy) lekarza przemysłowego był bardzo niski. Dotyczyło to również stanowiska inżyniera BHP. Jeden z nich jeszcze w 1958 r. pisał: „Kto jest energiczny, przedsiębiorczy, ten się wykręci, wpada zaś na to stanowisko mało kompetentna ciapa [...] która nie potrafi swoich wniosków przeprowadzić, o ile potrafi w ogóle mieć jakieś wnioski polepszające

karno-administracyjnym przekreślały zastrzeżoną w konwencji międzynarodowej zasadę niezależności inspekcji pracy od lokalnych władz administracyjnych. Ustawa z 1951 r. pozbawiała również inspektorów pracy prawa do nakładania sankcji karnych na zakłady łamiące przepisy o warunkach i bezpieczeństwie pracy, zob. D. Jarosz, *Polacy a stalinizm 1948–1956*, Warszawa 2000, s. 67.

⁴ M. Sokołowska, *Kobieta pracująca. Socjomedyczna charakterystyka pracy kobiet*, Warszawa 1963, s. 90.

⁵ Liczbę lekarzy zakładowych zatrudnionych na pełnych etatach w 1954 r. szacowano na ok. 17%, zob. *Program rozwoju ochrony zdrowia zakładów robotniczych w latach 1976–1990*, Warszawa 1977, s. 9.

BHP. I BHP wszędzie kuleje. Nie pomogą tu żadne kursy, ustawy itd. tak długo, dopóki stanowisko BHP nie stanie się atrakcyjnym [...]. [Dopiero wtedy] skończą się liczne ofiary z życia ludzkiego, skończy się produkcja kalek, absencja wypadkowa”⁶.

Stan zakładowego bezpieczeństwa i higieny pracy, opisywany przez cytowanego jako kulejący, w latach 50. rzeczywiście często był dramatyczny. W meldunkach z terenu w 1950 r. podkreślano przede wszystkim zaniedbania ze strony administracji, która „nie kontrolowała stanu urządzeń na poszczególnych odcinkach pracy oraz nie przeprowadzała analizy wypadków przy pracy”⁷. W sprawozdaniach podkreślano także lekceważenie przez dozór średni i niższy informowania nowo przyjętych pracowników o przepisach BHP; słabą współpracę związków zawodowych z inspektorami pracy przy badaniu przyczyn wypadków oraz „nieodpowiednie ustosunkowanie się kierownictwa i dozoru technicznego wyrażające się m.in. powierzaniem funkcji kierownika technicznego BHP mało wykwalifikowanym pracownikom czy też nierzetelnym opracowywaniem przepisów i instrukcji na poszczególnych miejscach pracy”⁸. W latach 50. (ale również później) dramatycznie przedstawiały się warunki sanitarne zakładów pracy, a oddawane do użytku obiekty przemysłowe nie spełniały podstawowych wymogów bezpieczeństwa. Zawilgocone pomieszczenia, zbyt ciasne szatnie, nieużywane (z powodu braku wody) łaźnie, na które narzekano niekiedy w listach⁹, choć uciążliwe, nie stanowiły jednak największych problemów pracowniczych załóg. Dużo większe niebezpieczeństwo dla ich zdrowia stwarzały źle wentylowane pomieszczenia i hale fabryczne pozbawione otwieranych okien i dobrego oświetlenia, a także hałas generowany przez stłoczone na niewielkich przestrzeniach maszyny. Skutkiem pracy w takich warunkach były, obok schorzeń oddechowych i zatruc, diagnozowane po kilku lub kilkunastu latach częste problemy ze słuchem, wzrokiem, narządami zmysłów. Jak wskazywał w swoich badaniach D. Jarosz, w pierwszej połowie lat 50. w blisko 90% fabryk polskich nie był rozwiązany problem odemglania¹⁰. W przędzalniach z reguły wilgotność przekraczała 80%, zaś temperatura dochodziła do 30 stopni Celsjusza. Stężenia oparów w niewentylowanych i źle przystosowanych

⁶ AAN, Biuro Listów i Inspekcji KC PZPR, sygn. 237/XXV-27, Biuletyn 41/284, k. 63.

⁷ AAN, KC PZPR, Meldunki z terenu, sygn. 237/VII-123, k. 296.

⁸ Tamże. Stosunek taki potwierdzają również wyniki badań M. Mazurek, *Socjalistyczny zakład pracy: porównanie fabrycznej codzienności w PRL i NRD u progu lat sześćdziesiątych*, Warszawa 2005.

⁹ W 1954 r. górnik Zbigniew Marciniak w jednym z listów pisał: „wiadomo, jak ważne po pracy dla górnika jest mycie. Nie zawsze można jednak to uczynić, bowiem ciepłej wody starczy tylko dla 10-ciu, a czasem dla nikogo, bo nie ma. Zimnej wody pod prysznicem także nie ma i często brudni idziemy spać”, AAN, Biuro Listów..., sygn. 237/XXV-13, k. 45.

¹⁰ D. Jarosz, *Polacy a stalinizm...*, s. 74.

pomieszczeniach prowadziły niekiedy do zdarzeń tragicznych. Takie m.in. miały miejsce w jednej z fabryk obuwia, gdzie oparami benzyny zatrulo się jednocześnie kilka pracownic. W Zakładach Włókien Chemicznych „Celwiskoza” w Jeleniej Górze wskutek działania dwusiarczku węgla w toku produkcyjnym prawie co miesiąc pojawiały się wśród pracowników nowe wypadki choroby umysłowej¹¹.

Podobnych sytuacji było znacznie więcej. Choć bez wątplenia wynikały one ze swoistej ignorancji władz centralnych, świadomych panujących w zakładach warunków i nieodpowiedniego stanu oddawanych do użytku obiektów przemysłowych¹², to jednak należy także pamiętać, że ogólne warunki życia (w tym warunki higieniczno-sanitarne) panujące w miastach i miasteczkach w tym czasie również były opłakane¹³. Nie bez znaczenia był również fakt, iż większość robotników pracujących w dużych zakładach przemysłowych zakwaterowana była w prowizorycznych hotelach robotniczych, których stan niejednokrotnie bardzo dobrze wpisywał się w opisaną wyżej sytuację sanitarną¹⁴. W tym kontekście nie dziwią też za bardzo wyniki badań przeprowadzonych na początku lat 60., z których wynika, iż przeważająca część robotników deklarowała bardzo niskie wymagania wobec zdrowotnych warunków pracy oraz wykazywała znikomą świadomość tego, jak szkodliwe może być ich środowisko pracy¹⁵. Jak pokazała Małgorzata Mazurek na przykładzie Zakładów Wytwórczych Lamp Elektrycznych im. Róży Luksemburg w Warszawie, w codziennej pracy zarówno załogi robotnicze, jak i ich kierownictwo wykazywały się ignorancją lub nieznajomością przepisów BHP: „Pył ołowiowy, zalegający podłogę, sprzątano bez maski. Rtęć wylewano do sedesu, skąd parowała i przedostawała się dalej do kanalizacji. Podobnie lekceważono wskazania BHP i działania profilaktyczne mające chronić przed truciznami. Ludzie pili co prawda mleko rozdawane jako odtrutka, ignorowali natomiast obowiązkowe mycie zębów przed posiłkami i na koniec pracy, a szczoteczkę i pastę zanoszono do domu”¹⁶.

¹¹ Tamże, s. 77, 132.

¹² Tamże, s. 74.

¹³ Więcej o tych problemach piszę w artykule: *Warunki sanitarne w powojennej Polsce. Zarys problemów i dynamiki zmian*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały” 2014, nr 12, s. 277–300.

¹⁴ O warunkach w hotelach zob. np. B. Brzostek, *Robotnicy Warszawy. Konflikty codzienne (1950–1954)*, Warszawa 2002; D. Jarosz, „Notatka o sytuacji w Nowej Hucie” z października 1955 roku, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały” 1997, nr 2, s. 309–330; K. Lebow, *Unfinished Utopia. Nowa Huta, Stalinism, and Polish Society, 1949–1956*, Ithaka, London 2013, s. 48, 60–69.

¹⁵ M. Mazurek, dz. cyt., s. 194.

¹⁶ Tamże, s. 196.

Problem chorób zawodowych, czyli „w trosce o zdrowie ludzi pracy”

Przedstawione relacje nie oznaczają jednak, iż problematyka zagrożeń zdrowotnych – chorób zawodowych – była całkowicie pomijana w oficjalnym dyskursie. Kronika Filmowa z 1951 r. *W trosce o zdrowie ludzi pracy* nawiązuje do problemu szczególnie powszechnej pylicy – choroby dróg oddechowych – podkreślając ciągle działania pracowników Państwowego Instytutu Higieny mające na celu minimalizację zagrożenia: „Ale i najlepsza maska nie wystarczy – przekonywano – konieczna jest stała kontrola lekarza fabrycznego w zakładach [...] nie tylko leczyć chorego, ale zapobiec chorobie, zdusić ją w zarodku – oto jak państwo dzisiaj pojmuje swój obowiązek wobec robotnika”¹⁷.

Jak pokazują jednak źródła, co najmniej do 1956 r. świadomość pracowników zakładów przemysłowych dotycząca chorób zawodowych była rodzajem „wiedzy tajemnej”, a w zakładowych ambulatoriach – jeśli takie działały – nie przeprowadzano badań na zawartość substancji toksycznych¹⁸. Także w drugiej połowie lat 50., gdy o chorobach zawodowych (pylicy, ołowicy, zatruciu rtęcią itp.) mówiono i pisano częściej, wielokrotnie problem ten był ignorowany zarówno przez kierowników zakładów, dokonujących okresowych badań lekarzy fabrycznych, jak i samych pracowników. W 1958 r. tylko 10% załogi Zakładów im. Róży Luksemburg zgłosiło się na badania poziomu trujących substancji w organizmie¹⁹. Przyczyn lekceważenia diagnostyki było wiele – ważne znaczenie, obok wspomnianej wcześniej świadomości zdrowotnej, miały ukształtowane w ciągu kilku powojennych lat zasady funkcjonowania w ramach zakładu pracy.

Od strony formalnej nabyta w wyniku pracy choroba pracownika zobowiązywała pracodawcę (zakład pracy) do udzielenia urlopu zdrowotnego, a po powrocie do pracy – do przeniesienia pracownika na lżejsze stanowisko bez zmiany wynagrodzenia, ewentualnie do wypłacenia odszkodowania. W praktyce informacja o niezdolności pracownika do wykonywania dotychczasowej pracy wielokrotnie obracała się przeciwko niemu, skutkując trudnościami w pracy, przeniesieniem na gorzej płatne stanowiska lub zwolnieniem. Podobnie zresztą wyglądała sytuacja w przypadku utraty zdrowia wskutek wypadku mającego miejsce w pracy. Mechanizmy te w 1959 r. bardzo dosadnie opisał w pełnym goryczy liście do KC PZPR prawnik z Chorzowa: „na porządku dziennym jest, iż przepisy BHP są wydawane nie w celu zapobieżenia wypadkom przy pracy, lecz w celu usunięcia odpowiedzialności cywilnej i karnej zawinionej przez przedsiębiorstwo i tak też interpretowane [...] To

¹⁷ *W trosce o zdrowie ludzi pracy*, PKF, 51/17, 1951, <http://www.kronikarp.pl/szukaj,39695,tag-689426,strona-2> [dostęp 30.11.2014].

¹⁸ M. Mazurek, dz. cyt., s. 196.

¹⁹ Tamże, s. 195

samo można powiedzieć o referatach i pracownikach komórek BHP: zamiast rozwijać działalność mającą na celu zmniejszenie i usunięcie wypadków w pracy, są z reguły używani przez dyrekcję do takiego przedstawiania spraw wypadków, jaka wygodna jest dla dyrekcji, a nawet wprost fałszowania sprawy dochodzeń. Na porządku dziennym [jest] słuchanie zaraz po wypadku ludzi na wpuł przytomnych i takiego fabrykowania protokołów, który by usuwał odpowiedzialność nadzoru i przedsiębiorstwa. Często nawet są wypadki nacisków na świadków, aby nie zeznawali prawdy, zatajali niewygodne szczegóły itp. Wobec zupełnej zależności BHP od dyrekcji wprost wyobrazić sobie niepodobna, aby ludzie ci mogli oprzeć się naciskom w dochodzeniach i ujawniali prawdę²⁰.

Dalej cytowany prawnik wymienia przykłady najbardziej typowych działań mających na celu umorzenie dochodzenia lub też przerzucenie całej odpowiedzialności cywilnej na poszkodowanego (niekompetencja prowadzących dochodzenie w zakresie prawa BHP, przeciąganie spraw, przedawnianie, gubienie dokumentacji itp.).

Oczywiście należy podkreślić, iż przyczyny wypadków w pracy nie zawsze leżały w nieodpowiednich warunkach zapewnianych przez zakład pracy i często też wynikały z zaniedbań pracownika. Opisywany m.in. przez Krzysztofa Kosińskiego problem powojennego pijaństwa (również w pracy) wielokrotnie stwarzał poważne zagrożenie dla zdrowia i życia robotników²¹. Zagrożenie to narastało wraz z postępującą mechanizacją i motoryzacją.

Zdrowotność załóg pracowniczych z lat 50. nie pozostawała jednak również bez związku z charakterystycznym dla tego okresu współzawodnictwem pracy oraz obowiązującą od 1951 r. ustawą o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy. Wyśrubowane normy oraz przedłużane godziny ciągłej pracy nierzadko skutkowały omdleniami lub zaburzeniami nerwicowymi pracowników²². Praca ponad siły, choć dla wielu pozornie korzystna, bo lepiej płatna, odbijała się na kondycji zdrowotnej w późniejszych latach. Jak pokazują choćby dramatyczne listy wysyłane do KC PZPR, w latach 60. i 70. schorowani i wyeksploatowani latami harówki robotnicy zwalniani byli niemal z dnia na dzień, nierzadko bez uzasadnienia²³, bez prawa do świadczeń rentowych czy emerytalnych. O tym, jak bezwzględne bywało niekiedy kierownictwo zakładów, pisano w raporcie streszczającym zakres problemów poruszanych w nadchodzących listach. Zwracano w nim m.in. uwagę na „skargi wskazujące na szereg nieprawidłowości przy zwalnianiu ludzi. Zwalnia się często jedynych żywicieli licznych rodzin, obarczonych nieuleczalnie chorymi, inwalidów,

²⁰ AAN, *Biuro Listów...*, sygn. 237/XXV-28, Biuletyn 6/295, k. 22.

²¹ Zob. np. K. Kosiński, *Historia pijaństwa w czasach PRL*, Warszawa 2008.

²² Np. w łódzkich zakładach produkcyjnych w latach 1949–50 zdarzało się, że po podjęciu zobowiązań pracy w wymiarze dwunastu godzin występowały wśród kobiet wypadki silnych omdleń, ataków hysterii itp. D. Jarosz, *Polacy a stalinizm...*, s. 132.

²³ Zob. np. AAN, *Biuro Listów...*, sygn. 237/XXV-28, Biuletyn 3/292, k. 26.

długoletnich zasłużonych pracowników, ludzi starszych tuż przed uzyskaniem uprawnień do emerytury. Bardzo liczne w tej grupie są skargi kobiet, które redukcja obejmuje przede wszystkim²⁴.

Powszechnie przyjmowanym miernikiem stanu zdrowotnego załóg pracowniczych jest absencja i zgłaszalność chorobowa. Jak dowodziła jednak jeszcze w latach 60. Magdalena Sokołowska oraz jak wynika z wcześniej przedstawionych informacji, trudno uznać ten czynnik za miarodajny dla analizowanego przeze mnie okresu. Sokołowska podkreślała bowiem, że absencja chorobowa mierzy nie stan zdrowia, lecz stopień wykorzystania świadczeń rzeczowych służby zdrowia i świadczeń finansowych ubezpieczalni społecznych. Wiele osób rzeczywiście chorych z tych świadczeń nie może skorzystać, gdy inni mogą ich nadużywać: „Niska absencja chorobowa nie jest równoznaczna z dobrym stanem zdrowia, a wysoka absencja chorobowa ze złym stanem zdrowia [...] wysoka absencja chorobowa towarzyszy zwykle wysokiej zgłaszalności do lekarzy, przy czym poziom zgłaszalności zależy od wielu czynników, np. bezpłatna opieka zdrowotna, poprawa warunków życia, mniejsze ryzyko zawodowe, lepsza sytuacja materialna, odżywianie, etc.”²⁵

Wątpliwości co do miarodajności statystyk dotyczących absencji chorobowej lat 50. podkreślał także D. Jarosz, wskazując na jeszcze inny, charakterystyczny dla okresu powojennego aspekt, jakim były „choroby prowokowane” przez chłoporobotników w okresie rolniczych prac sezonowych (żniwa, wykopki itp.)²⁶.

Niezależnie jednak od tego, na ile dostępne statystyki odpowiadają rzeczywistości, faktem jest, że absencja chorobowa stanowiła istotny problem do końca analizowanego przeze mnie okresu. Rosnących w latach 70. jej wskaźników byli również świadomi przedstawiciele władz centralnych²⁷. Wprowadzane od lat 50. ustawy mające na celu zwalczanie nadużyć w tym zakresie w niewielkim stopniu zmieniały skalę problemu²⁸.

Ku zmianom: lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte

Choć pod względem absencji chorobowej lata 60. i 70. nie wykazywały większych zmian w stosunku do sytuacji z okresu lat 50., to jednak nastąpiła pewna poprawa sytuacji zdrowotnej robotników. Przede wszystkim zwrócono uwagę na problem dostępności lekarzy przemysłowych (ich obecność w zakła-

²⁴ AAN, *Biuro Listów...*, sygn. 237/XXV-68, Biuletyn nr 1/339 Listy w sprawie zwolnień z pracy, k. 2.

²⁵ M. Sokołowska, dz. cyt., s. 90.

²⁶ D. Jarosz, *Polacy a stalinizm...*, s. 96.

²⁷ AAN, Protokół nr 59 Posiedzenie Biura Politycznego w dniu 31 sierpnia 1971 r., s. 280.

²⁸ Zob np. Ustawa z 6 VI 1958 r., DzU 1968, nr 7, poz. 43.

dach pracy). Dążąc do podniesienia statusu zawodowego lekarza fabrycznego, uruchomiono w 1958 r. specjalizację z zakresu medycyny pracy oraz wprowadzono dodatkowe wynagrodzenie dla lekarzy zatrudnionych w przemysłowej służbie zdrowia powyżej 5 godzin dziennie²⁹. Na początku lat 60. (1962) przyznano też pracownikom medycznym przywileje socjalne i ekonomiczne (w tym możliwość korzystania ze świadczeń socjalnych zakładu pracy, uzyskania mieszkania, otrzymania nagród itp.)³⁰. Wydana w 1961 r. uchwała Rady Ministrów w sprawie udziału zakładów przemysłowych w organizowaniu opieki nad zdrowiem pracowników zobowiązywała przedsiębiorstwa do zabezpieczania odpowiednich pomieszczeń dla zakładów leczniczo-zapobiegawczych oraz organizowania laboratoriów dokonujących pomiarów higienicznych parametrów środowiska pracy (tzw. laboratoria środowiskowe). Zobowiązania te potwierdziła wydana w 1965 r. ustawa o BHP.

O tym, że następować miała ogólnie zaplanowana zmiana, świadczyły również rosnące nakłady finansowe na wydatki związane z BHP. Spore fundusze przeznaczane były głównie na tworzenie i funkcjonowanie wspomnianych wcześniej laboratoriów środowiskowych. Jak podkreślano jednak w 1968 r. na łamach „Służby Zdrowia”, pod tym względem widoczne były duże dysproporcje w poszczególnych gałęziach przemysłu. W 1968 r. na terenie kraju istniało bowiem 237 laboratoriów środowiskowych w różnych sektorach przemysłu. W zestawieniu z liczbą zakładów (1170), które powinny dysponować takimi pracownikami, statystyki te były wciąż bardzo skromne³¹. Co ciekawe jednak, większość z laboratoriów tworzona była przy zakładach przemysłu chemicznego, ciężkiego i maszynowego, najmniej zaś powstawało ich w zakładach przemysłu lekkiego czy drzewnego. Z tej dysproporcji, związanej częściowo z gospodarczym uprzywilejowaniem przemysłu ciężkiego, zdawali sobie sprawę przedstawiciele ówczesnego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Jak jednak twierdzili, lata 60. wskutek zbyt szybkiego przyrostu liczby pracowników obejmowanych opieką przemysłowej służby zdrowia w ogóle skutkowały dużymi dysproporcjami i pogorszeniem się opieki lekarskiej w zakładach pracy³². Znajdowało to zresztą odzwierciedlenie w materiałach archiwalnych, m.in. w raportach oceniających stan lecznictwa i pracy służby zdrowia w poszczególnych województwach (pisano m.in. o zbyt małym udziale lekarzy specjalistów w badaniach robotników przemysłowych, niskiej jakości badań profilaktycznych czy wciąż niedostatecznej ilości przeprowadzonych badań pracowniczych, w tym toksykologicznych).

²⁹ AAN, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (cyt. MZiOS), sygn. 19/673, Program ochrony zdrowia załóg robotniczych w latach 1976–1990 oraz harmonogram z realizacji programu w latach 1977–86, s. 9.

³⁰ Tamże.

³¹ „Służba Zdrowia” 1968, nr 18, s. 1.

³² AAN, MZiOS, sygn. 19/673, *Program ochrony zdrowia...*, s. 11.

A zatem po niezwykle trudnych latach 50. i niejako „przełomowej” dekadzie lat 60. dopiero lata 70. przynieść miały bardziej dostrzegalne zmiany. Świadczyły o tym również opinie ówczesnych pracowników. Z badań sondażowych przeprowadzonych w 1975 r. (*Robotnicy o swojej pracy*) wynika, iż 40% badanych robotników pracujących w jednym zakładzie dłużej niż 36 miesięcy dostrzegало wyraźną poprawę w wyposażeniu technicznym, organizacji pracy i warunkach BHP³³. Inne badania z tego samego okresu wskazywały zaś, że jedną z bardziej podkreślanych uciążliwości pracy w tym czasie była tzw. brudna robota, której symbolem było codzienne nakładanie brudnej odzieży roboczej. Załogi robotnicze lat 70. bez wątplenia charakteryzowały się zatem znacznie wyższymi wymaganiami wobec warunków pracy – sam fakt, że brud doskwierał i że dyskomfort ten był otwarcie deklarowany, jest ważną zmianą w stosunku do lat 50. Innym, bardziej miarodajnym symptomem zmian była treść skarg i listów do KC PZPR, wśród których prośby o poprawę warunków pracy (także sanitarnych) pojawiały się dość często³⁴.

Nawyki higieniczne, a także świadomość zdrowotna – zwłaszcza w przypadku mieszkańców miast – stały zatem na znacznie wyższym poziomie niż 20 lat wcześniej. Przede wszystkim znacznie bardziej rozpowszechniona była w tym czasie wiedza na temat zagrożeń i chorób zawodowych, których katalog systematycznie był powiększany. W latach 60. i 70. informacje o chorobach zawodowych pojawiały się zresztą stosunkowo często na łamach prasy oraz podejmowane były podczas wewnętrznych debat i dyskusji prowadzonych we władzach centralnych³⁵. Zwracano uwagę m.in. na szkodliwość hałasu, chorobę wibracyjną (związaną m.in. z mechanizacją i rozwojem przemysłu motoryzacyjnego), a także na zagrożenia zdrowotne związane z zanieczyszczeniami przemysłowymi³⁶.

Powoli zmieniało się zatem odgórne i oddolne nastawienie społeczne – w 1976 r. już nie co dziesiąty robotnik (jak w połowie lat 50.), a co trzeci wykonywał raz w roku badania kontrolne. Było to z pewnością konsekwencją lepszej dostępności do opieki zdrowotnej – liczba lekarzy w 1975 r. wynosiła 7500 (w 1954 – 2357), działały także coraz liczniejsze przychodnie zakładowe i międzyzakładowe

³³ Ośrodek Badania Opinii Publicznej i Studiów Programowych (cyt. OBOP SP), 4/45, *Robotnicy o swojej pracy 1975*, s. 3.

³⁴ AAN, *Biuro Listów...*, sygn. XXVII/9 1977–78, Informacja o treści listów kierowanych do Kom. Cent. PZPR w I kwartale 1977 r., k. 37.

³⁵ AAN KC KPZR, sygn. 1748, Protokół z konsultacji w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej w dniu 31.07.1971 dotyczącej materiałów pt. „Główne problemy ochrony zdrowia społeczeństwa”, k. 329.

³⁶ Np. *Zdrowy robotnik - wysoka produkcja*, „Służba Zdrowia” 1960, nr 11, s. 1–2; *Higiena i kultura sanitarna podstawą zdrowotności kraju*, tamże, nr 13, s. 1–2; *O czyste powietrze w miastach*, tamże, 1965, nr 42, s. 3.

(obwodowe, górnicze). Pomimo dostrzeganej poprawy wciąż jednak sytuacja zdrowotna robotników pozostawiała wiele do życzenia. Uwidaczniało się to zwłaszcza w przypadkach skrajnych – w obliczu ciężkich uszkodzeń i wypadków oraz przy diagnozowaniu ciężkich, przewlekłych lub terminalnych chorób.

Pomimo opisanych zmian w dalszym ciągu bowiem wiedza o chorobie przewlekłej pracownika (od lat 70. zwłaszcza nowotworowej) była przez niego skrzętnie ukrywana z obawy przed utratą pracy i społecznym odrzuceniem³⁷. Mimo że zmieniały się stopniowo warunki pracy i świadomość zdrowotna pracowników, to niekonięcznie już mechanizmy społecznego funkcjonowania w ramach zakładów pracy.

Zakończenie

Jak pokazują niniejsze badania, przestrzeń peerelowskiego zakładu pracy była obszarem wielu braków i rozwiązań prowizorycznych. Przepisy BHP, choć teoretycznie znane wszystkim, dość wybiórczo przestrzegane były zarówno przez dyrekcje i kadry zarządzające jak i samych pracowników. Nadużycia pojawiały się bowiem po obu stronach. Dyrekcje, tuszując nieprawidłowości skutkujące poważnymi bądź śmiertelnymi wypadkami, nierzadko winą za zdarzenia obciążały pracowników. Ci zaś, dość powszechnie nadużywając świadczeń zdrowotnych, podnosili statystyki absencji zawodowej, generując straty ekonomiczne. Ta swoiście pojęta, choć nierówna gra trwała w zasadzie do końca omawianej epoki. Tym, co jednak wraz z kolejnymi dekadami i pokoleniami powoli zmieniało się na lepsze, był stosunek do chorób zawodowych i konsekwencji wykonywania niektórych prac (zawodów). Poprawiająca się świadomość zdrowotna społeczeństwa, będąca pośrednio skutkiem lepszej dostępności do państwowej i zakładowej służby zdrowia, wyrażała się m.in. w częstszym niż w latach 50. poddawaniu się badaniom okresowym, przekładając się również na wzrost statusu społecznego lekarza medycyny pracy.

Źródła i literatura

Brzostek B., *Robotnicy Warszawy. Konflikty codzienne (1950–1954)*, Warszawa 2002.

Dobrzyński A., *Kto zawinił*, Warszawa 1973.

Jarosz D., *Notatka o sytuacji w Nowej Hucie z października 1955 roku*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały” 1997, nr 2, s. 309–330.

³⁷ Więcej o społecznym odbiorze choroby nowotworowej w latach 80. piszę w tekście *Lecznictwo i problemy zdrowotne Polaków w latach 80.* [w:] *Spółczesność polskie w latach 1980–1989*, red. N. Jarska, J. Olaszek, Warszawa 2015, s. 113–129.

- Jarosz D., *Polacy a stalinizm 1948–1956*, Warszawa 2000.
- Komunikat z badań: Problemy zdrowia ludności i korzystania z opieki zdrowotnej (czerwiec 1976), OBOPiSP, nr 14/96.
- Kosiński K., *Historia pijaństwa w czasach PRL*, Warszawa 2008.
- Lebow K., *Unfinished Utopia. Nowa Huta, Stalinism, and Polish Society, 1949–1956*, Ithaka, Londyn 2013.
- Mazurek M., *Socjalistyczny zakład pracy: porównanie fabrycznej codzienności w PRL i NRD u progu lat 60.*, Warszawa 2005.
- Program rozwoju ochrony zdrowia zakładów robotniczych w latach 1976–1990, Warszawa 1977.
- Rocznik Statystyczny Ochrony Zdrowia 1945–1967, Warszawa 1969.
- Rocznik Statystyczny Ochrony Zdrowia 1969, Warszawa 1970.
- Sokołowska M., *Kobieta pracująca. Socjomedyczna charakterystyka pracy kobiet*, Warszawa 1963.
- Szpak E., *Warunki sanitarne w powojennej Polsce. Zarys problemów i dynamiki zmian*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały” 2014, nr 12, s. 277–300.

Workers' health – between propaganda and reality

Summary

The health system, rebuilt after the war, was to be based on the Soviet model and was to be state, common, uniform and complex. According to this model, it would cover the whole of society, guaranteeing all citizens accessible and free health services but the first was to serve the working class.

The article is part of the study of social and health history and focuses on issues related to postwar occupational medicine. The text analyzes its legal, institutional and social context. It shows both: the social status of occupational physicians and shifted health values of Polish workers in the 60s and the 70s. Author shed light on the process of changes in working conditions and analyzes the scale of abuse and pathologies associated with inconsistent observance of the applicable health and safety rules.

Key words: medicine, occupational medicine, health awareness, occupational diseases, health and safety

Dariusz Jarosz

PROBLEMY ZANIECZYSZCZENIA WÓD I POWIETRZA W POLSCE W OKRESIE STALINIZMU I DESTALINIZACJI (ANALIZA DYSKURSU)¹

Wstęp

Degradacja środowiska naturalnego w Polsce po II wojnie światowej stała się tematem relatywnie szerokiego dyskursu² między władzą a społeczeństwem w latach 70. i 80. XX wieku. To wtedy pojawiły się organizacje ekologiczne, znacznie wzrosła świadomość konieczności ochrony wody, powietrza i ziemi przed zanieczyszczeniami. Problemy te były coraz częściej dyskutowane, choć ramy tego dyskursu skutecznie ograniczała cenzura, zwłaszcza w latach 70. Świadczą o tym chociażby znane nam dzisiaj zapisy cenzorskie z tego okresu³. To w latach 1972–1974 zostały wykonane liczne studia, raporty i analizy, które posłużyły do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w Polsce do roku 1990⁴.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC – 2015/17/B/HS3/00170.

² Słowa dyskurs używam w szerokim znaczeniu, jako określenia zbioru istniejących w sferze publicznej wypowiedzi według zadanego kryterium tematycznego.

³ W „Księżce zapisów i zaleceń cenzury” pod datą 18 października 1974 r. odnotowano: „Z opracowań na temat ochrony bądź zagrożenia środowiska naturalnego w Polsce należy eliminować informacje o bezpośrednim zagrożeniu życia i zdrowia ludzi spowodowanym przez przemysł i środki chemiczne stosowane w rolnictwie. Zakaz dotyczy konkretnych przypadków niebezpiecznego dla życia i zdrowia ludzi zanieczyszczenia atmosfery, wody, gleby i środków spożywczych. Zakaz niniejszy obejmuje ponadto wszelkie informacje o skażeniach powodowanych przez pestycydy. Należy również eliminować wszelkie materiały i informacje o zagrożeniu zdrowia pracowników zatrudnionych przy produkcji polichloru winylu (PCW) oraz o niebezpieczeństwie wynikającym z zastosowania n. p. w budownictwie bądź wprowadzenia na rynek tych wyrobów przemysłu chemicznego. Należy sygnalizować kierownictwu GUKPP krytyczne materiały na temat lokalizacji obiektów przemysłowych (istniejących i projektowanych), wpływających niekorzystnie na środowisko naturalne” (zob. *Czarna księga cenzury PRL*, t. 1, Londyn 1977, s. 48–49. Przypadki konkretnych ingerencji – zob. *Czarna księga cenzury PRL*, t. 2, Londyn 1977, s. 28–34.

⁴ A. Podniewski, *Podstawowe problemy ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1979, s. 224.

W latach 80. rozwinęły działalność kluby ekologiczne, prowadzące dialog ze strukturami władzy na temat zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia środowiska⁵, działały instytucje państwowe zajmujące się tym problemem i publikujące raporty o stanie środowiska⁶.

Przegląd polskiej literatury naukowej dotyczącej tej problematyki wskazuje, że szersze zainteresowanie nią rozpoczęło się w latach 60. i w dwu następnych dekadach systematycznie wzrastało. To wówczas powstały specjalistyczne prace będące efektem badań zanieczyszczeń, jak też ujęcia dotyczące specyficznych aspektów ochrony środowiska (prawnych, ekonomicznych, społecznych)⁷.

Zanim ta tematyka stanie się przedmiotem głębszych analiz historyków polskich, warto zastanowić się nad tym, czy, a jeżeli tak, to w jakim wymiarze zagrożenia środowiska naturalnego stały się przedmiotem refleksji władz komunistycznych w Polsce w okresie stalinizmu i destalinizacji i czy możemy wtedy mówić o narodzinach społecznej świadomości znaczenia tej problematyki dla życia codziennego obywateli Polski Ludowej⁸. Rozważania te na obecnym, wstępnym etapie badań zostaną ograniczone do kwestii dotyczących zanieczyszczenia wody i powietrza jako najważniejszych zasobów naturalnych.

Dyskurs o środowisku naturalnym w stalinizmie: propaganda i tajność

W latach 1945–1949 w specjalistycznych periodykach można było odnaleźć krytyczne opracowania na temat stanu środowiska naturalnego w Polsce oraz szczegółowe doniesienia o przeszłych i aktualnych zaniedbaniach w tym zakre-

⁵ Zob. m.in. Archiwum Akt Nowych (cyt. AAN), Urząd Rady Ministrów (cyt. URM), sygn. 1.5/40, *Polski Klub Ekologiczny Okręg Dolnośląski do prof. Z. Messnera, Prezesa RM, 8 I 1986*, k. 1.

⁶ AAN, Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR), sygn. LI/440, *Państwowa Rada Ochrony Środowiska, Raport o stanie środowiska oraz propozycje działań na rzecz jego poprawy, Warszawa, styczeń 1982*, k. 5–24.

⁷ Zob. m.in.: *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, red. A. Ginsbert-Gebert, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985; *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. 2, red. A. Ginsbert-Gebert, Wrocław–Warszawa–Kraków 1988; W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971; J. Aleksandrowicz, *Wpływ zmian środowiska na zdrowie człowieka*, Wrocław 1975; J. Jakubowski, *Motoryzacja i ochrona środowiska*, Warszawa 1976; J. Juda, *Ochrona powietrza atmosferycznego*, Warszawa 1974; *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, red. A. Ginsbert-Gebert, Warszawa 1976; L. Łustacz, *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska*, Warszawa 1976; *System ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1978; A. Symonowicz, *Bilans strat powstałych wskutek degradacji środowiska*, Warszawa 1990.

⁸ Moje rozważania ograniczam w zasadzie do okresu między 1949 a 1958 r. Tam, gdzie jest to konieczne, wykraczam poza cezurę końcową, aby pokazać skutki procesów zapoczątkowanych w okresie destalinizacji.

się, które mogły spowodować dalekosiężne negatywne skutki⁹. Od 1950 r. ten nurt pisania o problemach ekologicznych wyraźnie zanika. W „lirycznym” modelu socjalizmu tego czasu obowiązuje niekwestionowane postępowe wizja skoku cywilizacyjnego Polski, zawarta w ustawie o Planie sześcioletnim (1950–1955). Topika dymiących kominów nowo tworzonych lub modernizowanych zakładów przemysłowych, znajdująca najbardziej syntetyczny wyraz w upowszechnianym obrazie Nowej Huty, stała się stałym elementem ówczesnego malarstwa¹⁰, literatury pięknej, publicystyki prasowej, znaczków pocztowych¹¹. Trudno tam znaleźć jakiegokolwiek elementy refleksji nad negatywnymi (w tym zdrowotnymi) skutkami takiego modelu uprzemysłowienia. Wizja czystych rzek i jezior towarzyszyła co roku obrazom szczęśliwych dzieci i młodzieży przebywających na koloniach i obozach letnich oraz dorosłych wypoczywających w ośrodkach Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Kiedy i gdzie zaczyna się erozja tego sielankowego mitu? Próba udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest dość skomplikowana, ponieważ nie dysponujemy jeszcze badaniami szczegółowymi na ten temat. To, co dało się ustalić na podstawie kwerend zwykle utajnionych dokumentów zawartych w zespołach archiwalnych centralnych instytucji państwa/partii, świadczy, że ślady początków dyskursu na ten temat datują się na przełom lat 40. i 50. Świadczy o tym zachowane w aktach stalinowskiego superministerstwa – Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (PKPG) sprawozdanie z działalności Międzywojewódzkiego Komitetu Ochrony Rzek w Katowicach za rok 1951¹². Instytucja ta, posiadająca w swojej strukturze jednostki naukowe, dokonała m.in. badań pod kątem czystości kilkudziesięciu zakładów

⁹ Zob. m.in.: B. Rudziński, *Zagadnienie dobrej wody jako warunek dobrego zdrowia*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1946, t. 20, nr 1, s. 20–21; W. Mroziński, E. Niedzielowa, A. Sobota, *Odra i jej dopływy na odcinku górnośląskim*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1949, t. 23, nr 11, s. 361–363; J. Wierzbicki, *Zanieczyszczenie rzek miejskimi i przemysłowymi wodami ściekowymi*, „Gazeta Obserwatora PIHM” 1949, t. 2, nr 10, s. 1–3.

¹⁰ Zob. J. Studzińska, *Socrealizm w malarstwie polskim*, Warszawa 2014 (reprodukcje obrazów z 1951 r.: Zygmunta Kaniewskiego, *Przodownica pracy* – s. 185 i Wawrzyńca Chorembalskiego, *Huta Bankowa* – s. 252).

¹¹ Motyw dymiących kominów pojawił się na następujących znaczkach pocztowych emitowanych w latach 1947–1952 (w nawiasie podano datę emisji): Hutnik (20 VIII 1947), Alegoria Pracy (31 V 1949), Widok Nowej Huty (maj 1951), znaczek okolicznościowy z okazji 7. rocznicy Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (22 VII 1951), znaczek okolicznościowy z okazji uruchomienia elektrowni w Jaworznie (7 VII 1952), samolot nad wielkimi hutami Śląska (10 IV 1952). Zob. *Katalog znaczków pocztowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1944–1955*, Warszawa 1956, s. 31, 43, 60, 63, 77, 148.

¹² AAN, Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego (cyt. PKPG), sygn. 6661, *Sprawozdanie rzeczowe Sekretarza Międzywojewódzkiego Komitetu Ochrony Rzek w Katowicach za rok 1951*, k. nlb.

przemysłowych i kilkuset kilometrów rzek, stwierdzając liczne zaniedbania w tym względzie¹³.

Z akt PKPG wynika również, że w jej strukturach został powołany w 1951 r. urząd Pełnomocnika Przewodniczącego PKPG do Spraw Gospodarki Wodą Pitną i Przemysłową. Powstały w tym samym roku Instytut Gospodarki Komunalnej miał kierować pracami tworzonych w całym kraju placówek naukowo-badawczych wojewódzkich komitetów ochrony rzek¹⁴.

W tym okresie zanieczyszczenie wód bywało również problemem w stosunkach zagranicznych. Co jakiś czas służby dyplomatyczne Polski i państw ościennych (przede wszystkim czechosłowackie) informowały się wzajemnie o zatruciach rzek granicznych wywołanych przez ścieki zakładów przemysłowych¹⁵.

Jak wynika z tej analizy, ochrona wód w tym okresie była przedmiotem zainteresowania różnych struktur organizacyjnych. Do tych już wskazanych należy dodać odpowiednie komórki w ministerstwach przemysłowych, choć niewiele wiemy o zakresie i skuteczności ich działania.

Niewiele również wiadomo o refleksji władzy na temat zanieczyszczeń powietrza. Ten kontekst w wewnętrznym dyskursie rządzących pojawił się w 1949 r. przy okazji roztrząsania kwestii pracy polskich fabryk sztucznego jedwabiu i występujących tam zatruc dwusiarczkiem węgla CS₂. Kwestię tę omawiano na wspólnym posiedzeniu Komisji Zdrowia oraz Komisji Pracy i Opieki Społecznej Sejmu Ustawodawczego 11 stycznia 1949 r. Zebrani wysłuchali m.in. referatu na ten temat przygotowanego przez specjalistów. Jak zaznaczono, problem nie był nowy. Wystąpił już przed wojną w dwóch fabrykach jedwabiu sztucznego: w Wilamowie pod Tomaszowem Mazowieckim i w Chodakowie. W okresie okupacji sprawa zatruc CS₂ przybrała „potworne rozmiary” z powodu wybudowania przez niemiecki koncern Zellgarn nowej fabryki sztucznego jedwabiu w Łodzi w nieprzystosowanych do tej produkcji budynkach Widzewskiej Manufaktury. Ludność robotnicza ochrzciła ją mianem „fabryki śmierci”. W okresie powojennym na podstawie kart leczenia udało się zebrać informacje o 144 przypadkach zatruc CS₂ leczonych przez łódzkich neurologów w latach 1941–1943, a prawdziwa ich liczba była prawdopodobnie kilkakrotnie wyższa. Po wojnie zostało uruchomionych pięć fabryk sztucznego jedwabiu, w tym trzy na tzw. ziemiach starych (w Wilamowie, Łodzi i Chodakowie) i dwie na ziemiach odzy-

¹³ Tamże, *Sprawozdanie rzeczowe...*, k. nlb.; tamże, *Sprawozdanie z działalności Placówki Naukowo-Badawczej Międzywojewódzkiego Komitetu Ochrony Rzek przed zanieczyszczeniem w Krakowie za rok 1951*.

¹⁴ AAN, *Sprawozdanie rzeczowe...*, k. nlb.

¹⁵ Zob. np. AAN, PKPG, sygn. 6305, *Ambasada CSR w Warszawie do MSZ [1951]*, k. nlb.; tamże, *Tłumaczenie noty ambasady Czechosłowacji w Warszawie do polskiego MSZ [1952]*, k. nlb.

skanych (we Wrocławiu i Szczecinie). Trzy pierwsze zostały objęte badaniami Państwowego Zakładu Higieny, dzięki czemu można było uściślić informacje na temat wpływu zatruc CS₂ na organizm ludzki. Okazało się, że substancja ta jest silnym jadem układu nerwowego, a jego wpływ na organizm ludzki objawia się brakiem sił, zmęczeniem, słabością kończyn utrudniającą chodzenie, zaburzeniami czucia nerwów obwodowych, mrowieniem, ziębnięciem kończyn, zmianami degeneracyjnymi w substancji szarej mózgu. Praca w zakładach sztucznego jedwabiu powodowała uszkodzenia rogówki, stany zapalne trwające kilka dni. Przy ostrym zatruciu CS₂ występowały powtarzające się ataki szału, niedokrwistość, zmiany w jądrach z osłabieniem libido, u kobiet – sterilitas (niepłodność) i frigiditas (oziębłość płciowa), zakłócenia miesiączkowania oraz częste poronienia. Ofiary zatruc cierpiały na zaburzenia pamięci, bezsenność nocną obok skłonności do zasypiania w pracy¹⁶.

Informacje o badaniach przeprowadzonych w fabrykach sztucznego jedwabiu w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim zachowane w aktach PKPG wskazują, że skażenie dotyczyło nie tylko samych zakładów, ale również ich okolic. Na zanieczyszczenia powietrza i wody powodowane przez pracę tych fabryk skarżyły się władze miejskie¹⁷.

Można więc powiedzieć, że problem szkodliwości produkcji sztucznego jedwabiu był znany odpowiednim władzom, ale środki zaradcze, jakie proponowano, trudno uznać za skuteczne. Poza rytualnymi formułami o konieczności zbadania zagadnienia zastanawiano się nad budową studni głębinowych zaopatrujących te zakłady w wodę, specjalnego kanału ściekowego z zainstalowanym oczyszczalnikiem i wysokich, stumetrowych kominów odprowadzających trujące gazy. W tym ostatnim przypadku problem tkwił jednak w tym, że trudno było znaleźć w Polsce wykonawcę takich budowli¹⁸.

Stalinowski dyskurs o zanieczyszczeniach środowiska naturalnego był wątyły, ograniczony do wąskiego grona najwyższych władz partii i państwa. Problem był znany, ale w polityce gospodarczej marginalizowany.

Wskazują na to chociażby zapóźnienia i zaniedbania legislacyjne. W okresie stalinowskim nadal obowiązywała ustawa wodna z 19 września 1922 r. (DzU z 1928, nr 62, poz. 574; tekst jednolity DzU z 1934, nr 110, poz. 976; z 1947, nr 32, poz. 142; z 1950, nr 10 poz. 108 i z 1952, nr 18, poz. 110). Brakowało do niej zarządzeń wykonawczych. Ustawa była oceniana jako w zasadzie martwa litera prawa. Pozostawało również w mocy rozporządzenie Prezydenta RP

¹⁶ AAN, Sejm Ustawodawczy (cyt. SU), sygn. 288, *Protokół ze wspólnego posiedzenia Komisji: Zdrowia oraz Pracy i Opieki Społecznej z 11 stycznia 1949*, k. 124–133.

¹⁷ AAN, PKPG, sygn. 1852, *Prezydium Rady Narodowej m. Łodzi, Miejska Komisja Planowania Gospodarczego do PKPG na ręce ministra dr. Stefana Jędrzychowskiego, Łódź 20 grudnia 1950*, k. nlb.

¹⁸ Tamże, *Departament Techniki PKPG do ministra Jędrzychowskiego, tajne 5 III 1951*, k. nlb.

z 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (DzU z 1939, nr 90, poz. 581 i z 1948, nr 44, poz. 317). Niektóre problemy ochrony wód regulowały: ustawa z 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (DzU nr 35, poz. 357) i ustawa o ochronie przyrody z 7 kwietnia 1949 r. (DzU nr 25, poz. 180). Najważniejszą powojenną regulację tej problematyki stanowiło rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej (MGK) z 2 września 1950 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi (DzU nr 41, poz. 371). Na jego podstawie wprowadzono kategorie czystości wód powierzchniowych. To w tym rozporządzeniu po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie ścieków. W powszechnej opinii zainteresowanych resortów nie było ono jednak przestrzegane – tak jak wiele innych aktów prawnych (i to nawet przez przedsiębiorstwa podległe resortowi, który je wydał)¹⁹.

O ile kwestie zanieczyszczenia wód mimo wszystko doczekały się jakiejś ułomnej legislacji, o tyle trudno wskazać akty prawne regulujące jakość powietrza atmosferycznego. Najwcześniejsze z nich pojawiają się dopiero w latach 60., podobnie zresztą jak ustawodawstwo o ochronie roślin uprawnych i ziemi²⁰.

Destalinizacja: poszerzenie pola dyskursu

Aktywność władz w zakresie refleksji nad problemem zanieczyszczenia środowiska i prób jego rozwiązania wzrosła wraz z destalinizacją. Przede wszystkim coraz częściej prowadzone były przez różne instytucje badania, których wyniki pokazywały skalę zagrożenia. Oto np. w 1957 r. na forum Międzyresortowej Komisji do Spraw Odfeńolowania Ścieków Przemysłowych zostało przedstawione studium przygotowane w Centralnym Zarządzie Przemysłu Hutniczego na podstawie danych zebranych z 260 zakładów odprowadzających tego typu ścieki. Wynikało z niego, że co najmniej 30% fenoli zawartych w ściekach odprowadzано do zbiorników publicznych. Czyniły tak zwłaszcza koksownie i zakłady przerobu smoły – 9,8% produkowanych fenoli wpuszczano bezpośrednio do rzek w zlewni Wisły, w zlewni Odry – aż 46,7%, a w innych zlewniach – niemal 100%²¹.

¹⁹ AAN, Ministerstwo Żeglugi i Gospodarki Wodnej (cyt. MŻiGW), sygn. 156, inż. Jan Krysiński, *Ustawodawstwo o ochronie wód przed zanieczyszczeniem*, Warszawa 4 VI 1958; tamże, MŻiGW, sygn. 59, C. Wdowiak, *Prawna ochrona wód przed zanieczyszczeniem w Polsce*, Poznań 1960. Referat wygłoszony przez autora na ogólnokrajowej naradzie pracowników służby wodnoprawnej województw w Rzeszowie, Poznań, luty 1960, k. nłb.

²⁰ E. Orzeszko, *System prawny ochrony środowiska w Polsce [w:] System ochrony środowiska w Polsce*, red. A. Klich, Wrocław 1978, s. 35.

²¹ AAN, MŻiGW, sygn. 195, Międzyresortowa Komisja do spraw Odfeńolowania Ścieków Przemysłowych, *Studium nad ściekami zafenolowanymi z zakładów przemysłowych i usługowych*

O stanie zatrucia rzeki Odry mogli się przekonać posłowie, którzy uczestniczyli w pracach Nadzwyczajnej Komisji Ziem Odzyskanych działającej w Sejmie w latach 1957–1961. Przygotowane na jej zamówienie opracowania pokazywały ogrom dewastacji. Wynikało z nich, że dopływy Odry były zupełnie zniszczone przez przemysł, a rzeka stała się zbiornikiem ścieków. W 1954/55 stężenie amoniaku wyniosło w niej 9 mg/l (10 razy powyżej normy). Wskaźniki zanieczyszczenia w 1955 r. wzrosły siedmiokrotnie w stosunku do 1946. W 1958 r. stan zanieczyszczenia ujścia Odry doprowadził do tego, że woda w wodociągach Szczecina stała się niezdatna do picia²².

Ustalono, że największym trucicielem Odry były Nadodrzańskie Zakłady Przemysłu Organicznego (NZPO) „Rokita” w Brzegu Dolnym. W latach 1956–1959 na skutek szkodliwego działania ścieków „Rokity” wielokrotnie dochodziło do masowego śnięcie ryb w rzece. Kolejnym w skali szkodliwości trucicielem – tym raz rzeki Bóbr i jej dorzeczy – były Zakłady Przemysłu Celulozowego w Jeleniej Górze, które codziennie wypuszczały do rzeki razem ze ściekami ok. 40 ton masy papierowej²³.

Stan zanieczyszczenia wód, jak i będący jego następstwem ich niedobór stanowił stałe zagrożenie epidemiologiczne. Wspomniany Brzeg Dolny nieprzypadkowo wykazywał skoncentrowanie chorób zakaźnych przenoszonych przez wodę. Legnica była wówczas endemicznym ogniskiem czerwonki, biegunki dziecięcej oraz innych chorób przewodu pokarmowego, w których niedobór wody pociągał za sobą wybuchy epidemii. Szczególnie alarmująca sytuacja panowała w Kręsku, gdzie ludność od 1953 r. skarżyła się na zanieczyszczenia wody w studniach, stawie i potoku. Badania wykazały zatrucie wody fenolem. U miejscowej ludności (szczególnie dzieci) stwierdzono liczne przypadki anemii. Trucicielem okazały się NZPO „Rokita”, ale zarządzenia karne wobec zakładów w niczym nie zmieniły sytuacji zdrowotnej mieszkańców Kręska²⁴.

Zanieczyszczenie wód było problemem szczególnie trudnym w województwie katowickim, gdzie rzeki „przekształciły się w znacznej części w kanały ściekowe, tracąc zdolność samooczyszczania swych wód” i przy-

Polski oraz sposobami oczyszczenia tych ścieków, opracował inż. J. Biczysko, Centralny Zarząd Przemysłu Hutniczego, listopad 1957, k. nlb.

²² AAN, Kancelaria Sejmu PRL II kadencji (cyt. KS), sygn. 179, *Protokół z 12 posiedzenia Nadzwyczajnej Komisji Ziem Zachodnich 14 marca 1958*, k. 150–151v. Zob. również: AAN, MŻiGW, sygn. 165, *Sprawozdanie z sesji wyjazdowej komisji sejmowych we Wrocławiu w sprawie zagospodarowania Odry, [14 marca 1958]*, k. 151–158.

²³ AAN, KS, sygn. 180, *Informacja o aktualnym stanie gospodarki wodnej województwa wrocławskiego ze szczególnym uwzględnieniem transportu wodnego. Załącznik do protokołu z 20 posiedzenia NKZZ w dniach 25–27 czerwca 1959*, k. 58–59.

²⁴ AAN, KS, sygn. 180, *Notatka informacyjna Jadwigi Juźwiakowej [1959]*, k. 71–78.

czyniając się do pogorszenia stanu czystości wód Wisły i Odry również poza Katowickiem²⁵.

Z innych niż cytowane wyżej notatek i raportów szczegółowych dotyczących poszczególnych miast wyłania się czarna wizja rzek przekształcających się w cuchnące ścieki. Urządzenia do ich oczyszczania albo nie istniały, albo były obliczone na znacznie mniejszą wielkość ścieków, albo nieskuteczne ze względu na przestarzałą technologię²⁶.

Wyniki badań świadczące o katastrofalnym zanieczyszczeniu polskich rzek i zadymieniu polskich miast coraz częściej były publikowane w czasopiśmie specjalistycznych²⁷. Pojawiły się tam rzeczowe polemiki dotyczące tego, jak radzić sobie z zanieczyszczeniem środowiska przy ograniczonych środkach przeznaczonych na jego ochronę²⁸. Spierano się również na temat efektywności stosowanych środków organizacyjnych i rozwiązań prawnych²⁹.

To właśnie problemy legislacji i jej skuteczności stały się kolejnym – obok informacji na temat stanu zatrucia środowiska – elementem dyskursu toczącego się w gronie ludzi władzy i specjalistów. Przede wszystkim za celowe uznano utworzenie nowych urzędów zajmujących się ochroną poszczególnych elementów środowiska naturalnego. Najważniejsze z nich miały dbać o czystość wód powierzchniowych. Już w 1954 r. powołano do życia Państwową Inspekcję Ochrony Wód (PIOW), podporządkowaną MGK³⁰. Ustawa z 28 maja 1957

²⁵ AAN, KS, sygn. 180, k. 19, *Informacja o sytuacji gospodarki wodnej województwa katowickiego ze szczególnym uwzględnieniem dorzecza rzeki Odry oraz możliwości przedłużenia kanału gliwickiego. Załącznik do protokołu z 20 posiedzenia KNZZ w dniach 25–27 czerwca 1959*, k. 18–19.

²⁶ Zob. m.in.: AAN, Ministerstwo Gospodarki Komunalnej (cyt. MGK), sygn. 1/224, *Ocena stanu bieżącego i rozwoju gospodarki komunalnej i mieszkaniowej woj. kieleckiego*, [listopad 1958], k. 54; sygn. 1/215, *Sprawozdanie z kontroli stanu sanitarnego miasta Gdyni, przeprowadzonej w dniach od 13 do 15 X 1958 r. przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej*, k. 12–27.

²⁷ Zob. m.in. S. Bontemps, *W sprawie zanieczyszczeń wód*, „Gospodarka Rybna” 1955, nr 2, s. 6–8; I. Cabjeszek, B. Koziorowski, Z. Małanowski, J. Stanisławska, *Charakterystyka higieniczno-sanitarna rzeki Wisły na odcinku Góra Kalwaria – Warszawa*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 5, s. 175–181; F. Chrzanowski, *Zanieczyszczenie wód śródlądowych województwa gdańskiego*, *Gospodarka Rybna*” 1956, nr 7, s. 7–8; E. Zaczyński, *Zanieczyszczenie rzek Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą” 1959, nr 4, s. 15–21; J. Zwoliński, *Problem zadymienia miast*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1959, nr 5, s. 211–213; J. Goliszewski, *Stan zanieczyszczenia wód powierzchniowych w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1961, nr 10, s. 430–435.

²⁸ Zob. m.in. W. Skoraszewski, *Rzeki czy ścieki?* „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 11, s. 405–406.

²⁹ Zob. m.in.: J. Trendota, *W sprawie właściwych metod ochrony wód przed zanieczyszczeniem ściekami*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 4, s. 142–143.

³⁰ Uchwała Prezydium Rządu nr 436 z 7 VII 1954 o Państwowej Inspekcji Ochrony Wód (MP nr A-69, poz. 863); Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 29 X 1954 w sprawie

o utworzeniu Urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej (DzU nr 31, poz. 130) tworzyła zręby urzędu centralnego, który miał się m.in. zajmować „sprawowaniem nadzoru nad ochroną wód przed zanieczyszczeniem oraz nad całokształtem gospodarki ściekowej”³¹. Podporządkowano mu w 1959 r. PIOW³².

W tym okresie stworzono też podstawy instytucjonalne dla ochrony wód w terenie w postaci 17 wojewódzkich i 2 miejskich inspekcji ochrony wód oraz kilkunastu laboratoriów wody i ścieków. Wreszcie w 1960 r. utworzono Instytut Gospodarki Wodnej, w skład którego weszły Centralny Zakład Ochrony Wód we Wrocławiu i 5 podległych mu zakładów terenowych. Uwieńczeniem tych przemian organizacyjnych było utworzenie w 1960 r. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej (CUGW) jako naczelnego organu administracji, podporządkowanego bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów³³.

Najwięcej kontrowersji w strukturach rządowych wywoływało jednak stanowienie nowego prawa w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem. 23 czerwca 1954 r. zostało wydane niepublikowane zarządzenie nr 147 Prezesa Rady Ministrów z 23 czerwca 1954 r. w sprawie zastosowania środków zapobiegawczych zanieczyszczeniu ściekami wód powierzchniowych. Premier zobowiązał w nim ministrów, którym podlegały zakłady produkujące ścieki, do wydania zarządzeń przeprowadzenia gruntownego przeglądu urządzeń oczyszczających ścieki i doprowadzenia ich do pełnej wydajności oraz do ustanowienia systemu kontroli nad ściekami z codziennym badaniem chemicznym. Zarządzenie zwracało uwagę na konieczność przestrzegania postanowień rozporządzenia MGK z 2 września 1950 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do wód powierzchniowych i do ziemi³⁴. W załączniku do zarządzenia zamieszczono wykaz zakładów, których ścieki były przyczyną najpoważniejszych zanieczyszczeń wód Wisły³⁵.

20 sierpnia 1955 r. została wydana uchwała nr 668 Prezydium Rządu w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniem oraz zapobiegania szkodliwemu działaniu ścieków i ich gospodarczego wykorzystania. Ministrowie, którym podlegały zakłady pracy odprowadzające ścieki, zostali zobowiązani do należytego rozwiązania zagadnienia ich oczyszczania w ramach ich resortów.

organizacji, szczegółowego zakresu działania oraz zasad i trybu postępowania Państwowej Inspekcji Ochrony Wód (MP nr 119, poz. 1680).

³¹ AAN, MZiGW, sygn. 156, Ustawa z dnia 28 maja 1957 o utworzeniu urzędu Ministra ŻiGW, k. nlb.

³² AAN, MZiGW, sygn. 156, Inż. Jan Krysiński, *Ustawodawstwo...*

³³ J. Krysiński, *Węzłowe problemy ochrony czystości wód (organizacyjne, techniczno-ekonomiczne i prawne)*, „Gospodarka Wodna” 1961, nr 10, s. 416–420.

³⁴ AAN, MZiGW, sygn. 156, inż. Jan Krysiński, *Ustawodawstwo...*

³⁵ AAN, MZiGW, sygn. 156, *Wykaz zakładów, których ścieki są przyczyną najpoważniejszych zanieczyszczeń wody rzeki Wisły*, k. nlb.

Uchwała stwierdzała, że projektowanie budowy, przebudowy albo modernizacji lub rozbudowy zakładów pracy odprowadzających ścieki do wód powierzchniowych bez racjonalnego rozwiązania zagadnienia oczyszczania zabezpieczającego przed szkodliwym działaniem ścieków jest niedopuszczalne³⁶.

Najwięcej kontrowersji wśród zainteresowanych władz wzbudził jednak projekt ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem. Był on m.in. przedmiotem gorących polemik na posiedzeniu rządu 31 grudnia 1959 r. Po wielu dyskusjach ustawa została uchwalona 31 stycznia 1961 r. (DzU nr 5, poz. 33). Na jej podstawie wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 lutego 1962 r. określające normy dopuszczalne zanieczyszczeń oraz warunki, jakim powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do wody i do ziemi³⁷. Najwięcej kontrowersji budziły przewidziane w rozwiązaniach prawnych obowiązki nakładane na zakłady pracy w zakresie budowy urządzeń do oczyszczania ścieków oraz kary dla trucicieli. Groziły one poważnymi trudnościami finansowymi dużych resortów, skupiających zakłady szczególnie uciążliwe dla środowiska (przemysł lekki, celulozowo-papierniczy, górnictwo, hutnictwo).

Pod wpływem tych silnych lobby pierwotne restrykcyjne rozwiązania zawarte w ustawie stepiono. W jednym z fachowych komentarzy na ten temat pisano, iż punktem wyjścia ustawy jest „generalne założenie jej realności”. Nie stawia ona „teoretycznie uzasadnionych wymagań zachowania lub przywrócenia absolutnej czystości wód, lecz tylko przydatności wód do ich wykorzystania na konkretne cele, co pozwoli na dostosowanie stopnia obciążenia odbiornika ściekami do jego rodzaju i ponownego sposobu wykorzystania”. Jedyne w niektórych przypadkach Rada Ministrów mogła zakazać odprowadzania jakichkolwiek substancji zanieczyszczających. „Innymi słowy poza wyjątkowymi zakazami całkowitego wpuszczania ścieków, podyktowanymi specjalnymi względami, ustawa zakazuje jedynie szkodliwego zanieczyszczania wód. Przeto bez utrudnień będą wpuszczane ścieki, które wprawdzie wodę zanieczyszczają, lecz zanieczyszczenie to nie przekroczy wymaganego stopnia czystości wody dla danej zlewni lub obszaru wodnego”³⁸.

Ustawa zobowiązywała zakłady pracy do uzgodnienia z wydziałem gospodarki wodnej Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (PWRN) założeń i projektów wstępnych budowy, rozbudowy lub przebudowy zakładu. Uzgodnieniem objęte miały być warunki oczyszczania ścieków. Ustawa obliżowała

³⁶ AAN, MŻiGW, sygn. 156, inż. Jan Krysiński, *Ustawodawstwo...*

³⁷ W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 155–159; AAN, MŻiGW, sygn. 60, *Notatka w sprawie projektu ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem, Warszawa 18 X 1960 [CUGW]*, k. nłb.

³⁸ S. Surowiec, *Uwagi do ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem*, „Gospodarka Wodna” 1961, nr 10, s. 426–427.

inwestora do opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej urządzeń do wykorzystania, oczyszczania, unieszkodliwiania i odprowadzania ścieków, łącznie z dokumentacją projektowo-kosztorysową budowy zakładu. Bez nich nie wolno było inwestorowi zatwierdzić założeń ani projektu wstępnego zakładu. Ustawa wprowadziła sankcje karne (grzywny, a nawet więzienia) za zanieczyszczenie wód. Zakłady, które nie posiadały urządzeń zabezpieczających przed zanieczyszczeniem wód lub dysponowały urządzeniami częściowymi, miały być poddane rygorom ustawy sukcesywnie, w miarę zamieszczania ich w wykazach ustalonych przez Radę Ministrów na wniosek prezesa CUGW zgłoszony w porozumieniu z Komisją Planowania przy RM. Rada Ministrów miała ustalać rodzaje urządzeń, w jakie zakłady te powinny być zaopatrzone, oraz terminy ich wykonania³⁹.

O ile ochrona wód doczekała się nowej (jak się miało okazać wkrótce – mało skutecznej) ustawy, o tyle nie udało się uregulować w podobny sposób ochrony powietrza. Pewne obowiązki w tym względzie nałożyła na kierowników resortów niepublikowana uchwała nr 91 Rady Ministrów z 1 marca 1961 r. w sprawie zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza na terenie kraju, a w szczególności na obszarze Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Dopiero jednak przepisy prawa wodnego z 1962 r. nadały organom administracji wodnej uprawnienia koordynujące względem ochrony powietrza atmosferycznego, ale w stopniu ograniczonym. Zapisano tam, że przepisy prawa wodnego stosuje się również przy zanieczyszczeniu powietrza w sposób, który może być przyczyną szkodliwego zanieczyszczenia wód. Uchwała nr 7 Rady Ministrów z 12 stycznia 1965 r. w sprawie zadań CUGW w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego sytuowała Urząd jako centralny organ administracji państwowej odpowiedzialny za sprawy ochrony powietrza⁴⁰.

Aktywność legislacyjna była niezwykle ważna, ale z punktu widzenia badania dyskursu o degradacji środowiska zbytnio go nie poszerzała. Rozwiązania prawne były przedmiotem rozważań w gronie ludzi władzy oraz ekspertów i znajdowały odzwierciedlenie w często utajnionych dokumentach oraz specjalistycznych periodykach.

Tym, co ów dyskurs rzeczywiście poszerzało, było jego przenikanie do prasy codziennej i czasopism o większym kręgu odbiorców, mimo stosowanych ograniczeń cenzuralnych. Szerokim echem odbił się m.in. artykuł o dramatycznych warunkach pracy we wspomnianych zakładach „Celwiskoza” w Jeleniej Górze, gdzie opary chemiczne wydobywające się w procesach produkcyjnych doprowadzały do chorób psychicznych pracowników⁴¹. W krytycznym tonie

³⁹ Tamże.

⁴⁰ A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 166–167.

⁴¹ Chodzi o artykuł *Celwiskoza* E. Szpitalak i J. Łukaszczyka zamieszczony w „Słowie Polskim” 1956, nr 132.

zaczęto pisać o zatruwaniu wód powierzchniowych przez ścieki przemysłowe i wiejskie, podnoszono problem braku oczyszczalni ścieków lub ich złego funkcjonowania⁴².

I wreszcie fakt o znaczeniu decydującym dla postrzegania problemów degradacji środowiska naturalnego. Pojawiają się świadectwa, które wskazują na rodzenie się szerszej niż ograniczona do kręgów rządzących świadomości zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia wód i powietrza. Są to listy do władz pisane przez obywateli PRL – przede wszystkim skargi na warunki pracy. Oto Euzebiusz Walter, korespondent „Trybuny Wolności”, w liście z 16 grudnia 1955 r. skierowanym do KC PZPR zawarł wstrząsający opis losu robotnic z fabryki zapalek w Sianowie w woj. koszalińskim: „Zofia Kossak [Kozik?] – pisał – to wzorowa pracownica [...]. Pracuje ona przy maszynie – fosforówce bez przerwy od siedmiu lat. Warunki pracy ciężkie, zarobki dobre, oto co spowodowało, że pierwszorzędną robotnicą ma zatrucie mięśni ścięgowych fosforem, jest umierająca. Mimo to zmian chroniących zdrowie robotnic w zakładzie nie przeprowadzono. Dopiero gdy kończy życie [...] z trudem znaleziono następną ofiarę, bo tak się czuje robotnica, która w tym zakładzie idzie do maszyny – fosforówki”⁴³. Dużą falę listów do KC wywołała wzmiankowana już informacja podana w „Słowie Polskim” z 1956 r. na temat zatrucia robotników w fabryce włókien sztucznych Celwiskoza w Jeleniej Górze. „Jak wynika z artykułu – pisał jeden z czytelników – setki ludzi zostało zatrutych, popadło w obłąd, zostało kalekami, a nikt nic nie robi”⁴⁴.

Wiele tego typu głosów docierało do Polskiego Radia. Co ważne, duża część tej korespondencji to były listy zbiorowe, świadczące o tym, że świadomość zagrożenia i poszukiwanie sposobów na jego zwalczanie nie były doświadczeniem jednostkowym. Potwierdzeniem tego może być chociażby skarga 43 pracowników Zakładów Koksochemicznych „Bolesław Chrobry” w Wałbrzychu z 23 grudnia 1957 r., w której opisywali skutki funkcjonowania tam „niewielkiej fabryczki” kwasu siarkowego: „Tumany brunatnego dymu rozwłóczą się po całym terenie i spowodowały całkowite zniszczenia otaczającej przyrody. W ciągu kilku lat drzewa, krzewy, trawa, nawet odporne zielska wyschły zupełnie. W ciągu lata zakład otoczony nagimi szkieletami drzew z wyciągniętymi ku niebu ramionami gałęzi wywiera ponure i przygnębiające wrażenie. A ludzie? Ludzie pracują i cierpią. Chronić się przed zatrutym powietrzem nie mogą, bo nie ma jak,

⁴² J. Ziętek, *Zieleń i woda dla mieszkańców śląskich miast*, „Trybuna Ludu” 1954, nr 219, s. 3; T. Keller, *Problem zlej wody*, „Tygodnik Demokratyczny” 1955, nr 49, s. 7; T. Borowy, *Nasze kłopoty z wodą i ściekami*, „Życie Warszawy” 1956, nr 82; L. Lenar, *Park narodowy czy ścieki*, „Życie Warszawy” 1956, nr 66; J. Jaruzelski, *Otrute rzeki*, „Życie Warszawy” 1958, nr 52, s. 3–4; R. Dobrzyński, *Nie zabijaj Wisły*, „Morze” 1959, nr 12, s. 4–5; I. Szenkowa, *Cena zdrowia*, „Służba Zdrowia” 1959, nr 9, s. 6; W. Dudziński, *Czyste powietrze*, „Życie Gospodarcze” 1961, nr 18, s. 3.

⁴³ AAN, KC PZPR, 237/XXV-17, Biuletyn nr 4/115, 8 I 1956.

⁴⁴ AAN, KC PZPR, 237/XXV-18, Biuletyn nr 29/140, 22 VI 1956.

a szkodzi ono zdrowiu, bardzo chorują robotnicy na nieżyt dróg oddechowych, wypadanie włosów, zapaleń [sic!] skóry, co stwierdziła komisja z udziałem lekarza zakładowego protokołem z dnia 10 grudnia 1956 r.⁴⁵ List o podobnej treści dotarł z Krakowa⁴⁶.

Podsumowując korespondencję na temat zanieczyszczenia środowiska, jaka napłynęła w latach 1956–1958 do Biura Listów Komitetu do spraw Radiofonii „Polskie Radio”, stwierdzano, że świadczy ona „przede wszystkim o obojętności czynników kompetentnych do załatwiania tych spraw, jak również o tendencji stałego odwlekania właściwego ich załatwienia”. O inwestycjach w ochronę środowiska mówiło się coraz więcej, podejmowano odpowiednie uchwały, ale w minimalnym stopniu były one realizowane. Brakowało opracowanych metod działania, dokumentacji technicznej, a w szczególności poważnych funduszy na te cele. „W związku z powyższym zakłady z reguły odkładają konieczne inwestycje z roku na rok, a próby tymczasowego zabezpieczenia przyrody i ludności przed szkodliwymi wyziewami czy też trującymi ściekami – są niedostateczne. W listach tych, jak i w listach dotyczących zagadnienia BHP na zakładach przebija rozgoryczenie, że państwo nasze, które szczyci się troską o człowieka – w konkretnych wypadkach zapomina o nim, o jego zdrowiu”⁴⁷.

To upowszechnianie się przekonania, iż zatrucie wód i powietrza ma istotny wpływ na zdrowie, oraz motywowana nim coraz większa aktywność społeczna mająca skłonić odpowiednie służby i władze do reagowania na pojawiające się zagrożenia są najważniejszymi osiągnięciami rodzącego się w okresie „odwilży” politycznej dyskursu wokół degradacji środowiska naturalnego w Polsce i społecznej świadomości ekologicznej.

Konkluzje

1. Dyskurs na temat zanieczyszczenia środowiska w Polsce został zapoczątkowany tuż po II wojnie światowej. Nurt krytyczny wobec degradacji przyrodniczej ujawnił się w latach 1945–1949, zwłaszcza w specjalistycznych periodykach naukowych i popularnonaukowych. Od 1950 r. zanika on na rzecz optymistycznego obrazu rozwijającego się przemysłu, czego symbolem były

⁴⁵ TVP Ośrodek Dokumentacji i Zbiorów Programowych (cyt. ODiZP), Komitet do Spraw Radiofonii „Polskie Radio” (cyt. KdSR) sygn. 1050/24, t. 1, Biuro Listów, Biuletyn nr 25, 3 IV 1958, k. 190.

⁴⁶ Tamże, List „Mieszkańców Krakowa” z lutego 1956 r. w sprawie zapylenia Krakowa przez Fabrykę Supertomasyny Bonarka, k. 189.

⁴⁷ ODiZP, KdSR, sygn. 1050/24, Biuletyn nr 37, 17 V 1958 dotyczący zanieczyszczenia powietrza i rzek przez zakłady przemysłowe, oraz bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach, k. 182.

dymiące kominy nowych zakładów pracy jako motyw upowszechniany w ówczesnej propagandzie i sztuce.

2. W okresie stalinizmu problemy degradacji środowiska naturalnego pojawiały się rzadko i niemal wyłącznie w dyskursie władzy ograniczonym do utajnionych dokumentów zawierających informacje o drastycznych skutkach zanieczyszczeń (masowe zatrucia, choroby zawodowe).

3. Destalinizacja spowodowała, że dyskurs o zanieczyszczeniu wód i powietrza przeniknął do publicystyki prasowej o szerokim zasięgu (gazety, periodyki społeczno-kulturalne). Był to coraz częstszy temat listów, jakie zaczęli pisać obywatele PRL do różnych instytucji centralnych. Wydaje się, że to właśnie wtedy zrodziła się społeczna świadomość ekologiczna Polaków.

4. W okresie destalinizacji rozpoczęto prace nad podstawowymi aktami prawnymi o ochronie wód i powietrza, powstały najważniejsze instytucje zajmujące się kontrolą skażenia środowiska.

Źródła i literatura

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych

Kancelaria Sejmu PRL II kadencji, sygn. 179, 180.

Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, sygn. LI/440, 237/XXV-17, XXV-18.

Ministerstwo Gospodarki Komunalnej, sygn. 1/215, 1/224.

Ministerstwo Żeglugi i Gospodarki Wodnej, sygn. 59, 156, 165, 195.

Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego, sygn. 1852, 6305, 6661.

Sejm Ustawodawczy, sygn. 288.

Urząd Rady Ministrów, sygn. 1.5/40.

TVP Archiwum Ośrodka Dokumentacji i Zbiorów Programowych

Komitet do Spraw Radiofonii „Polskie Radio” 1050/24, t. 1, Biuro Listów, Biuletyn nr 25, 3 IV 1958; Biuletyn nr 37, 17 V 1958.

Opracowania i publikowane zbiory źródeł

Aleksandrowicz J., *Wpływ zmian środowiska na zdrowie człowieka*, Wrocław 1975.

Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.

Czarna księga cenzury PRL, t. 1–2, Londyn 1977.

Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska, red. A. Ginsbert-Gebert, Warszawa 1976.

Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska, red. A. Ginsbert-Gebert, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985.

Jakubowski J., *Motoryzacja i ochrona środowiska*, Warszawa 1976.

Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972.

Juda J., *Ochrona powietrza atmosferycznego*, Warszawa 1974.

Katalog znaczków pocztowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1944–1955, Warszawa 1956.

Krysiński J., *Węzłowe problemy ochrony czystości wód (organizacyjne, techniczno-ekonomiczne i prawne)*, „Gospodarka Wodna” 1961, nr 10.

Lustacz L., *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska*, Warszawa 1976.

Podniewski A., *Podstawowe problemy ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1979.

Studzińska J., *Socrealizm w malarstwie polskim*, Warszawa 2014.

Symonowicz A., *Bilans strat powstałych wskutek degradacji środowiska*, Warszawa 1990.

System ochrony środowiska w Polsce, Wrocław 1978.

Artykuły prasowe

Bontemps S., *W sprawie zanieczyszczeń wód*, „Gospodarka Rybna” 1955, nr 2.

Borowy T., *Nasze kłopoty z wodą i ściekami*, „Życie Warszawy” 1956, nr 82.

Cabjeszek J., Koziorowski B., Malanowski Z., Stanisławska J., *Charakterystyka higieniczno-sanitarna rzeki Wisły na odcinku Góra Kalwaria – Warszawa*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 5.

Chrzanowski F., *Zanieczyszczenie wód śródlądowych województwa gdańskiego*, „Gospodarka Rybna” 1956, nr 7.

Dobrzyński R., *Nie zabijaj Wisły*, „Morze” 1959, nr 12.

Dudziński W., *Czyste powietrze*, „Życie Gospodarcze” 1961, nr 18.

Goliszewski J., *Stan zanieczyszczenia wód powierzchniowych w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1961, nr 10.

Jaruzelski J., *Otrute rzeki*, „Życie Warszawy” 1958, nr 52.

Keller T., *Problem złej wody*, „Tygodnik Demokratyczny” 1955, nr 49.

Lenar L., *Park narodowy czy ścieki*, „Życie Warszawy” 1956, nr 66.

Mroziński W., Niedzielowa E., Sobota A., *Odra i jej dopływy na odcinku górnośląskim*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1949, t. 23, nr 11.

Rudziński B., *Zagadnienie dobrej wody jako warunek dobrego zdrowia*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1946, t. 20, nr 1.

Skoraszewski W., *Rzeki czy ścieki?* „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 11.

Surowiec S., *Uwagi do ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem*, „Gospodarka Wodna” 1961.

Szenkowska I., *Cena zdrowia*, „Służba Zdrowia” 1959, nr 9.

Szpitalak E., Łukaszewicz J., *Celwiskoza*, „Słowo Polskie” 1956, nr 132.

Trendota J., *W sprawie właściwych metod ochrony wód przed zanieczyszczeniem ściekami*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1956, nr 4.

Wierzbicki J., *Zanieczyszczenie rzek miejskimi i przemysłowymi wodami ściekowymi*, „Gazeta Obserwatora PIHM” 1949, t. 2, nr 10.

Zaczyński E., *Zanieczyszczenie rzek Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą” 1959, nr 4.

Ziętek J., *Zieleń i woda dla mieszkańców śląskich miast*, „Trybuna Ludu” 1954, nr 219.

Zwoliński J., *Problem zadymienia miast*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1959, nr 5.

Problems of water and air pollution in Poland during the Stalinist period and de-Stalinization (discourse analysis)

Summary

The article contains an analysis of the problems of water and air pollution in Poland during the Stalinist period and the de-Stalinization, mainly based on the query previously unknown archival materials and press. It shows that the discourse on environmental pollution in Poland, containing elements of criticism of past and contemporary negligence, started just after World War II.

Since 1950 it has been replaced by propaganda vision of forced industrialization, and the smoking chimneys of new workplaces were optimistic in their meaning motive disseminated in contemporary propaganda and art. The problems of environmental degradation occurred rarely and almost exclusively in the discourse of power, limited to the secret documents containing information about the drastic effects of pollutants (mass poisoning, occupational diseases). De-Stalinization led to the extension of the discourse. High volume press began to write about environmental pollution, it was a more frequent topic of letters addressed by private individuals or groups of individuals to various central institutions. It seems that it was then that we can talk about the birth of social environmental awareness of Poles. It seems that it is from this moment we can talk about the birth of the social ecological consciousness of Poles. In the period of de-Stalinization the most important institutions that were engaged in environmental protection were formed.

Key words: pollution, ecology in communist Poland, Stalinism and de-Stalinization, environmental awareness

Maciej Cesarski

POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE W BADANIACH PO 1989 R. – GŁÓWNE PODEJŚCIA I PROBLEMY

Wprowadzenie

Celem opracowania jest nakreślenie rysujących się w polskich badaniach głównych problemów polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. oraz związanych z tą kwestią poglądów i zasadniczych przekrojów badawczych. Analizy takie prowadzone były początkowo głównie w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej (działającym od 1949 r. jako Instytut Budownictwa Mieszkaniowego, przemianowanym w 1968 r. na IGM), a także w Zakładzie Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast (ZM IRM). Zakład ten stał się (formalnie do 2016 r.) z IGM po odgórnej likwidacji tej placówki w 2002 r.¹ Pełniejszy zasięg metody i oddziaływania IGM oraz ZM IRM wyznacza dorobek autorów nienależących do kadry tych instytucji, lecz uczestniczących w badaniach i publikacjach obu placówek. Jeszcze szerszy zakres oddziaływania tak rozumianego środowiska IGM oraz ZM IRM dotyczy jego wkładu badawczego w rozwój całej polskiej mieszkaniowej myśli badawczej oraz prób wpływania na praktykę polityki mieszkaniowej. Właśnie w związku z dorobkiem IBM-IGM sprzed 1989 r. oraz późniejszymi pracami IGM i ZM IRM, a także innych autorów o analogicznych priorytetach metodyczno-programowych można mówić o koncepcjach i poglądach środowiska IGM oraz ZM IRM na temat polityki mieszkaniowej lat transformacji w Polsce. Koncepcje te i poglądy układały się w logiczny ciąg społecznego myślenia na tematy mieszkaniowe właściwego polskiej – datującej się od międzywojnia – szkole badań zagadnień mieszkaniowych, mimo zmieniających się zasadniczo uwarunkowań ustrojowych i społeczno-gospodarczych.

Badania w dziedzinie polityki mieszkaniowej, stanowiące część wykładni środowiska IGM oraz ZM IRM, rozwijane są po 1989 r. również w Instytucie

¹ M. Cesarski, *Badania Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast 2003–2008*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, z. 4, s. 49–67.

Gospodarki Miejskiej i Polityki Mieszkaniowej w Szkole Głównej Handlowej (SGH) oraz w utworzonej z tego Instytutu w 1992 r. Katedrze Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH. Trzeba również wskazać systematycznie wzrastającą rolę Instytutu Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim w zakresie ukierunkowanych społecznie badań mieszkalnictwa lat transformacji. Jest to rola cenna wobec zaniku ZM IRM w 2016 r. Instytut Polityki Społecznej zyskuje w tej sytuacji – jak się wydaje – rolę przewodniej placówki badawczej problematyki mieszkaniowej, odwołując się niejednokrotnie do metody i dorobku międzywojennej oraz powojennej – znajdującej instytucjonalne oparcie głównie w byłym IGM – polskiej szkole badań zagadnień mieszkaniowych². Do tradycji tych nawiązują również badania prowadzone od kilku lat przez Instytut Gospodarstwa Społecznego, tak silnie złączony merytorycznie i personalnie z międzywojenną oraz powojenną polską szkołą myślenia o polityce mieszkaniowej. Szerzej zakrojone badania tej polityki o nachyleniu socjologicznym prowadzone są w Katedrze Socjologii i Filozofii na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. Istotne są także prace piszących o różnych aspektach polityki mieszkaniowej autorów z innych placówek naukowych w Polsce, działających zazwyczaj w głównych ośrodkach akademickich (Łodzi, Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i innych).

W niniejszym opracowaniu główne problemy polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. oraz dotyczące ich naukowe poglądy i stosowane przekroje badawcze przedstawione są w trójczłonowym podziale na badania IGM, ZM IRM oraz prace autorów spoza tych placówek z sygnalizowaniem płaszczyzn wspólnych i różnic. Każdorazowo jednak zachowane jest wewnętrzne rozgraniczenie zagadnień strukturalnych, społecznych i socjologicznych, urbanistyczno-architektonicznych, środowiskowych, finansowo-ekonomicznych, lokalnych oraz globalnych dotyczących roli polityki mieszkaniowej w zrównoważonym rozwoju. Odpowiedzialność naukowa w tego typu przekrojowej publikacji jest niemała. Wynika z autorskiego spojrzenia naznaczonego przynależnością do myślenia właściwego polskiej szkole badań mieszkaniowych. Związana jest z konieczną selekcją przytaczanych w pracy publikacji z uwagi na syntetyczną formułę opracowania, którego zakres czasowy obejmuje szesnaście lat. Odpowiedzialność łączy się jednak przede wszystkim z bieżącym spojrzeniem waloryzującym przeszłość i coraz bardziej złożoną, nieistniejącą przecież, ciągle umykającą w przeszłość „teraźniejszość”. Dzisiejsza rzeczywistość społeczno-gospodarcza, naznaczona strukturalnym kryzysem kapitalizmu, wywołuje bowiem niejednokrotnie zróżnicowane spojrzenia na cele i zadania polityki mieszkaniowej widziane w retrospekcji.

² M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013, passim.

Polityka mieszkaniowa w badaniach IGM do 2002 r.

Reaktywowany w 1990 r. IGM opowiada się – w zgodności z deklarowaną przez władze społeczną gospodarką rynkową – za również rynkowym modelem mieszkalnictwa. Publikuje w związku z tym pierwsze propozycje założeń polityki mieszkaniowej³, a od 1991 r. opracowuje coroczny monitoring mieszkalnictwa⁴. Instytut zwraca uwagę, że wzrost zróżnicowania materialnego polskiego społeczeństwa pogłębi niedostępność mieszkań dla ludności mniej zamożnej⁵. Badacze IGM wskazują brak podbudowy ekonomicznej założeń polityki mieszkaniowej z 1992 r.⁶ Poddają krytyce nadmierne zaufanie do szybkich efektów działalności samorządu terytorialnego oraz niedoceniając przestrzennych różnic sytuacji mieszkaniowej. Podkreślają, że koniecznemu urealnieniu opłat i czynszów towarzyszą spadek płac realnych i wysoka inflacja. Przestrzegają przed konsekwencjami słabego eksponowania perspektywy zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych. Pokazują ogólnikowość założeń dotyczących mieszkaniowych kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Nie aprobują administracyjno-prawnego podważania spółdzielczości mieszkaniowej. Wyrażają wątpliwości co do tego typu szybkiego rozstrzygnięcia innych drażliwych społecznie kwestii mieszkaniowych⁷.

Syntezą transformacyjnych dążeń i propozycji Instytutu są kanony polityki mieszkaniowej. Państwo powinno zatem ułatwiać budowę lub zakup mieszkań na własność poza zabudową luksusową. Mieszkanie nie może stać się wyłącznie towarem. Państwo musi wspomagać budowanie mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a niemogącym ponosić pełnych kosztów utrzymania mieszkań powinno zapewnić dodatek mieszkaniowy. Obowiązkiem państwa

³ *Założenia polityki mieszkaniowej w Polsce – propozycje Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej*, red. J. Bogusz, H. Hajduk, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 3, s. 5–20.

⁴ *Informacje o mieszkalnictwie. Monitoring mieszkaniowy*, pod kier. J. Kornilowicza, Warszawa 1991.

⁵ J. Kornilowicz, *Prywatyzacja gospodarki zasobami mieszkaniowymi*, Warszawa 1991, s. 4–42; *Spoleczne budownictwo czynszowe. Koncepcja systemu (praca zbiorowa)*, Warszawa 1992, s. 5–46; H. Kulesza, *Obciążenia wydatkami na mieszkania a koncepcja dodatków mieszkaniowych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993, z. 1, s. 23–34; J. Kornilowicz, *Polityka czynszów mieszkaniowych w Polsce*, tamże, z. 4, s. 74–81; H. Kulesza, *Koncepcje spółdzielczości mieszkaniowej. Stan i propozycje zmian*, Warszawa 1993, s. 3–45.

⁶ *Nowy ład mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 4, s. 5–58.

⁷ *Raport o stanie mieszkalnictwa. Materiały na konferencję: Kierunki przemian w gospodarce mieszkaniowej*, Warszawa 1992, s. 3–75; *Sily na zamiary. O „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa” z prof. Adamem Andrzejewskim rozmawia T. Górnicka*, „Polityka–Mieszkania” 1993, nr 3 (23), s. I i IV. *Referaty na konferencję: Reformowanie mieszkalnictwa w Polsce (ocena – kierunki)*, Warszawa 1995.

i samorządu lokalnego zobowiązanego do budowania i utrzymywania mieszkań socjalnych jest dbanie o stan zasobu mieszkaniowego. Samorząd ma zachęcać do zamiany mieszkań miejskich w celu bezinwestycyjnej poprawy warunków mieszkaniowych⁸.

Wysuwane są propozycje standardu mieszkaniowego społecznej zabudowy czynszowej wykorzystane w konstrukcji norm wielkości mieszkań współfinansowanych ze środków publicznych⁹. Do tradycji sięgających międzywojnia należą badania ankietowe warunków mieszkaniowych o wymowie socjologicznej¹⁰. Oddziaływanie państwa na zabudowę mieszkaniową wsi powinno polegać na przedkładaniu popierania modernizacji jakościowej, w tym architektonicznej, ponad prostą ilościową poprawę cech funkcjonalnych mieszkań i budynków przeprowadzaną przez zamieszkujących. Społeczno-gospodarcze następstwa zamieszkiwania ludzi starszych dotyczą także konstrukcji układów osadniczych¹¹. Wydłużanie się średniego wieku ludności przyczynia się przez częstsze samodzielne zamieszkiwanie starszych małżeństw i osób owdowiałych do zwiększenia liczby gospodarstw domowych oraz spadku ich liczebności. Powoduje to wzrost potrzeb mieszkaniowych¹².

Spowolnienie zastępowania starego zasobu zwiększa lukę remontową w mieszkaniowym majątku trwałym w miastach. Remonty zależne są nie tylko od środków finansowych, lecz także od preferencji społecznych i rachunku ekonomicznego. Przy ogólnym braku środków zabraknie ich przede wszystkim na podnoszenie standardu zamieszkiwania gorzej sytuowanej ludności, w większości mieszkańców starych budynków, zwłaszcza komunalnych. Dekapitalizacja mieszkaniowego majątku trwałego, stanowiąca utratę majątku trwałego ogółem,

⁸ W. Nieciński, *Pięć kanonów polityki mieszkaniowej*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 11–12, s. 3–5.

⁹ A. Grudziński, A. Płachcińska, *Propozycje standardu mieszkaniowego w społecznej zabudowie czynszowej*, Warszawa 1994, s. 3–47.

¹⁰ J. Dominowski, *Postulaty mieszkańców w zakresie rozwiązań mieszkań, budynków i zespołów mieszkaniowych*, Warszawa 1991, s. 9–93; E. Świetlik, *Warunki i zmiany mieszkaniowe rodzin wielopokoleniowych (wyniki badań IGM)*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1996, z. 2, s. 54–64; J. Dominowski, *Sytuacja, potrzeby i aspiracje mieszkaniowe młodych małżeństw*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1998, z. 1–2, s. 35–49.

¹¹ H. Zaniewska, *Standard zabudowy mieszkaniowej na wsi po działaniach modernizacyjnych* [w:] *Standardy modernizowanej zabudowy mieszkaniowej miasta i wsi*, Warszawa 1995, s. 44–51; też, *Polskie miasteczka w okresie transformacji społeczno-gospodarczej*, Warszawa 1998, s. 4–120.

¹² J. Dominowski, *Sytuacja i warunki mieszkaniowe osób starszych w miastach* [w:] *Mieszkania starszych ludzi w Polsce. Sytuacja i perspektywy zmian*, red. H. Zaniewska, Warszawa 2001, s. 79–93; H. Kulesza, *Sytuacja mieszkaniowa osób w starszym wieku*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2000, z. 3–4, s. 6–22; H. Zaniewska, *Mieszkania ludzi starszych* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005, s. 170–185.

świadczy o ekonomicznej nieefektywności polityki mieszkaniowej¹³. Badania nad finansowaniem mieszkalnictwa pomagają w stworzeniu (w 1995 r.) i funkcjonowaniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Udzielane z KFM kredyty przeznaczone są jednak w zasadzie wyłącznie na inwestycje towarzystw budownictwa społecznego (tbs) z symbolicznym tylko wspomaganie lokatorskiej spółdzielczości mieszkaniowej. Tymczasem środki publiczne angażowane w finansowanie ulg od podatku z dochodów osobistych wspierają prawie wyłącznie inwestycje mieszkaniowe ludności dobrze sytuowanej. W związku ze zbyt małymi inicjującymi dotacjami publicznymi mechanizmy rynku nie pobudzają wystarczająco dopływu środków finansowych na mieszkalnictwo¹⁴.

Lokalna polityka mieszkaniowa musi liczyć się z tym, że prywatyzacja nie może objąć znacznej części zasobu komunalnego, zwłaszcza o niższym standardzie mieszkaniowym i urbanistycznym, spełniającego funkcje socjalne itp. Wyprzedaż mieszkań o wyższym standardzie ogranicza długookresowe możliwości gmin w zakresie przeciwdziałania dekapitalizacji zasobu o niskim standardzie i niewysokich czynszach. Krótkookresowe „korzyści” niskich czynszów dotyczą głównie zmniejszania wzrostu zaległości czynszowych i dodatków mieszkaniowych. Wzrostowi czynszów powinien towarzyszyć spadek udziału wydatków na ogrzewanie w strukturze opłat mieszkaniowych. Gmina może przeciwdziałać deficytowi mieszkań komunalnych i socjalnych przez ustalanie czynszów w zależności od standardu mieszkań oraz zasad przydziału i użytkowania lokali socjalnych. Finansowanie mieszkalnictwa w gminie powinno dążyć do tworzenia „obiegu zamkniętego” oraz kumulowania środków z różnych źródeł, głównie wewnątrz gospodarki mieszkaniowej. Elementarnym warunkiem rozwoju budownictwa mieszkaniowego są uzbrojone działki budowlane, aktualizacja planów przestrzennych oraz uporządkowanie prawne gospodarki gruntowej¹⁵.

Zasadniczym przejawem pogłębiającego się kryzysu mieszkalnictwa są: znaczny spadek rozmiarów budownictwa oraz udziału sektora publicznego i spółdzielczości, a także wzrost dekapitalizacji mieszkaniowego majątku trwałego. Głównym tego powodem są doraźne, nieskoordynowane działania władz

¹³ J. Kornilowicz, *Ocena rozmiarów luki remontowej w miastach polskich*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1996, nr 1, s. 47–56.

¹⁴ J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Tworzenie i organizacja funduszy mieszkaniowych*, Warszawa 1993, s. 5–105; J. Gawrzyński, K. Rzepka, *System ulg podatkowych – funkcjonowanie i wpływ na inwestycje mieszkaniowe. Analizy i wstępna ocena*, Warszawa 1994, s. 3–34; J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996–2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, Warszawa 2002, s. 8–53.

¹⁵ *Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej. Założenia, zakres i metoda*, kier. H. Zaniewska, konsult. E. Kuminek, Warszawa 1997, s. 7–74; T. Żelawski, *Zasady opracowania wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2002, z. 2–3–4, s. 66–82.

państwowych. Priorytet dla budownictwa własnościowego nie daje oczekiwanych rezultatów. Konieczny jest zatem program subwencjonowanego budownictwa mieszkaniowego przy wprowadzaniu efektywnościowych mechanizmów rynkowych i wspomaganie budownictwa własnościowego. Orientacja na zależności rynkowe nie może naruszać społecznych celów polityki mieszkaniowej. Pozytywne jest odtworzenie ekonomicznych zależności poziomu płac względem kosztów budowy oraz dochodów względem cen i opłat mieszkaniowych, stanowiące wstępny warunek skuteczności interwencjonizmu w tym zakresie¹⁶.

Polityka mieszkaniowa w badaniach ZM IRM - 2002-2015

Przedstawiciele ZM IRM wskazują, że państwo powinno koncentrować się na pomocy młodemu pokoleniu w formie budownictwa społecznego oraz udogodnień finansowych przy zakupie lub budowie pierwszego mieszkania. Przyczyni się to do ograniczenia emigracji młodej wykształconej ludności, poprawiając sytuację mieszkaniową pokolenia rodziców. Pobudzi prokreację, przeciwdziałając procesowi starzenia się ludności. Część młodego pokolenia odkłada bowiem założenie rodziny z powodu braku samodzielnego mieszkania, co zmniejsza także mobilność społeczno-zawodową¹⁷. Podkreślana jest także waga wzmagających się po wejściu Polski do UE aspiracji mieszkaniowych, zwłaszcza ludności młodej, idących – wobec niedostatecznej dostępności mieszkań społecznych – w dużym stopniu ku tylko bieżąco ułatwianej kredytami bankowymi własności w zabudowie jednorodzinnej¹⁸.

Wskazywany jest brak jasnego systemu organizacyjno-prawnego sprzyjającego budownictwu społecznemu. Wielkość środków gmin umożliwia jedynie działania doraźne w tym zakresie. Stosunkowo mała liczba zbudowanych mieszkań komunalnych uruchamia korzystne zmiany w dostępności mieszkań socjalnych. Krytyce poddawane są zakusy tworzenia substandardu socjalnego przez niektóre gminy. System dodatków mieszkaniowych nie jest dostatecznie upowszechniony i wykorzystywany do prowadzenia aktywnej polityki czynszowej.

¹⁶ H. Kulesza, *Raport o współczesnych problemach mieszkalnictwa w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1998, z. 1–2, s. 5–20; W. Nieciński, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej Polsce* [w:] *Przeszłość i przyszłość...*, s. 84–90; tenże, *Czterdzieści też w sprawie zwrotu w polityce mieszkaniowej*, „Domy Spółdzielcze” 1997, nr 12, s. 1–3. tenże, *Czterdziesta pierwsza teza w sprawie zwrotu w polityce mieszkaniowej*, tamże, 2005, nr 12, s. 1–3.

¹⁷ H. Kulesza, *Współczesna kwestia mieszkaniowa* [w:] *Przeszłość i przyszłość...*, s. 139–152.

¹⁸ J. Kornilowicz, *Sytuacja mieszkaniowa małżeństw zawieranych w miastach*, Kraków 2003, s. 7–60; D. Szczepaniec-Pakulska, M. Thiel, W. Urbańska, H. Zaniewska, *Warunki mieszkaniowe młodych ludzi* [w:] *Uwarunkowania rozwoju społeczno-zawodowej aktywności ludzi młodych*, Warszawa 2008, s. 143–164.

Potrzebna jest nowa ustawa o zapobieganiu bezdomności i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej. W długookresowej polityce społecznej i przestrzennej przeciwdziałającej wykluczeniu i biedzie mieszkaniowej należy brać pod uwagę aspekty społeczno-ekonomiczne, techniczne, przestrzenno-architektoniczne oraz środowiskowe¹⁹. Dochody większości ludności w Polsce nie pozwalają oszczędzać na mieszkanie lub jego większe remonty. Polityka ograniczania wydatków publicznych na mieszkalnictwo przybiera niewłaściwe proporcje. Ulgi w podatku dochodowym z tytułu oszczędzania na mieszkanie są bowiem likwidowane przy zachowaniu ulg remontowo-modernizacyjnych, wykorzystywanych często niezgodnie z przeznaczeniem. Poza tym ulgi budowlane są oceniane – do czasu ich likwidacji – jako czynnik rozwoju produkcji budowlanej, a ich społeczny aspekt jawi się jako marginalny²⁰. W Polsce dominują mieszkania małe. Niedobór mieszkań i ich znaczne zaludnienie trzeba więc rozpatrywać nie tylko w aspekcie kosztów pozyskania, lecz także utrzymania lokali, wobec niskich na tle średniej UE dochodów ludności w Polsce²¹.

Mocnymi stronami lokalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi są: możliwość ustalania czynszów, wykwalifikowana kadra zarządzająca, instytucja dodatków mieszkaniowych oraz dotacje i wpływy z lokali użytkowych. Słabymi stronami są niedostateczne podwyżki czynszów i środki na remonty powiększające lukę remontową oraz niska efektywność i brak ciągłości celów gospodarki zasobami. Negatywne cechy polityki czynszowej łączą się z zagrożeniami związanymi z dużą zmiennością mieszkaniowych aktów prawnych, wzrostem opłat za usługi mieszkaniowe, bezrobociem i pauperyzacją społeczności lokalnych, a także brakiem politycznej woli efektywnego gospodarowania zasobem. Ogólnymi osiągnięciami są wycofanie się państwa z totalnej ingerencji w politykę mieszkaniową, uzyskanie przez mieszkanie waloru dobra inwestycyjnego oraz przywrócenie prawa własności zasobu czynszowego i zasad zarządzania współwłasnością. Strukturalne niepowodzenia polityki mieszkaniowej to: niedostateczne budownictwo, zwłaszcza społeczne, brak systemu jego kredytowania, dekapitalizacja i zmniejszanie się zasobu czynszowego oraz deficyt działek budowlanych w miastach²².

¹⁹ H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania socjalne w gminach (wyniki badań ankietowych)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004, nr 1–2, s. 133–145; H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle programu pilotażowego budowy mieszkań dla wymagających pomocy socjalnej*, tamże, 2005, nr 3, s. 5–23; M. Thiel, H. Zaniewska, *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, tamże, 2007, nr 3, s. 33–46.

²⁰ W. Dominiak, J. Gawrzyński, *Finansowanie i zarządzanie czynszowymi zasobami mieszkaniowymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Kraków 2004, s. 4–210 (mps).

²¹ J. Kornilowicz, *Aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 3, s. 86–101.

²² T. Żelawski, *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 1–2, s. 46–63; J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Kraków 2007, s. 3–92.

Spadek przeciętnej powierzchni użytkowej (p.u.) mieszkań budowanych przede wszystkim na własny użytek świadczy o ograniczonych możliwościach finansowych indywidualnych inwestorów. Podstawowe działania, głównie w sferze legislacyjnej, winny być zatem ukierunkowane na promowanie inwestorów, także prywatnych, budujących mieszkania na wynajem. Zaspokojenie zapotrzebowania na mieszkania komunalne może trwać do kilkudziesięciu lat, przy występowaniu zasadniczych problemów w największych miastach²³.

Miejskie potrzeby modernizacyjne koncentrują się na zasobie osób fizycznych, komunalnym i zakładowym. Mieszkania spółdzielcze są obciążone wadami technologicznymi wielkiej płyty. Gminy, spółdzielnie mieszkaniowe i osoby fizyczne nie są w stanie zgromadzić wystarczających środków remontowo-modernizacyjnych. Dodatni wynik finansowy w budynkach prywatnych czynszowych stanowi na ogół źródło zysku właścicieli, nieprzekładającego się na ich zaangażowanie w budownictwo czynszowe. Marginalizacja słabszych materialnie grup społeczeństwa zaostrza się, a niedostateczne środki budżetowe są rozpraszane między programy wspierające zamożniejsze grupy ludności. Głównym celem polityki mieszkaniowej powinno być zatem zasadnicze zwiększenie budownictwa na wynajem o czynszu regulowanym²⁴. Dekapitalizację miejskiego mieszkaniowego majątku trwałego pogłębia zbyt niski poziom nakładów remontowo-modernizacyjnych wynikający między innymi z niskich czynszów i opłat eksploatacyjnych oraz trudności w ich egzekwowaniu²⁵.

Mimo poprawy przeciętnego standardu mieszkaniowego uwarunkowania społeczno-gospodarcze obniżają skalę i tempo budownictwa mieszkaniowego oraz różnicują standardy i środowisko mieszkaniowe w zakresie wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej. Spektrum owego zróżnicowania wiedzie od mieszkań o wysokim lub luksusowym standardzie budowanych przez deweloperów, poprzez dostosowywanie się do tej roli spółdzielczości mieszkaniowej, ograniczone normatywem powierzchniowym mieszkania tbs, po budownictwo socjalne, a nawet substandard socjalny (baraki itp.). Rozpiętość standardów p.u. wyraża się coraz większym udziałem mieszkań mniejszych w zabudowie wielorodzinnej oraz wzrastającym udziałem domów jednorodzinnych o dużej p.u.²⁶

²³ W.A. Werner, *Nowe formy organizowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa*, Warszawa 1993, s. 2–23; W.A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego (uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne)*, Kraków 2007, s. 1–39.

²⁴ J. Korniłowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce...*

²⁵ W. Urbańska, H. Zaniewska, *Ocena zasobów mieszkaniowych w Polsce z punktu widzenia poziomu dekapitalizacji oraz standardów zamieszkiwania*, Kraków–Warszawa 2006, s. 2–33 (mps).

²⁶ H. Zaniewska, N. Dąbkowski, *Budownictwo mieszkaniowe i standardy budowanych mieszkań w latach 1991–2011*, „Problemy Rozwoju Miast” 2013, nr 1, s. 123–133; H. Zaniewska,

Zagadnienia mieszkaniowe mogą być istotnym czynnikiem i barierą zrównoważonego rozwoju. Rozwarstwienie sytuacji mieszkaniowej postępujące za polaryzacją dochodów ludności związane jest z ograniczeniem różnorodności form własności mieszkań. Eksmisje marginalizują w dużym stopniu ludność przegrywającą w rywalizacji rynkowej, skazując ją w wielu przypadkach na bezdomność. Opracowywaniu kryteriów zrównoważonego rozwoju osiedli mieszkaniowych towarzyszą trudności w zdefiniowaniu osiedla. Przestrzeganie tych kryteriów w sferze mieszkalnictwa napotyka wielowarstwowe problemy. Głównymi podmiotami urzeczywistniania tego rozwoju muszą pozostać gminy i planiści przestrzenni. W celu określenia zrównoważonego rozwoju osiedla mieszkaniowego nie można uniknąć retrospekcji kształtowania zabudowy mieszkaniowej w skali miasta i większych jej zespołów²⁷.

Polityka mieszkaniowa w badaniach spoza IGM oraz ZM IRM

Podkreślona jest przydatność teoretycznych ujęć polityki mieszkaniowej opartych na koncepcjach polskiej szkoły badań, w tym działalności IBM-IGM²⁸. Podejście tej szkoły widoczne jest głównie w zakresie problematyki mieszkaniowej skorelowanej z polityką społeczną i socjologią. Stwierdza się, że bezdomność w Polsce lat transformacji ma bezpośrednie źródła w polityce mieszkaniowej. Proponowane kierunki działań obejmują konieczność zwiększania pozyskiwania mieszkań socjalnych oraz zmiany polityki edukacyjnej i zatrudnienia. Bezdomność warunkowana głównie przyczynami ekonomicznymi traktowana jest jako przejaw przewagi konkurencyjności nad solidarnością społeczną²⁹.

N. Dąbkowski, M. Thiel, *Budownictwo mieszkaniowe z udziałem środków publicznych w gminach*, tamże, 2014, nr 4, s. 49–57; *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok*, pod kier. H. Zaniewskiej, Kraków 2015.

²⁷ H. Zaniewska, M. Thiel, W. Urbańska, W. Dominiak, J. Kornilowicz, *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, współpr. A. Rębowska, B. Uchman, G. Dworańczyk, red. H. Zaniewska, Kraków 2005, s. 10–59; H. Zaniewska, A.T. Kowalewski, M. Thiel, R. Barek, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności*, Kraków 2008, s. 5–100; H. Zaniewska, *Ewolucja koncepcji urbanistyczno-architektonicznych budowy osiedli mieszkaniowych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3, s. 47–53; H. Zaniewska, R. Barek, *Proekologiczne budownictwo mieszkaniowe – filozofia czy rzeczywistość* [w:] *Habitaty pro-eko-logiczne. Habitaty 2009*, red. Z. Bać, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010, s. 23–29.

²⁸ J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999, s. 5–45.

²⁹ A. Przyemeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001, passim.

Ludzie w gorszym położeniu mają na ogół świadomość piętna ubóstwa³⁰. Osiągnięcie zdemarginalizowania mieszkaniowego zależy jednak od wielu pozamieszkańczych czynników. Przydział lokalu o obniżonym standardzie gospodarstwom domowym niewykazującym zachowań patologicznych i znajdującym się w niezawinionej sytuacji ubóstwa, nawet zgodny z prawem, jest niedopuszczalny wobec społecznych celów pomocy mieszkaniowej. Socjalna pomoc mieszkaniowa nie zaspokaja potrzeb wszystkich uprawnionych, przyczyniając się do marginalizacji doświadczających jej. Dylematy zarządzania socjalną pomocą mieszkaniową polegają na harmonizowaniu ekonomicznych, społecznych i urbanistycznych jej aspektów. Postęp w zakresie bezpieczeństwa mieszkaniowego zależy przede wszystkim od sytuacji poza systemem socjalnej pomocy mieszkaniowej. Decydują tu stan gospodarki i wola polityczna³¹. Perspektywa poprawy warunków mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach nie jest bliska, a świadomość tego wpływa na niebyt wygórowane aspiracje mieszkaniowe. Mimo poprawy warunków mieszkaniowych przynajmniej części gospodarstw domowych sytuacja polskiego mieszkalnictwa nosi znamiona kryzysowej³². Aspiracje mieszkaniowe rosnąć będą wraz ze wzrostem dochodów oraz wpływem wzorców zachodnioeuropejskich³³. Jednakże sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych w Polsce nie poprawiła się w wymiarze przeciętnym między Narodowym Spisem Powszechnym 2002 a 2011. Symptomatyczne i związane z tym okazały się: umiarkowana chęć zaciągnięcia kredytu hipotecznego na własne mieszkanie oraz rozważanie tymczasowego wyjazdu za granicę, zwłaszcza przez pary

³⁰ M. Oliwa-Ciesielska, *Marginalizacja i gettoizacja w wymiarze fizycznym i mentalnym* [w:] A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014, s. 47–51.

³¹ A. Przymeński, *Socjalny sektor polityki mieszkaniowej państwa* [w:] A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc...*, s. 104–138; tenże, *Zrządzanie socjalną pomocą mieszkaniową*, tamże, s. 140–190; tenże, *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 32, s. 13–32.

³² L. Deniszczuk, *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 6, s. 120–135; M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat 2002 i 2011* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. III, red. P. Grata, Rzeszów 2015, s. 191–209; tenże, *Koncepcja społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce i jej realizacja po 1989 r.* [w:] *Polityka społeczna wobec wyzwań demograficznych i przemian społecznych*, red. A. Furmańska-Maruszak, A. Wójtewicz, Toruń 2016, s. 155–170.

³³ M. Janusz, *Housing situation in the voivodships of Eastern Poland as the border regions European Union*. „Olsztyn Economic Journal” 2009, nr 4, s. 252–265; P. Ulman, B. Podolec, A. Wałęga, *Spatial Differences in Poland's Housing Situation* [w:] *Quantitative Methods for the Analysis of the Economics and Social Consequences of Transition Processes in Central-East European Countries*, red. J. Pocięcha, Kraków 2013, s. 119–142.

wynajmujące mieszkanie i podnajmujące pokoje w celu zgromadzenia środków na zakup lokum³⁴.

Podporządkowana zasadom neoliberalizmu transformacja mieszkalnictwa wytwarza „pozór obfitości”. Finansowane środkami publicznymi „inwestycje w człowieka”, zwiększające konkurencyjność na rynku pracy i innych, skazują kosztowniejsze i ważniejsze w tym zakresie mieszkanie na niebyt jako dobro publiczne. Polityka mieszkaniowa jest zatem istotnie różniącym się od „reszty polityki społecznej” obszarem badań i działań praktycznych³⁵. Trwałość, relatywnie niski stopień przystosowalności do zmieniających się potrzeb, niemobilność i kosztowność mieszkania kontrastują z szybko rosnącą realną i potencjalną powojenną mobilnością społeczeństwa, przekształceniami wielkości i struktury gospodarstw domowych, zmianami stylu życia itp. Przemiany potrzeb i możliwości oszczędzania na mieszkanie zderzają się z bezrobociem i tzw. elastycznymi formami zatrudnienia, co przemawia za wzrostem najmu lokali. Z potrzebą zróżnicowanych dróg uzyskiwania mieszkania, jego typów i form własności kolidują coraz większe nierówności społeczno-ekonomiczne. Podwójnej roli mieszkania jako oazy prywatności oraz dobra publicznego przeczą problemy ponadindywidualne: nędza mieszkaniowa, slumsy, przeludnienie lokali itp.³⁶

Paradoksy te łączą się z fragmentarycznymi i powierzchownymi akcjami mieszkaniowymi podporządkowanymi minimalizacji deficytów budżetowych³⁷, bez większych prób przeciwdziałania zawężonej reprodukcji demograficznej niosącej wiele problemów społeczno-ekonomicznych. Dogłębna analiza związków między niepełnym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych a perturbacjami społecznymi i ekonomicznymi daje argumenty za dofinansowywaniem mieszkalnictwa środkami publicznymi. Trudno jest przy tym opracować koszyk niezbędnych dóbr i usług oraz minimalny dochód bez znajomości stosunkowo wysokich ciągnionych kosztów inwestycji mieszkaniowych. Budując mieszkania, trzeba bowiem realizować harmonijne i zarazem funkcjonalne osiedla ludzkie

³⁴ P. Ulman, A. Wałęga, *Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 25: *Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*, s. 126–136; M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 – światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Warszawa 2016, s. 137–167; M. Janusz, *Housing situation of young married couples in Olsztyn*, „Olsztyn Economic Journal” 2016, nr 11(4), s. 371–383.

³⁵ J. Supińska, *Mieszkania [w:] Polska w okresie przemian 1989–1993*, red. J. Głowacki, Warszawa 1993, s. 10–15; też, *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej [w:] Przeszłość i przyszłość...*, s. 9–17.

³⁶ J. Supińska, Ł. Szewczyk, *O społecznych konsekwencjach (braku) polityki mieszkaniowej w Polsce [w:] Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego*, PZiITB OW, PTM, Spała 6–7 X 2009, s. 91–94.

³⁷ M. Cesarski, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 15, s. 29–51.

będące podstawowym wyznacznikiem ładu przestrzennego. Dzisiejsze proste, wynikające z „potocznej wiedzy” dewaluowanie takiego myślenia, kojarzonego często błędnie z zasadami powojennego ustroju, związane jest z tak łatwo negocjowanym dziedzictwem modernizmu w tym zakresie³⁸. Rzeczywisty obraz kryzysu mieszkaniowego przesłonięty jest głównie bezrobociem. Rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej zależy od decyzji dotyczących sfery społecznej, których skutki wybiegają daleko poza obecny horyzont myślenia politycznego³⁹.

Modyfikacje polityki mieszkaniowej idą zazwyczaj w kierunku popierania przez państwo własności prywatnej mieszkań i ludności o większych dochodach. Tak działa np. od 2001 r. program „Własne Mieszkanie” oparty na dopłatach budżetu państwa do oprocentowania kredytów hipotecznych. Podobne cele ma uruchomiony w zamian w 2006 r. program „Rodzina na Swoim” polegający na dotowaniu z tegoż budżetu zakupu mieszkania lub domu na rynku pierwotnym lub wtórnym. Wprowadzony na to miejsce w 2014 r. program „Mieszkanie dla Młodych” dotyczy tylko rynku pierwotnego i skierowany jest do wszystkich nabywców⁴⁰. Krytykowany jest jednak, także przez środowisko bankowo-finansowe, za wspieranie głównie sektora deweloperskiego i niedostateczne uwzględnianie aspektów społecznych, w tym polityki prorodzinnej⁴¹.

Wobec braku szans na wzrost w najbliższych latach budownictwa społecznego poszukuje się możliwości pozyskiwania mieszkań koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb, bazując na zasobie prywatnym⁴². Innowacją w tym zakresie może stać się społeczne pośrednictwo najmu prywatnych mieszkań o niskim standardzie (lecz nie substandardowych) przez bezdomnych i innych wykluczonych. Pośrednictwu temu towarzyszą bowiem gwarancje finansowe najmu oraz działania wspierająco-opiekuńcze zobowiązujące najemców do należytego utrzymania mieszkania i płacenia regulowanego czynszu⁴³.

Badania z zakresu socjologii mieszkalnictwa przypominają – charakterystycznie dla środowiska IGM i całej polskiej szkoły badań⁴⁴ – że przeszłość de-

³⁸ J. Supińska, Ł. Szewczyk, *O społecznych konsekwencjach...*

³⁹ Z. Gotfalski, *Kwestia mieszkaniowa – dzisiaj (artykuł dyskusyjny)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 3, s. 45–51.

⁴⁰ M. Cesarski, *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Studia i Prace KES” 2015, nr 2, Warszawa 2015, s. 205–227.

⁴¹ *Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 22.

⁴² P. Ulman, W. Wójciaczyk, *Tytuł prawny do zajmowanego lokalu a sytuacja mieszkaniowa gospodarstwa domowego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2015, nr 29, s. 103–123.

⁴³ C. Żołędowski, *Wprowadzenie. Społeczne agencje najmu w kontekście sytuacji mieszkalnictwa w Polsce* [w:] *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, red. C. Żołędowski, M. Ołdak, R. Szarfenberg, Warszawa 2015, s. 7–18.

⁴⁴ M. Cesarski, *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce oraz Europie Zachodniej – kierunki, uwarunkowania*, [w:] *Przeszłość i przyszłość...*, s. 122–136.

cyduje o poziomie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a zmiany w tym zakresie są długookresowe. Informacje statystyczne o warunkach mieszkaniowych muszą być dopełniane „współczynnikiem humanistycznym” wyrażającym oceny mieszkaniowej rzeczywistości przez członków społeczeństwa. Opinie Polaków o własnych warunkach mieszkaniowych są często mniej krytyczne, niż to wynika ze statystyki, obciążone są bowiem złymi doświadczeniami i pesymizmem. Mieszkania okupione niekiedy trudami życia są przez osoby starsze cenione, a dzisiejszy względny komfort przestrzenny niesie zagrożenie syndromu „pustego gniazda”. Z wyższą pozycją społeczną skorelowane są ponadto osobiste doświadczenia uciążliwości mieszkania w „starej zabudowie” oraz możliwości wyboru „pozycji ekologicznej”⁴⁵. Udowodniona jest teza o dominującym makrosystemowym, wykraczającym poza poziom lokalny, charakterze czynników oddziałujących na środowisko społeczne i życie sąsiedzkie w zabudowie tbs. Formuła tbs, obejmująca głównie ludność średniozamożną, winna być wzbogacona rozwiązaniami z zakresu techniki budowlanej oraz polityki miejskiej i społecznej sprzyjającymi kreowaniu wspólnotowego środowiska społecznego⁴⁶. Znacznie szerzej rozumiane poczucie wspólnoty wynika z propozycji rozciągnięcia przedmiotu socjologii mieszkalności na przestrzeń zamieszkiwania⁴⁷.

W badaniach lokalnej polityki mieszkaniowej nie podziela się niekiedy stanowiska środowiska IGM, opowiadając się za kontynuacją prywatyzacji zasobu komunalnego, jak również za utrzymaniem mieszkaniowych ulg podatkowych, których absolutna wielkość wzrasta wraz z kwotami przeznaczanymi na cele mieszkaniowe. W konstatacjach tego typu przyjmowana jest zasada subsydiarności sprowadzana do poziomu gmin podejmujących bezpośrednią interwencję tam, gdzie sektor prywatny jest mniej efektywny. W związku z taką zasadą ocenione są polityka czynszowa i zarządzanie zasobem komunalnym. Z drugiej strony – zgodnie ze stanowiskiem polskiej szkoły podchodzenia do badań mieszkaniowych⁴⁸ – dostrzegany jest wymóg finansowania ze środków budżetowych lokali socjalnych i dodatków mieszkaniowych, resocjalizacji lokatorów dewastujących mieszkania i zalegających z opłatami oraz przeciwdziałania bezdomności. W płaszczyźnie ekonomicznej zaznaczają się wyzwania poprawy

⁴⁵ E. Kaltenberg-Kwiatkowska, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w świadomości społecznej: opinie, postawy, aspiracje* [w:] *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1996. Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996, s. 153–171; też, *Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej* [w:] *Przeszłość i przyszłość...*, s. 151–169; też, *75 lat zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Dane oficjalne i świadectwa indywidualnych biografii* [w:] *Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje*, red. G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, Warszawa 2009, s. 362–392.

⁴⁶ M. Kowalewski, *Środowisko społeczne lokatorów TBS-sów*, Toruń 2010, *passim*.

⁴⁷ M. Cesarski, *Sociology of housing in Poland – genesis, development and future prospects*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2015, vol. 6, nr 1(11), s. 141–164.

⁴⁸ M. Cesarski, *Gmina w polityce budowlano-mieszkaniowej w Polsce lat transformacji – efekty, bariery i oczekiwania*, „Studia i Prace KES” 2009, z. 18, s. 163–181.

zarządzania i efektywności gospodarowania zasobem komunalnym, szukania wspólnoty interesów właścicieli i najemców, promowania modernizacji i oszczędności energii w budynkach mieszkalnych⁴⁹. Wskazywane są dwa ogólne punkty styczności uwarunkowań działania gminy i zamieszkujących – ekonomiczno-prawny, związany z ograniczonymi środkami gminy, oraz społeczny, wyznaczany zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkaniowych⁵⁰.

Urbanistyczno-architektoniczne oraz środowiskowe oceny osiedli mieszkaniowych zawierają niekiedy sprzeczną z twierdzeniami polskiej szkoły badań mieszkaniowych krytykę idei osiedla społecznego. Wiąże się ona z funkcjonalno-przestrzenną strukturą osiedli budowanych przed paroma dekadami, w innych uwarunkowaniach ustrojowych, z dyktowaną mechanizmami transformacji pogarszającą się niekiedy strukturą społeczną tych osiedli⁵¹. Modernistyczna idea osiedla społecznego służy jednak bezpieczeństwu przestrzeni publicznej, zwłaszcza gdy dotyczy niskiej zabudowy mieszkaniowej⁵². Wartością podejść do modernizacji i rewitalizacji osiedli mieszkaniowych jest – potwierdzająca myśl polskiej szkoły badań – teza, że stanowią one dominującą strukturę przestrzenną miasta na przełomie XX i XXI w. Są więc trwałym elementem struktur osadniczych oraz przyszłością polskich miast. Potrzeba zrównoważonego rozwoju uzasadnia ochronę i wykorzystanie tego zastanego środowiska zabudowanego, a więc i rewitalizację obszarów problemowych. Podstawą kształtowania osiedli mieszkaniowych pozostają ich ludzka skala oraz czytelne, częściowo otwarte wnętrza. Walorem modernizowanych osiedli jest dobra na ogół lokalizacja⁵³.

Pasywna polityka państwa w zakresie masowego budownictwa społecznego uniemożliwia realizację osiedli zwiększających możliwości kompozycji architektoniczno-urbanistycznej. Zabudowa mieszkaniowa pozostająca pod bezpośrednim wpływem zjawisk ekonomiczno-prawnych w małym stopniu kształtuje pożądaną obraz miasta. Sprzyja temu zły stan podstawowej infrastruktury spo-

⁴⁹ M. Majchrzak, *Polityka mieszkaniowa i strategie rozwoju mieszkalnictwa w gminach* [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, „Monografie i Opracowania” nr 483, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2000, s. 241–294; M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach* [w:] *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 207–275.

⁵⁰ J. Brzezińska, R. Wiśniewski, A. Napiórkowska-Baryła, *Libertarian paternalism and local government housing policy in Poland* „Olsztyn Economic Journal” 2016, nr 2, s. 103–118.

⁵¹ J.M. Chmielewski, M. Mirecka, *Modernizacja osiedli mieszkaniowych*, Warszawa 2007, passim.

⁵² B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s. 4–346.

⁵³ G. Wojtkun, *Osiedle mieszkaniowe w strukturze miasta XX wieku*, Szczecin 2004, s. 19–205; tenże, *Wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe. Wizje a rzeczywistość*, Szczecin 2008, s. 68–77, 135–156.

lecznej i technicznej skłaniający do zagęszczania inwestycji mieszkaniowych na wolnych uzbrojonych terenach. Warunkiem nowego środowiskowego podejścia do architektonicznego kształtowania przestrzeni zamieszkiwania jest między innymi zintegrowane projektowanie budynków mieszkalnych obejmujące wiedzę medyczną. Główną wagę ma tu oszczędzanie energii z równoczesną eliminacją niekorzystnego oddziaływania niektórych technologii pogarszających zdrowotne parametry wewnątrz budynków i mieszkań⁵⁴. Działania wynikające przede wszystkim ze społeczno-ekonomicznego konkurowania są wątpliwe – co współbrzmi z metodą polskiej szkoły badań – zwłaszcza w odniesieniu do budownictwa powszechnego, w tym mieszkaniowego. Rynekowa konkurencja eliminuje w zasadzie architekta i urbanistę z procesu inwestycyjnego, który regulowany jest przez inwestora i plan miejscowy. Konieczną gruntowną zmianę relacji projektanta z władzami miasta i inwestorem, inną organizację kształtowania miasta przynieść może tylko zmiana jego ustroju równoznaczna z przemianą priorytetów cywilizacyjnych wykraczających znacznie poza możliwości architektury i urbanistyki⁵⁵.

Kategoria mieszkaniowego majątku trwałego jest istotnym, jednak niedocenianym narzędziem polityki mieszkaniowej i całej polityki społeczno-gospodarczej. Odwołanie się do tej kategorii w dobie transformacji przypomina o źle rozwiązywanych mieszkaniowych kwestiach strukturalnych, np. o pospiesznej prywatyzacji zasobu publicznego, statusie mieszkań będących byłą własnością zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych, rynkowych uwarunkowaniach utrzymania i remontowania zasobu mieszkaniowego itp. Kategoria ta, mimo że wyraża wielkość zasobu mieszkaniowego w ujęciu finansowym, staje się zatem niewygodna, odsłaniająca faktyczną skalę zaniedbań, wielowarstwowych dysproporcji oraz dystans czasowy konieczny do ich pokonania⁵⁶. Dystans ten może być unaoczniony w globalnym kontekście poprzez zwrócenie się w stronę znaczenia zasobu mieszkaniowego i jego publicznego, niezależnego od

⁵⁴ G. Schneider-Skalska, *Kształtowanie zdrowego środowiska mieszkaniowego. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2004, s. 17–171. B. W. Gronostajska, *Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej. Teoria i praktyka na przykładzie realizacji wrocławskich osiedli z lat 1970–1990*, Wrocław 2007, s. 87–328; T. Kusionowicz, *Problemy projektowania budynków mieszkalnych a zdrowie człowieka. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2008, s. 6–181; E. Stachura, *Determinanty zmian w architekturze mieszkaniowej okresu transformacji systemowej w Polsce*, Gliwice 2009, s. 11 i n.

⁵⁵ J. Nowicki, *Środowisko mieszkaniowe, cz. I: Osiedla mieszkaniowe, projekty, doświadczenia XX wieku*, Warszawa 2004, s. 3–126. tenże, *Środowisko mieszkaniowe, cz. II: Podstawy teoretyczne i aksjologiczne projektowania*, Warszawa 2004, s. 3–154.

⁵⁶ M. Cesarski, *Mieszkaniowy majątek trwały oraz jego rola w badaniach i polityce mieszkaniowej w Polsce*, Warszawa 1998, s. 123–126; tenże, *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno-gospodarczych, Polska i kraje OECD – 1960–2000*, Warszawa 2003, s. 30–37.

form własności, wymiaru jako podstawowego pola i elementarnej infrastruktury lepszej niż dotąd realizacji trwałego zrównoważonego rozwoju⁵⁷.

W ekonomicznym podejściu do polityki mieszkaniowej próbuje się dopasowywać do specyfiki sfery mieszkalnictwa niektóre dodatnie właściwości rynku lub przystosowywać tę sferę do mechanizmów rynkowych. Autorzy prac z pierwszej grupy, bliżsi metodzie polskiej szkoły badań, zaliczają do obiektywnych przyczyn kryzysu mieszkaniowego wysoką kapitałochłonność budownictwa, zaś do subiektywnych – błędy w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej. Widzą finansowe przyczyny utracenia przez spółdzielczość zdolności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej, a także błędne pojmowanie postępu technicznego, utożsamianego z zastępowaniem pracy żywej pracą uprzedmiotowioną bez względu na efekty ekonomiczne. Uwydatniają ujemne konsekwencje deficytowych czynszów – wraz z cenami i kredytami mieszkaniowymi – w kształtowaniu równowagi rynkowej. Zaznaczają, że działanie rynkowego mechanizmu podaży mieszkań powinno być wsparte prawno-instytucjonalnymi regulacjami państwa dotyczącymi zwłaszcza przejrzystości rynku pierwotnego, która wpływa na polepszenie rynku wtórnego⁵⁸. W pracach z tej grupy średniookresowy popyt mieszkaniowy traktowany jest jako wypadkowa zmiennej demograficznych, ekonomicznych i stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Trudna do sprecyzowania skala wzrostu dochodów ludności oraz niejasne przyszłe relacje procesów demograficznych i popytu mieszkaniowego utrudniają znacznie jego oszacowanie w wymiarze absolutnym. Poza tym istnieją wyjątki od prawa popytu i podaży, wyraźne w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, gdyż zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu następuje zazwyczaj po nasyceńiu potrzeb podstawowych. Popyt na mieszkania jest znaczny i w mniejszym stopniu, niż się przyjmuje, zależny od ceny⁵⁹.

W publikacjach poprzestających na przystosowywaniu polskiego mieszkalnictwa do mechanizmów rynku generalna wada rynku mieszkaniowego wynika ze zmiennego popytu związanego z czynnikiem demograficznym, małej ela-

⁵⁷ M. Cesarski, *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 2 (10), s. 125–149.

⁵⁸ M. Frąckowiak, *Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa*, Poznań 2008, s. 13 i n.; P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008, s. 9 i n.; M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, passim; tenże, *Meandry polityki mieszkaniowej w Polsce w okresie transformacji*, „Finansowanie Nieruchomości” 2013, nr 4, s. 10–16.

⁵⁹ P. Śleszyński, *Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005 nr 1(19), s. 45–64; tenże, *Możliwości prognozowania popytu mieszkaniowego w świetle dostępnych danych demograficznych, społecznych i ekonomicznych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3, s. 19–34.

stycznej podaży kształtowanej możliwościami techniczno-regulacyjnymi, a także z perturbacji na rynkach terenów, budowlanym i kapitałowym itp. Wada ta sprzyja kapitalizowaniu wzrostu popytu, w tym kreowanego środkami publicznymi. Wolny rynek mieszkaniowy prowadzi do poprawy warunków mieszkaniowych oraz dominacji własności mieszkań, co stanowi istotny czynnik stabilności społecznej. Problemem jest tylko dopasowanie sprawdzonych – jak to się określa przed obecnym kryzysem – rozwiązań do sytuacji w Polsce. Niepowodzenia polityki mieszkaniowej w okresie transformacji nie są bowiem wynikiem niedostatecznych wydatków państwa na budownictwo mieszkaniowe ani braku centralnego programu. Właściwe zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych może następować tylko w długim okresie ze środków ludności, przy ograniczonej publicznej pomocy, przede wszystkim socjalnej. Przyszłość polskiego mieszkalnictwa, łączona głównie z uwarunkowaniami zewnętrznymi, podlegać będzie tendencji do redukcji wydatków budżetowych na cele społeczne⁶⁰.

Zakończenie i wnioski

Trudno o systematyczne podsumowanie tak wielu zaznaczających się w polskich badaniach, a przedstawionych w wielce syntetycznej formie głównych problemów polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. oraz związanych z tą kwestią poglądów i przekrojów badawczych. Niniejsze opracowanie przemawia za brakiem skonsolidowanej koncepcji tej polityki. Transformacja przynosi nowe analizy i próby teoretycznego spojrzenia na kwestię mieszkaniową w Polsce czynione z różnych stanowisk badawczych, których wartość zweryfikuje przyszłość. W praktycznych decyzjach dotyczących polityki mieszkaniowej powraca w Polsce w coraz większym stopniu dalekie od myślenia środowiska polskiej szkoły badań podejście charakterystyczne dla neoliberalizmu gospodarki rynkowej. To decyduje, że konieczna realizacja społecznej polityki mieszkaniowej napotyka zasadnicze problemy, które szybko ulegające zwielokrotnieniu po wybuchu kryzysu w 2008 r., chwiejącego dziś losami kapitalizmu. Symbolem tego staje się w Polsce likwidacja KFM w 2009 r. dopełniona częstymi zmianami programów służących promowaniu środkami publicznymi finalnej mieszkaniowej własności osób fizycznych w sytuacji niedostatecznego budownictwa dla ludności o średnich i niższych dochodach.

W zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, tak ważnych społecznie, nie można jednak zdawać się na analizy warunków i ograniczeń równoważenia po-

⁶⁰ J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2004, s. 6 i dalsze; G. Główką, *Mieszkaniowy kredyt hipoteczny w Polsce*, Warszawa 2010, s. 13–35.

daży i popytu przez transakcje rynkowe. Pogląd ten podziela także część badaczy zajmujących się podejściem ekonomicznym do zagadnień mieszkaniowych, którzy formułują wiele spostrzeżeń zbieżnych z koncepcjami IGM oraz ZM IRM oraz całego środowiska polskiej szkoły badań mieszkaniowych. Mimo relatywnego wzrostu aktywności publikacyjnej badaczy spoza tego środowiska zaznacza się jednak niedostatek propozycji lotniejszych idei, które przyświecałyby naukowemu pojmowaniu zadań stojących przed mieszkalnictwem. Powstaje stosunkowo niewiele opracowań poświęconych polityce mieszkaniowej, próbujących poszukiwać jej dróg rozwoju o znaczeniu systemowym.

Szans takiego pozytywnego przełomu w rozwoju teorii i praktyki polityki mieszkaniowej – nie tylko w Polsce – szukać trzeba w przemianach paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego, traktowanego jako element rozwoju cywilizacyjnego. Uwarunkowane peryferyjnym położeniem, historią oraz przemianami ustrojowymi zapóźnienie cywilizacyjne Polski jest bowiem specyficznym elementem znacznie szerszego i coraz większego nieprzystawania rozwoju cywilizacji zachodniej do wymagań oraz szybko rosnącej świadomości narodów i społeczeństw, w konsekwencji nieprzystawania do istniejących od ponad dwóch stuleci, dostrzeganych od lat 60. i szerzej uświadamianych od lat 80. wyzwań i zagrożeń zrównoważonego rozwoju sprokurowanych rynkowym paradygmatem wzrostu ekonomicznego. Trwająca jeszcze w Polsce – podsycana przedkryzysową uludą przywoływanej już „pozornej obfitości” – wolnorynkowa transformacja systemowa trąci tu anachronizmem w zestawieniu z dojrzwaniem międzynarodowej myśli naukowej i innej, społecznej – o konieczności zmiany paradygmatu rozwoju cywilizacji zachodniej, zmiany prowadzącej do gospodarowania społecznego w wymiarze globalnym, opartego na wydatniejszej promieszkaniowej i proosadniczej realizacji trwałego zrównoważonego rozwoju. Punktem wyjścia musi tu być uznanie polityki mieszkaniowej i szerszej polityki osadniczej za podstawową platformę tego rozwoju.

Źródła i literatura

- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001.
- Bryx M., *Meandry polityki mieszkaniowej w Polsce w okresie transformacji*, „Finansowanie nieruchomości” 2013, nr 4.
- Brzezińska J., Wiśniewski R., Napiórkowska-Baryła A., *Libertarian paternalism and local government housing policy in Poland*, „Olsztyn Economic Journal” 2016, nr 2.
- Cesarski M., *Badania Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast 2003–2008*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, z. 4.
- Cesarski M., *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 15.
- Cesarski M., *Gmina w polityce budowlano-mieszkaniowej w Polsce lat transformacji – efekty, bariery i oczekiwania*, „Studia i Prace KES” 2009, z. 18.

- Cesarski M., *Koncepcja społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce i jej realizacja po 1989 r.* [w:] *Polityka społeczna wobec wyzwań demograficznych i przemian społecznych*, red. A. Furmańska-Maruszak, A. Wójtewicz, Toruń 2016.
- Cesarski M., *Mieszkaniowy majątek trwały oraz jego rola w badaniach i polityce mieszkaniowej w Polsce*, Warszawa 1998.
- Cesarski M., *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 2 (10).
- Cesarski M., *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce oraz Europie Zachodniej – kierunki, uwarunkowania* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Cesarski M. *Polityka mieszkaniowa w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat 2002 i 2011* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. III, red. P. Grata, Rzeszów 2015.
- Cesarski, M. *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno-gospodarczych. Polska i kraje OECD – 1960–2000*, Warszawa 2003.
- Cesarski M., *Sociology of housing in Poland – genesis, development and future prospects*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2015, vol. 6, nr 1(11).
- Cesarski M., *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Studia i Prace KES” 2015, nr 2, Warszawa 2015.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 – światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Warszawa 2016.
- Chmielewski J.M., Mirecka M., *Modernizacja osiedli mieszkaniowych*, Warszawa 2007.
- Deniszczuk L., *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 6.
- Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.
- Dominiaak W., Gawrzyński J., *Finansowanie i zarządzanie czynszowymi zasobami mieszkaniowymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Kraków 2004 (mps).
- Dominowski J., *Postulaty mieszkańców w zakresie rozwiązań mieszkań, budynków i zespołów mieszkaniowych*, Warszawa 1991.
- Dominowski J., *Sytuacja, potrzeby i aspiracje mieszkaniowe młodych małżeństw*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1998, z. 1–2.
- Dominowski J., *Sytuacja i warunki mieszkaniowe osób starszych w miastach* [w:] *Mieszkania starszych ludzi w Polsce. Sytuacja i perspektywy zmian*, red. H. Zaniewska, Warszawa 2001.
- Frąckowiak M., *Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa*, Poznań 2008.
- Gawrzyński J., Rzepka K., *System ulg podatkowych – funkcjonowanie i wpływ na inwestycje mieszkaniowe. Analizy i wstępna ocena*, Warszawa 1994.
- Gawrzyński J., Rzepka K., *Tworzenie i organizacja funduszy mieszkaniowych*, Warszawa 1993.
- Gawrzyński J., Skrzypek E., *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996–2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, Warszawa 2002.
- Główka G., *Mieszkaniowy kredyt hipoteczny w Polsce*, Warszawa 2010.
- Gotfalski Z., *Kwestia mieszkaniowa – dzisiaj (artykuł dyskusyjny)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 3.
- Gronostajska B.W., *Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej. Teoria i praktyka na przykładzie realizacji wrocławskich osiedli z lat 1970–1990*, Wrocław 2007.
- Grudziński A., Płachcińska A., *Propozycje standardu mieszkaniowego w społecznej zabudowie czynszowej*, Warszawa 1994.
- Informacje o mieszkalnictwie. Monitoring mieszkaniowy*, pod kier. J. Kornilowicza, Warszawa 1991.

- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok*, pod kier. H Zaniewskiej, Kraków 2015.
- Janusz M., *Housing situation in the voivodships of Eastern Poland as the border regions European Union*, „Olsztyn Economic Journal” 2009, nr 4.
- Janusz M., *Housing situation of young married couples in Olsztyn*, „Olsztyn Economic Journal” 2016, nr 11(4).
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w świadomości społecznej: opinie, postawy, aspiracje* [w:] *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1996. Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., *Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., *75 lat zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Dane oficjalne i świadectwa indywidualnych biografii* [w:] *Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje*, red. G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, Warszawa 2009.
- Korniłowicz J., *Aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 3.
- Korniłowicz J., *Ocena rozmiarów luki remontowej w miastach polskich*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1996, nr 1.
- Korniłowicz J., *Polityka czynszów mieszkaniowych w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993, z. 4.
- Korniłowicz J., *Prywatyzacja gospodarki zasobami mieszkaniowymi*, Warszawa 1991.
- Korniłowicz J., *Sytuacja mieszkaniowa małżeństw zawieranych w miastach*, Kraków 2003.
- Korniłowicz J., Żelawski T., *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Kraków 2007.
- Kowalewski M., *Środowisko społeczne lokatorów TBS-ów*, Toruń 2010.
- Kulesza H., *Koncepcje spółdzielczości mieszkaniowej. Stan i propozycje zmian*, Warszawa 1993.
- Kulesza H., *Obciążenia wydatkami na mieszkania a koncepcja dodatków mieszkaniowych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993, z. 1.
- Kulesza H., *Raport o współczesnych problemach mieszkalnictwa w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1998 z 1–2.
- Kulesza H., *Sytuacja mieszkaniowa osób w starszym wieku*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2000, z. 3–4.
- Kulesza H., *Współczesna kwestia mieszkaniowa* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Kusionowicz T., *Problemy projektowania budynków mieszkalnych a zdrowie człowieka. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2008.
- Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008.
- Łaszek J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2004.
- Majchrzak M., *Polityka mieszkaniowa i strategie rozwoju mieszkalnictwa w gminach* [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Warszawa 2000.
- Majchrzak M., *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach* [w:] *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005.
- Nieciński W., *Czterdziesta pierwsza teza w sprawie zwrotu w polityce mieszkaniowej*, „Domy Spółdzielcze” 2005, nr 12, s. 1–3.
- Nieciński W., *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Nieciński W., *Czterdzieści też w sprawie zwrotu w polityce mieszkaniowej*, „Domy Spółdzielcze” 1997, nr 12.
- Nieciński W., *Pięć kanonów polityki mieszkaniowej*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 11–12.
- Nowy ład mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 4.
- Nowicki J., *Środowisko mieszkaniowe, cz. 2: Osiedla mieszkaniowe, projekty, doświadczenia XX wieku*, Warszawa 2004.

- Nowicki J., *Środowisko mieszkaniowe*, cz. 1: *Podstawy teoretyczne i aksjologiczne projektowania*, Warszawa 2004.
- Oliwa-Ciesielska M., *Marginalizacja i gettoizacja w wymiarze fizycznym i mentalnym* [w:] A. Przyemeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014.
- Przyemeński A., *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001.
- Przyemeński, A. *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016, nr 32.
- Przyemeński, A. *Socjalny sektor polityki mieszkaniowej państwa* [w:] A. Przyemeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014.
- Przyemeński A., *Zrządzanie socjalną pomocą mieszkaniową* [w:] A. Przyemeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014.
- Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- Raport o stanie mieszkalnictwa. Materiały na konferencję: Kierunki przemian w gospodarce mieszkaniowej*, Warszawa 1992.
- Referaty na konferencję: Reformowanie mieszkalnictwa w Polsce (ocena – kierunki)*, Warszawa 1995.
- Schneider-Skalska G., *Kształtowanie zdrowego środowiska mieszkaniowego. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2004.
- Sily na zamiary. O „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa” z prof. Adamem Andrzejewskim rozmawia T. Górnicka*, „Polityka-Mieszkania” 1993, nr 3 (23), s. I i IV.
- Spoleczne budownictwo czynszowe. Koncepcja systemu (praca zbiorowa)*, Warszawa 1992.
- Szczepaniec-Pakulska D., Thiel M., Urbańska W., Zaniewska H., *Warunki mieszkaniowe młodych ludzi* [w:] *Uwarunkowania rozwoju społeczno-zawodowej aktywności ludzi młodych*, Warszawa 2008.
- Stachura E., *Determinanty zmian w architekturze mieszkaniowej okresu transformacji systemowej w Polsce*, Gliwice 2009.
- Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej. Założenia, zakres i metoda*, kier. H. Zaniewska, konsult. E. Kuminek, Warszawa 1997.
- Supińska J., *Mieszkania* [w:] *Polska w okresie przemian 1989–1993*, red. J. Głowacki, Warszawa 1993.
- Supińska J., *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Supińska J., Szewczyk Ł., *O społecznych konsekwencjach (braku) polityki mieszkaniowej w Polsce* [w:] *Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego*, Spala 6–7 X 2009.
- Śleszyński P., *Możliwości prognozowania popytu mieszkaniowego w świetle dostępnych danych demograficznych, społecznych i ekonomicznych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3.
- Śleszyński P., *Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1(19).
- Świetlik E., *Warunki i zmiany mieszkaniowe rodzin wielopokoleniowych (wyniki badań IGM)*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1996, z. 2.
- Thiel M., Zaniewska H., *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3.

- Ulman P., Podolec B., Wałęga A., *Spatial Differences in Poland's Housing Situation* [w:] *Quantitative Methods for the Analysis of the Economics and Social Consequences of Transition Processes in Central-East European Countries*, red. J. Pociecha, Kraków 2013.
- Ulman P., Wałęga A., *Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 25: *Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*.
- Ulman P., Wojciacyk W., *Tytuł prawny do zajmowanego lokalu a sytuacja mieszkaniowa gospodarstwa domowego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2015, nr 29.
- Urbańska W., Zaniewska H., *Ocena zasobów mieszkaniowych w Polsce z punktu widzenia poziomu dekapitalizacji oraz standardów zamieszkiwania*, Kraków–Warszawa 2006 (mps).
- Werner W.A., *Nowe formy organizowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa*, Warszawa 1993.
- Werner W.A., Jaworski T., Wężyk E., *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego (uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne)*, Kraków 2007.
- Wojtkun G., *Osiedle mieszkaniowe w strukturze miasta XX wieku*, Szczecin 2004.
- Wojtkun G., *Wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe. Wizje a rzeczywistość*, Szczecin 2008.
- Założenia polityki mieszkaniowej Polsce – propozycje Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej*, red. J. Bogusz, H. Hajduk, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 3.
- Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999.
- Zaniewska H., *Ewolucja koncepcji urbanistyczno-architektonicznych budowy osiedli mieszkaniowych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3.
- Zaniewska H., *Mieszkania ludzi starszych* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2005.
- Zaniewska H., *Standard zabudowy mieszkaniowej na wsi po działaniach modernizacyjnych* [w:] *Standardy modernizowanej zabudowy mieszkaniowej miasta i wsi*, Warszawa 1995.
- Zaniewska H., *Polskie miasteczka w okresie transformacji społeczno-gospodarczej*, Warszawa 1998.
- Zaniewska H., Kowalewski A.T., Thiel M., Barek R., *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności*, Kraków 2008.
- Zaniewska H., Barek R., *Proekologiczne budownictwo mieszkaniowe – filozofia czy rzeczywistość* [w:] *Habitaty pro-eko-logiczne. Habitaty 2009*, red. Z. Bać, Wrocław 2010.
- Zaniewska H., Dąbkowski N., *Budownictwo mieszkaniowe i standardy budowanych mieszkań w latach 1991–2011*, „Problemy Rozwoju Miast” 2013, nr 1.
- Zaniewska H., Dąbkowski N., Thiel M., *Budownictwo mieszkaniowe z udziałem środków publicznych w gminach*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, nr 4.
- Zaniewska H., Thiel M., *Mieszkania socjalne w gminach (wyniki badań ankietowych)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004, nr 1/2.
- Zaniewska H., Thiel M., Urbańska W., Dominiak W., Kornilowicz J., *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, współpr. A. Rębowska, B. Uchman, G. Dworańczyk, red. H. Zaniewska, Kraków 2005.
- Żelawski T., *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 1–2.
- Żelawski T., *Zasady opracowania wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2002, z. 2–3–4.
- Żołędowski C., *Wprowadzenie. Społeczne agencje najmu w kontekście sytuacji mieszkalnictwa w Polsce* [w:] *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, red. C. Żołędowski, M. Oldak, R. Szarfenberg, Warszawa 2015.

Polish housing policy in the research after 1989 – the main problems

Summary

The aim of the study is to outline the emerging Polish studies of the main problems of housing policy in Poland after 1989 and related views and key research cross-sections. The study supports the lack of a consolidated concept for this policy. In practical decisions on housing policy, Poland is relying on an increasingly neo-liberal market economy. It is decisive that the necessary implementation of social housing policy is quickly encountering fundamental problems that are multiplying after the outbreak of the crisis in 2008. The chance of a positive breakthrough in the development of housing policy – not only in Poland – must be sought in the transformation of the paradigm of socio-economic development in a global dimension towards a more pro housing sustainable development.

Key words: polish research, housing policy, transformation after 1989

Edyta Czop

POLSCY MIGRANCI POAKCESYJNI NA UNIJNYCH RYNKACH PRACY

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stworzyła nowe możliwości dla osób rozważających migrację zarobkową. Szeroką perspektywę otwierały zwłaszcza dostęp do europejskich rynków pracy i legalne zatrudnienie. Ważnymi czynnikami były także zniesienie wewnątrzunijnych granic, pojawienie się tanich linii lotniczych, firm przewozowych, komunikatorów społecznościowych pozwalających na utrzymanie kontaktu z bliskimi. Migracje przestały kojarzyć się z długoterminową nieobecnością w kraju, z „ostatecznym” wyborem. Osoba decydująca się na pracę za granicą miała świadomość, że w razie niepowodzenia w każdej chwili może wrócić.

Niezależnie od wymienionych ułatwień migrant staje wobec problemu aklimatyzacji i adaptacji. W nowym środowisku styka się z osobami pod wieloma względami obcymi. Po przybyciu do nowego kraju początkowo czuje się zagubiony, znajduje się bowiem w społeczności odmiennej kulturowo; musi zmierzyć się z inną organizacją życia społecznego, nieznanymi mu dotąd zachowaniami ludzi, ich stylem życia, obyczajami, tradycjami, religią, systemem wartości. Z jednej strony musi na nowo przejść proces „socjalizacji”, z drugiej – początkowo może postrzegać nowe otoczenie jako fascynujące, atrakcyjne. Równocześnie imigrant w nowym miejscu jest postrzegany jako „przybysz”, ktoś „inny”. Nierzadko ocenia się go przez pryzmat stereotypów danej nacji, co może prowadzić do dystansowania się środowiska od niego i jego od otoczenia¹.

W tej sytuacji zdobycie pracy nie tylko wiąże się z zapewnieniem środków do życia, ale też ma wpływ na poczucie stabilizacji wewnętrznej. Świadomość, że jest się pożytecznym dla nowego kraju, podnosi poczucie wartości i pozytywnie wpływa na poczucie godności imigranta. Wyraźne jest to zwłaszcza u osób, które początkowo pozostawały bezrobotne².

¹ R. Bera, M. Korczyński, *Dystans społeczny emigrantów polskich wobec „obcych” i innych*, Lublin 2012, s. 38.

² J. Kubitsky, *Psychologia migracji*, Warszawa 2012, s. 53.

Niniejszy tekst porusza problem odnajdywania się polskich migrantów poakcesyjnych na unijnych rynkach pracy. Obok kwestii związanych z poszukiwaniem zatrudnienia, rodzajami podejmowanej pracy porusza także problemy „deprecjacji zawodowej”, trudności z awansem społecznym i zawodowym. Nieco miejsca poświęca satysfakcji z pracy na emigracji. Pod uwagę wzięto kraje unijnej piętnastki, do których Polacy najchętniej wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy.

Rozszerzenie UE o osiem państw Europy Środkowo-Wschodniej i krajów nadbałtyckich rodziło po obu stronach unijnej granicy wiele obaw. W państwach Wspólnoty obawiano się przede wszystkim wzmożonego napływu taniej siły roboczej. W tej sytuacji część krajów zdecydowała się chronić swe rynki pracy, wprowadzając okresy przejściowe. Najdłuższy okres ochronny wykorzystaly Niemcy i Austria, z kolei Wielka Brytania, Szwecja i Irlandia umożliwiły dostęp do legalnej pracy nowym obywatelom UE już od 1 maja 2004 r.

Poszerzające się możliwości legalnej pracy w UE odbiły się na mobilności Polaków. W 2004 r. poza Polską przebywało około 1 mln osób, w tym na obszarze UE 750 tys. Trzy lata później liczba migrantów czasowych wynosiła już 2,27 mln, w tym w krajach europejskich 1 mln 925 tys., z tego w krajach UE 1 mln 860 tys. Spośród krajów unijnej piętnastki najwięcej osób przebywało w Wielkiej Brytanii (690 tys.), w Niemczech (490 tys.), w Irlandii (200 tys.) oraz w Holandii (98 tys.). Spadek liczby migrantów zanotowano w latach 2008–2010 i był on związany z ogólnoświatowym kryzysem finansowym. W 2008 r. poza ojczyznę przebywało około 2,2 mln Polaków, zaś dwa lata później – 2 mln. Ponowny wzrost wyjazdów nastąpił w 2011 r. Wówczas ogólna liczba polskich emigrantów wynosiła 2 mln 60 tys., z tego 1 mln 670 tys. przebywało w państwach unijnych. Największa liczba Polaków rezydowała wówczas w Wielkiej Brytanii (625 tys.), Niemczech (470 tys.), Irlandii (120 tys.) oraz Holandii (95 tys.) (zob. tab. 1)³.

Zgodnie z szacunkami pod koniec 2015 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2,4 mln jej obywateli, tj. o 77 tys. (3,3%) więcej niż w 2014 r. W Europie w 2015 r. rezydowało około 2,1 mln Polaków, z tego w krajach UE około 1,983 mln; liczba ta zwiększyła się o 82 tys. w stosunku do 2014 r. Spośród krajów unijnych najwięcej Polaków przebywało w Wielkiej Brytanii (720 tys.), Niemczech (655 tys.), Holandii (112 tys.) oraz w Irlandii (111 tys.) i we Włoszech (94 tys.). W 2015 r. odnotowano wzrost liczby polskich emigrantów przebywających w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii. W przypadku Niemiec liczba ta wzrosła o 41 tys., tj. prawie o 7%. Miało na to wpływ pełne otwarcie

³ GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, Warszawa 2012.

niemieckiego rynku pracy, a także niska stopa bezrobocia i bliskie sąsiedztwo z Polską. W Wielkiej Brytanii odnotowano natomiast wzrost liczby Polaków o 35 tys. (5,1%). Spośród pozostałych krajów UE niewielki wzrost zanotowano w Belgii, Holandii, Szwecji, Austrii, Danii oraz Francji. Jednocześnie zwiększyła się liczba osób przebywających w krajach europejskich nienależących do UE, w tym w Norwegii; w 2015 r. przebywało tam 84 tys. osób. Natomiast spadek liczby migrantów z Polski w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w Hiszpanii (-6,3%) i Grecji (-11%), czyli w krajach o wysokiej stopie bezrobocia (w grudniu 2015 r. w Hiszpanii stopa bezrobocia wynosiła 20,8%, w Grecji zaś 24,2%). Nieco mniej Polaków przebywało również w Irlandii (spadek o 1,8%)⁴.

Tabela 1. Szacunek migracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2015^a

Kraj przebywania	Liczba emigrantów w tys.											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	1 000	1 450	1 950	2 270	2 210	2 100	2 000	2 060	2 130	2 196	2 320	2 397
Europa	770	1 200	1 610	1 925	1 887	1 765	1 685	1 754	1 816	1 891	2 013	2 098
Unia Europejska (27 krajów)^b	750	1 170	1 550	1 860	1 820	1 690	1 607	1 670	1 720	1 789	1 901	1 983
w tym:												
Austria	15	25	34	39	40	36	29	25	28	31	34	36
Belgia	13	21	28	31	33	34	45	47	48	49	49	52
Cypr	.	.	.	4	4	3	3	3	2	1	1	1
Czechy	.	.	.	8	10	9	7	7	8	8	9	9
Dania	.	.	.	17	19	20	19	21	23	25	28	30
Finlandia	0,4	0,7	3	4	4	3	3	2	2	3	3	3
Francja	30	44	49	55	56	60	60	62	63	63	63	64
Grecja	13	17	20	20	20	16	16	15	14	12	9	8
Holandia	23	43	55	98	108	98	92	95	97	103	109	112
Hiszpania	26	37	44	80	83	84	48	40	37	34	32	30
Irlandia	15	76	120	200	180	140	133	120	118	115	113	111
Niemcy	385	430	450	490	490	465	440	470	500	560	614	655
Portugalia	0,5	0,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Szwecja	11	17	25	27	29	31	33	36	38	40	43	46
Wielka Brytania	150	340	580	690	650	595	580	625	637	642	685	720
Włochy	59	70	85	87	88	88	92	94	97	96	96	94
Kraje spoza Unii Europejskiej	20	30	60	65	67	75	78	85	96	102	112	115
w tym:												
Norwegia	.	.	.	36	38	45	50	56	65	71	79	84

a – dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2002–2006 – powyżej 2 miesięcy, dla lat 2007–2014 – powyżej 3 miesięcy

b – do 2006 r. 25 krajów.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, Warszawa 5.09.2016, s. 3.

⁴ GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, Warszawa 5.09.2016, s. 2–3.

Polacy na unijnych rynkach pracy

Zachodzące po 2004 r. zmiany wpłynęły także na postrzeganie wyjazdu do pracy za granicę. Zwykle decyzja o migracji podejmowana jest pod wpływem wielu czynników, można co najwyżej pisać o czynnikach dominujących i drugorzędnych. Do tych pierwszych najczęściej zalicza się pragnienie polepszenia sytuacji materialnej swojej i bliskich, większą dostępność miejsc pracy, brak poczucia stabilizacji ekonomicznej w kraju, nadzieje na wyższe zarobki, wyższy standard życia, szersze perspektywy zawodowe, większe szanse na karierę, lepsze warunki pracy, możliwość zdobycia doświadczenia, podniesienia kwalifikacji zawodowych, gruntowne poznanie języka. Obok kwestii związanych z sytuacją materialną oraz podniesieniem kompetencji zawodowych wśród motywów wyjazdu z kraju wymienia się także chęć poznania nowych ludzi, innej kultury, stylu życia, możliwość sprawdzenia się, szukanie swego miejsca, pozytywne doświadczenia innych czy wręcz „modę”. Decyzje o szukaniu pracy za granicą mogą być także uzależnione od sytuacji rodzinnej i zawodowej w Polsce, stanowią często formę ucieczki, „wydostania się z pułapki”, są „trampoliną do”, „nowym początkiem”, „całkiem nowym startem”, realizacją orientacji lub reorientacją życiową⁵.

Motywy emigracji zarobkowych są w znacznej mierze uzależnione od wieku wyjeżdżających. Osoby młode, bez zobowiązań rodzinnych migrowały w poszukiwaniu lepszego życia, nowych perspektyw. Osoby starsze, które musiały zadbać o byt rodziny, myślały przede wszystkim o dorobieniu się i powrocie do domu⁶. Niezależnie od powodów migracja wiąże się z wzięciem odpowiedzialności za siebie. Charakter i uwarunkowania decyzji o wyjeździe mogą wpływać na formę migracji i późniejsze zachowania na rynku pracy.

Poszczególne rodzaje migracji różnią się genezą, strukturą i skutkami. Migrant okresowy zwykle ma jasny cel: zarobienie odpowiedniej kwoty pieniędzy, ale też zdobycie wykształcenia, doświadczenia czy wyrobienie umiejętności. Część wyjeżdżających pobyt za granicą traktuje jako kolejny szczebel w karierze zawodowej. Świadomość okresowej nieobecności pozwala im na łatwiejsze zniesienie rozstania i niedogodności życia w obcym kraju⁷.

W przypadku migrantów o intencjonalnej nieprzewidywalności impulsem do wyjazdu są nowe możliwości związane z dostępnością zachodnioeuropejskich rynków pracy. Podejmowali oni decyzję o migracji bez wcześniejszych przygotowań, bez planu, kalendarza, bez adresu potencjalnego pracodawcy.

⁵ R. Bera, M. Korczyński, *Dystans społeczny emigrantów polskich wobec „obcych” i „innych”*, Lublin 2012, s. 24; I. Grabowska-Lusińska, *Migrantów ścieżki zawodowe bez granic*, Warszawa 2012, s. 134.

⁶ R. Bera, M. Korczyński, *Dystans społeczny...*, s. 24.

⁷ J. Kubitsky, *Psychologia...*, s. 12.

Pracy poszukiwali już po przyjeździe. Zjawisko to nasiliło się od 2006 r. Na taki krok zwykle decydowały się osoby młode, bez zobowiązań, nieobarczone rodziną⁸.

Całkowicie odrębną grupę stanowiły i stanowią osoby z wysokimi kwalifikacjami. Część państw wysoko rozwiniętych wprowadziła w życie rozwiązania pozwalające pozyskać takich pracowników z innych krajów. Mobilność osób z wysokimi kwalifikacjami jest pod niektórymi względami bardzo specyficzna. W ich przypadku ważne są czynniki przyciągające, zwłaszcza specjalne zachęty pracodawcy czy programy rządowe. Zjawiskiem związanym z migracją osób wysoko wykwalifikowanych jest wymiana mózgow. Migranci w kraju docelowym zatrudnieni są zgodnie z wykształceniem, pracują w zawodzie i na stanowisku odpowiadającym ich kwalifikacjom⁹.

Stosunek migrantów do pracy i kariery zawodowej za granicą warunkował ich strategie migracyjne. Dwa przeciwległe bieguny zajmowały osoby nieplanujące swej kariery zawodowej i migranci nastawieni na sukces. Ci ostatni zaczęli zwykle od prac prostych, o niskim prestiżu społecznym, ale potrafili wykorzystywać nadarżające się okazje i piąć się w górę. Zнали język w stopniu pozwalającym na kontakty z obcokrajowcami, umieli poruszać się po rynku pracy kraju przyjmującego, byli rzutcy, odważni i mieli poczucie swojej wartości. W migrantach z grupy pierwszej można natomiast dostrzec brak dominującej motywacji, nierzadko słabą znajomość języka, brak odpowiednich kwalifikacji. Zatrudniali się oni w drugorzędnych sektorach i często tkwili w nich, traktując pracę jako narzędzie do zdobycia środków do życia, realizacji hobby, udziału w życiu kulturalnym i rozrywkowym nowego kraju. Odrzucali model ascetycznego migranta, odraczającego konsumpcję, pragnęli żyć jak tubylcy¹⁰.

Rodzaj pierwszej pracy często zależał od sposobu jej poszukiwania, znajomości języka kraju docelowego, posiadanych kwalifikacji, uznawalności dyplomów, a tym samym wykształcenia. Migranci poakcesyjni, szukając pracy, wykorzystywali wszelkie dostępne metody – od pośrednictwa rodziny, krewnych, znajomych, sieci migranckich poprzez ogłoszenia, biura pracy, agencje, Internet po osobiste składanie CV.

Pracy na własną rękę poszukiwały głównie osoby młode, znające biegle język kraju pobytu, z wykształceniem wyższym, nierzadko niebiorące pod uwagę powrotu do kraju. Osoby te najczęściej znajdowały zatrudnienie w firmach prywatnych, a migracja zarobkowa w ich przypadku była przemyślaną i podjętą racjonalnie decyzją¹¹.

⁸ I. Grabowska-Lusińska, *Migrantów ścieżki zawodowe...*, s. 30–31.

⁹ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 45, 61.

¹⁰ E. Czop, *Migranci polscy w krajach unijnej piętnastki (1992–2011). Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2013, s. 248.

¹¹ R. Bera, *Emigranci polscy w nowym środowisku pracy*, Lublin 2011, s. 84.

W przypadku sieci migranckich ważne jest, jakie osoby je tworzą, z jakim wykształceniem, w jakich sektorach zatrudnione. Poprzez sieci odbywa się wymiana informacji, jeżeli więc „imigrant ma różne «kontakty», wśród których są osoby zatrudnione w pierwszym sektorze gospodarki, to zwiększa swoje szanse na dostęp do informacji o tym rynku pracy i ewentualnych możliwościach zatrudnienia”. Gorzej wygląda sytuacja, gdy w sieci, z którą migrant ma bezpośrednią styczność, znajdują się tylko osoby pracujące w drugorzędnych sektorach, na niskich stanowiskach. Taka sytuacja zdecydowanie utrudnia możliwości znalezienia lepszej pracy, ogranicza dostęp do informacji, osłabia chęć nauki, podnoszenia kwalifikacji. Tym samym dominującym sektorem zatrudnienia Polaków stają się niskopłatne i o niskim prestiżu zawody¹².

Sieci migranckie cieszyły się największą estymą w miejscowościach o silnych tradycjach migranckich. Poszukujący pracy mieli do nich o wiele większe zaufanie niż do pośredników. Dzięki sieci można było uzyskać zatrudnienie „na zmianę”, w ramach zastępstwa. Krajem, w którym sieci migranckie odgrywały niebagatelną rolę, była choćby Hiszpania; niektórzy wyjeżdżali do czekającej pracy. Nowo przybyli zasilali „spolonizowane” sektory: w przypadku mężczyzn budownictwo, w przypadku kobiet – pomoc domowa. Również w Irlandii popularnością cieszyło się szukanie zatrudnienia za pośrednictwem sieci¹³. Charakter pracy był zbieżny z wiekiem, płcią, wykształceniem, znajomością języka, planowaną długością pobytu na migracji.

W 2004 r. większość Polaków w Wielkiej Brytanii wykonywała prace proste i niewymagające kwalifikacji, w pierwszej połowie 2005 r. sytuacja ta uległa zmianie. Zgodnie z danymi londyńskiego Instytutu Badań nad Polityką Państwa 27% pracowników z nowych krajów UE stanowiły osoby zatrudnione w administracji i biznesie, ale na relatywnie niskich stanowiskach, np. sekretarskie; 25% Polaków pracowało w hotelarstwie i gastronomii, 19% w rolnictwie, 8% w produkcji¹⁴.

Ryszard Bera w wyniku badań przeprowadzonych na przełomie 2009/2010 r. w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji ustalił, że tylko co czwarty badany Polak jest zatrudniony zgodnie ze swoim wykształceniem. Zdecydowana większość migrantów (75,2%) przyznawała, że nie pracuje w wyuczonym zawodzie. Pracę zgodną z wykształceniem częściej wykonywały osoby w wieku 21–30 lat, zatrudnione w prywatnej firmie, posługujące się biegle językiem kraju pobytu, niemające sprecyzowanych planów związanych z powrotem. Do grupy tej należały także osoby, które zaplanowały swój wyjazd za granicę, oraz pracujące

¹² J. Gałka, *Polacy w przestrzeni społecznej Londynu u progu XXI wieku*, Poznań 2016, s. 93–94.

¹³ E. Czop, *Migranci polscy...*, s. 84–85.

¹⁴ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów...*, s. 133–134.

fizycznie. Zwykle są to pracownicy niemający znaczącego wpływu na funkcjonowanie firmy lub instytucji, w której są zatrudnione¹⁵.

Czynnikiem wpływającym na podejmowanie pracy w „gorszych” sektorach były problemy prawne. Na przykład w Wielkiej Brytanii 1 maja 2004 r. wprowadzony został system WRS, który regulował kwestie zatrudnienia pracowników z nowych krajów Unii. Zgodnie z wytycznymi pracownik miał obowiązek rejestracji w ciągu 30 dni od podjęcia pracy. Był to ważny krok dla imigranta, zyskiwał bowiem (po 12 miesiącach pracy) prawo do świadczeń, np. w wypadku bezrobocia. Bez rejestracji w systemie jego zatrudnienie uznawano za nielegalne i tym samym niedające prawa do świadczeń socjalnych. Pracodawcy preferowali pracowników już zarejestrowanych w systemie, zaś do rejestracji wymagany był list od pracodawcy poświadczający zatrudnienie. Znalezienie prestiżowej i dobrze płatnej pracy w ciągu 30 dni było bardzo trudne, stąd wielu imigrantów decydowało się przyjąć jakiegokolwiek zatrudnienie. Wyjątkami od tej zasady byli Polacy zwerbowani przez agencje pracy, mający gwarancję zatrudnienia na odpowiednim stanowisku, zgodnie z kwalifikacjami. Na ogół jednak tuż po przyjeździe Polacy wykonywali „mało prestiżowe prace”, nierzadko poniżej własnych kwalifikacji zawodowych, i byli zaliczani do najniższych kategorii zawodowych. Kobiety najczęściej znajdowały zatrudnienie w hotelarstwie i gastronomii; mężczyźni natomiast w budownictwie, ale też w usługach, jako technicy i specjaliści niższego stopnia, także w wolnych zawodach¹⁶.

Można więc przyjąć, że w wielu przypadkach następowała dekwalfikacja mózgow lub marnotrawienie potencjału zawodowego. Praca w drugorzędnym sektorze była łatwo dostępna, zdecydowanie trudniej było znaleźć zatrudnienie w sektorach wymagających kwalifikacji, w zawodach wiążących się z prestiżem społecznym. W tym ostatnim przypadku należało się także liczyć z dłuższą procedurą rekrutacyjną, związaną ze sprawdzaniem kwalifikacji i umiejętności potencjalnego pracownika, a przecież imigrant zwykle nie ma wystarczającej kwoty pozwalającej na utrzymanie bez dłuższy czas bez pracy. W tej sytuacji zatrudnia się w sektorach, w których procedury trwają krótko i są prostsze. Badania Jadwigi Gałki wskazują, że ponad 1/3 osób z wyższym wykształceniem po pierwszym przyjeździe do Londynu zajmowała niższą pozycję zawodową. Osoby z tej grupy wykonywały prace niewymagające kwalifikacji ani biegłej znajomości języka. Wystarczyła elementarna znajomość angielskiego oraz krótkie szkolenie zawodowe. Wykonywały zatem zawody kelnera, sprzątaczk, pomocy kuchennej, niani, opiekunki osób starszych, pomocnika budowlanego itp. Część z nich (15,8%) pracowała w zawodach wymagających średnich kwalifikacji zawodowych, ale nadal w dużej mierze były to prace fizyczne – sprzedaż i ob-

¹⁵ R. Bera, *Emigranci polscy...*, s. 45, 82–83.

¹⁶ J. Gałka, *Polacy w przestrzemi...*, s. 91–93.

sługa klienta, w mniejszym stopniu prace związane z branżą budowlaną, obsługą maszyn; wynikało to z braku przygotowania zawodowego¹⁷.

Respondenci posiadający średnie lub niższe wykształcenie zajmowali zaś pozycję społeczną zgodną z kwalifikacjami. Zasadę tę można w znacznym stopniu odnieść również do osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. Wśród nich większość (54,3%) stanowili wykwalifikowani rzemieślnicy, którzy podejmowali zatrudnienie jako murarze, tynkarze, malarze, ale też ogrodnicy, magazynierzy. W przypadku osób z wykształceniem średnim dominowali niewykwalifikowani pracownicy usług (37,4%) oraz wykwalifikowani rzemieślnicy (34,1%). Warto podkreślić, iż w tej grupie znajdowały się osoby zaliczane do wyższych kategorii społecznych, piastujące stanowiska kierownicze, technicy i personel średniego szczebla¹⁸.

Deprecjacja kwalifikacji dotyka przede wszystkim osoby na wyższych stanowiskach. Inaczej wygląda sytuacja specjalistów i przedstawicieli wolnych zawodów. Ci w większym stopniu podejmowali pracę adekwatną do wykształcenia i posiadanych kwalifikacji. Degradacja dotknęła zaś techników i specjalistów niższego szczebla oraz pracowników administracyjno-biurowych. Problem degradacji dotyczył też wykwalifikowanych pracowników usług, 50% z nich pracowało poniżej kwalifikacji. Około 80% respondentów zmieniło wykonywany zawód po przyjeździe do Londynu: 59,1% doświadczyło degradacji, dla 37,5% wyjazd oznaczał awans. W tej ostatniej grupie znaleźli się specjaliści oraz bezrobotni, którzy podjęli pracę. Z kolei 3,4% ankietowanych zmieniło pracę, ale w obrębie tej samej kategorii społecznej, co nie wpłynęło na ich pozycję w hierarchii społecznej¹⁹.

Pozytywem zatrudnienia się w drugorzędnym sektorze jest zdobycie doświadczenia, uzupełnienie kwalifikacji, doskonalenie znajomości języka kraju pobytu. Równocześnie mając choćby minimum stabilizacji, można szukać pracy w lepiej płatnych sektorach, o większym prestiżu. Zmiana zawodu, podnoszenie kwalifikacji, doskonalenie znajomości języka pozytywnie wpływają na karierę zawodową. Awans społecznych dla wielu oznaczał podjęcie pracy analogicznej do wykonywanej w Polsce. Odnosiło się to głównie do kadr specjalistów, techników. Kilka lat pobytu w Londynie pozwoliło im na osiągnięcie adekwatnej do ich kwalifikacji pozycji. Możliwość rozwoju wykorzystali także bezrobotni²⁰.

Migranci decydujący się na podejmowanie pracy poniżej posiadanych kwalifikacji w wielu wypadkach ukrywali swe wykształcenie: *to była praca oczywiście taka, której nikt z Irlandczyków nie chciał wykonywać. [...] przede wszystkim [...] nie mogę pisać, że jestem inżynierem [...] było powiedziane, że [...] nie mogę być*

¹⁷ Tamże, s. 92, 94–96.

¹⁸ Tamże, s. 96.

¹⁹ Tamże, s. 96–97.

²⁰ Tamże, s. 101–102.

*lepsy od swojego szefa. [...] większość tych osób, które pracowały, czy Czesi, Słowacy [...] to mieli dużo wyższe wykształcenie niż pokazywali na CV*²¹.

Znajomość języka kraju docelowego ma ogromne znaczenie dla pozycji społecznej migranta. Niemożność porozumienia się jest ogromnie stresującym przeżyciem, co przyznawali respondenci w badaniach przedstawionych przez Barbarę Perepeczko. Część migrantów w ramach przygotowań do wyjazdów zaopatrywała się w słowniki, starała się choć trochę nauczyć języka, zwykle samodzielnie. Bariera językowa budzi negatywne emocje, utrudnia porozumienie z pracodawcą, wykonywanie pracy zgodnie z poleceniem, załatwienie formalności urzędowych. Nieznający języka stają się łatwym łupem dla oszustów. Poza tym są „skazani” na polskie getto: czytają polskie gazety, korzystają z polskich stacji radiowych, portali internetowych, sklepów, kawiarni, dyskotek, dla osób tych oznaczało to izolację od nowego społeczeństwa. Na znaczenie nauki języka kraju pobytu wskazywały zwłaszcza kobiety, być może z racji wykonywanej pracy z ludźmi, oraz osoby młode z wykształceniem półwyższym i wyższym. Znajomość języka, choćby na poziomie podstawowym, pozwala funkcjonować w nowym środowisku, daje migrantom poczucie bezpieczeństwa, lepszą pozycję na rynku pracy, większą niezależność. Niedostateczna znajomość języka jest źródłem stresu, zwłaszcza w sytuacji, gdy brak kompetencji językowych prowadzi do marginalizacji lub jest wykorzystywany przez ludność rdzenną. W miarę upływu czasu jego znajomość staje się coraz lepsza²².

Większe szanse na dobrą pracę mają osoby dobrze władające językiem kraju docelowego. Ponadto migranci, którzy kaleczą język, są zwykle postrzegani jako gorzej przygotowani pod względem zawodowym, gorzej wykształceni i mniej inteligentni. Inżynier lub lekarz, który popełnia wiele błędów językowych, jest odruchowo uważany za gorszego w porównaniu z tubylcem o analogicznym wykształceniu i doświadczeniu zawodowym. Trudna jest zwłaszcza sytuacja osób, które zawód predestynuje do posługiwania się językiem: aktor, prawnik, dziennikarz, nauczyciel. Migracja w takich przypadkach, zwłaszcza w pierwszym okresie, może skutkować społeczną deklasacją²³.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym szanse na pracę w lepszych zawodach jest problem uznawalności polskich dyplomów akademickich. Nawet uznawalność certyfikatów poświadczających specjalne uprawnienia czy kwalifikacje nie gwarantowała szybkiego znalezienia pracy.

²¹ I. Grabowska-Lusińska, E. Jaźwińska-Motyłska, *Znaczenie migracji w życiu zawodowym kobiet i mężczyzn*, „Kultura i Społeczeństwo” 2013, nr 3, s. 94.

²² B. Perepeczko, *Migranci wiejscy na zagranicznych rynkach pracy [w:] Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Warszawa 2007, s. 154–156.

²³ J. Kubitsky, *Psychologia migracji...*, s. 40–41.

Niezależnie od różnych ograniczeń część migrantów starała się wykorzystać pojawiające się możliwości nawet w drugorzędnych sektorach. Zaczynając od prostych prac, starali się zdobywać doświadczenie i nowe umiejętności, co umożliwiało im awans zawodowy. Warto jednak podkreślić, że awans ten możliwy jest zwykle w określonych granicach. W badaniach migranci zaznaczali, że nawet jeżeli nie awansowali, to przełożeni zlecali im większy zakres obowiązków, bardziej złożonych i odpowiedzialnych, poza tym migranci nabywali kompetencje nie zawsze bezpośrednio przydatne w konkretnym zawodzie, ale pozwalające im swobodniej poruszać się na rynku pracy. Jako przykład mogą posłużyć: znajomość języka, umiejętność pisania CV, przeprowadzania rozmów o pracę, zabiegania o swoje uprawnienia. [...] *przydał mi się język angielski i kompetencje językowe, dlatego że są na przykład jakieś programy komputerowe, z których drukuje się rzeczy po angielsku i trzeba tłumaczyć [...]. Ogólnie rzecz biorąc, praca tam i cały pobyt tam wzbudziły we mnie pewność siebie troszeczkę. I bardziej takie zorganizowanie i to, że ja wszystko mogę*²⁴.

Spśród badanych Polaków pracujących w krajach UE $\frac{3}{4}$ wykonywało pracę fizyczną (75,2%), poniżej swoich kwalifikacji. Najczęściej zatrudnieni byli w budownictwie (16,9%), w gastronomii i hotelarstwie (13,7%), w handlu (10,1%), w produkcji (9,1%), jako opiekunki dzieci lub gospodynie domowe (8,3%), w administracji (6,3%), w rolnictwie (5,9%). Tylko 24,8% wykonywało pracę umysłową, znajdując zatrudnienie w edukacji, sądownictwie, finansach i księgowości, w służbie zdrowia, w reklamie, w charakterze doradcy. Pracę umysłową najczęściej wykonywały osoby młode, wśród badanych w wieku 21–30 lat, kobiety, z wykształceniem wyższym magisterskim, pracujące w firmach prywatnych, biegle znające język kraju pobytu. Spośród osób pracujących fizycznie 9,4% pełni funkcję kierowniczą w nowym miejscu pracy. Najczęściej są to stanowiska najniższe w hierarchii służbowej. Na przykład kierują małymi zespołami pracy, mając ograniczony udział w procesach zarządzania. Natomiast 90,6% badanych pełniło rolę zwykłych wykonawców i z tej perspektywy oceniali swoją satysfakcję zawodową. Z reguły miejsce pracy i jej rodzaj ich satysfakcjonowały.

Moja praca jest ciężka, ale widzę jej sens. Przynosi ona wymierne korzyści firmie i mnie w postaci bardzo wysokich zarobków. Czuję się potrzebny.

Cieszę się, bo moje obowiązki i zadania są jasno określone. [...] Płaca jest dobra, ale wymagania też niemałe. Jednak zawsze wiem, czego się ode mnie oczekuje.

*W pracy [...] nie ma miejsca na nudę. Zadania są precyzyjne, a nadzór ścisły. Jednak znam nie tylko swoje obowiązki, ale i prawa, które są w pełni respektowane. Przełożeni dbają o pracownika i dotrzymują danego słowa*²⁵.

²⁴ I. Grabowska-Lusińska, E. Jaźwińska-Motyłska, *Znaczenie migracji...*, s. 95.

²⁵ R. Bera, *Emigranci polscy...*, s. 85–87.

Z wypowiedzi można wyraźnie odczytać, co jest wyznacznikiem zadowolenia z pracy, nawet w drugorzędnych sektorach. Zdecydowanie na plan pierwszy wysuwają się zarobki, ale nie mniej ważne staje się jasne i precyzyjne określenie obowiązków pracownika, przestrzeganie jego praw, poczucie przydatności.

Osoby, które były niezadowolone z miejsca pracy, wskazywały na: gorsze traktowanie migrantów w porównaniu z tubylcami, wykonywanie gorszego typu prac, odrzucanych przez miejscowych, niższe płace, ograniczone możliwości awansu, zbytnie obciążenie zadaniami. Problemem staje się także brak prestiżu: *Myślałem, że wystarczy znaleźć pracę tu za granicą i nieźle zarabiać, by być szczęśliwym człowiekiem. Jednak zaczyna mi doskwierać monotonna i ciężka praca, brak prestiżu. W kontaktach ze znajomymi, którzy obecnie przebywają w Polsce, nie przyznają się, że jako magister jestem zwykłym „robolem”*²⁶.

Ocena zatrudnienia, warunków pracy, poziomu trudności, wymagań pracodawców, wreszcie własne wrażenia zależą od subiektywnych odczuć, od poziomu adaptacji do nowych warunków. Mieszkanca opolskiej wsi pracująca w Niemczech stwierdziła: *Pracować trzeba wszędzie, a jak ktoś chce zarobić, to jest obojętne, jaka to robota*²⁷.

Według ustaleń R. Bery pomimo zajmowania przez polskich migrantów niskich pozycji w hierarchicznej strukturze zakładu pracy dominuje u nich przekonanie, że wykonując obecną pracę, poprawili swój status materialny; blisko 45% respondentów uznało, że *nastąpiło radykalnie korzystne podwyższenie standardu ich życia*. Wśród tej grupy dominowali mężczyźni w wieku 21–30 lat, osoby z wykształceniem magisterskim, osoby pracujące na własny rachunek, znające język kraju pobytu co najmniej w stopniu komunikatywnym, osoby, które dokładnie zaplanowały swój wyjazd za granicę, oraz migranci nieplanujący na razie powrotu do kraju, uzależniający swe decyzje związane z przyszłością od sytuacji na rynku pracy²⁸.

Wyuczone zawody w przypadku większości migrantów nie są wykorzystywane za granicą. Rolnicy zajmują się pracami technicznymi lub budowlanymi, czynnościami domowymi. Osoby z wyższym wykształceniem podejmują zaś prace domowe i porządkowe oraz w sektorze gastronomii. Robotnicy wykwalifikowani zatrudniani są przy pracach technicznych, ale też w rolnictwie, przy pracach porządkowych, w gastronomii. Wykonywane zajęcia w kraju i za granicą pokrywają się zwykle w przypadku gospodyń domowych. Fakt ten potwierdza, że *nie wykształcenie, ale umiejętności zdobyte w toku doświadczenia, po-*

²⁶ Tamże, s. 87.

²⁷ B. Perepeczko, *Migranci wiejscy...*, s. 132.

²⁸ R. Bera, *Emigranci polscy...*, s. 88.

przez przysposobienie do pracy w toku socjalizacji rodzinnej znajduje większe zastosowanie na rynkach pracy za granicą²⁹.

Trudności przysparza migrantom nieznajomość języka kraju pobytu. Odczuwają to zwłaszcza kobiety, które podejmują pracę gospodyni domowej, sprzątaczkę, opiekunki osób starszych, dzieci. Do tego należy dodać nieznajomość nowych technologii i sprzętu.

Zakończenie

Migranci na obcej ziemi muszą pokonać wiele trudności, wśród których należy wymienić barierę językową, różnice kulturowe, samotność, brak uznawalności polskich dyplomów. Problem z przystosowaniem mają dorośli, ale także dzieci w przypadku migracji całych rodzin. W nowym środowisku postrzegani są jako obcy, co utrudnia nawiązywanie kontaktów, zwiększając dystans społeczny i wydłużając proces adaptacji. W sytuacjach kryzysowych to migranci w pierwszej kolejności narażeni są na zwolnienia z pracy, czasami obwiniani o zaistniałą sytuację ekonomiczną w kraju pobytu³⁰.

Migrant ograniczony jest także w kwestii wyboru mieszkania, rodzaju i miejsca pracy, sposobu zachowania, możliwości nawiązywania znajomości. W okresie początkowym widoczna jest zależność od różnych władz. Ograniczenia i związana z nimi utrata autonomii dotyczą także wykształcenia, zawodu, uznania dyplomu krajowej uczelni, które zwykle są oceniane niżej od dyplomów miejscowych³¹.

Te problemy przekładały się na możliwość realizacji założonych strategii. Migranci skupiający się głównie na motywach ekonomicznych wybierali działania proaktywne, wiążące się z próbą kierowania własną karierą zawodową. Młodzi migranci lepiej zdają sobie sprawę z różnic kulturowych, ponadto potrafią szybko się uczyć i reagować. Liczą głównie na siebie, zwykle są ambitni i pragną udowodnić własną samodzielność. „Ich oczekiwania są związane przede wszystkim ze zdobyciem doświadczenia zawodowego, doskonałym opanowaniem języka angielskiego, rozwojem zawodowym. Dążą do poprawy standardu życia i uzyskania stabilizacji”³².

Także w przypadku migrantów z wysokimi kwalifikacjami mogą wystąpić problemy integracyjne. W miejscu pracy mogą mieć ułatwioną ścieżkę awansu, znajdować się w sytuacji uprzywilejowanej dzięki specjalnym programom, ale

²⁹ B. Perepeczko, *Migranci wiejscy...*, s. 133.

³⁰ R. Bera, M. Korczyński, *Dystans społeczny...*, s. 24–25.

³¹ J. Kubitsky, *Psychologia migracji...*, s. 41–42.

³² R. Bera, M. Korczyński, *Dystans społeczny...*, s. 25.

też napotykać na przeszkody związane z uzyskaniem lepszego stanowiska („szklany sufit”, „lepka podłoga”)³³.

Duża część migrantów pracuje poniżej kwalifikacji zawodowych i wykształcenia, a ich praca zwykle jest wyczerpująca. W większości jednak ich odczucia są pozytywne ze względu na lepsze zarobki, niektórzy czują się docenieni, a nawet spełniają się zawodowo. Znajdują pracę dzięki wielostronności, dyspozycyjności, co buduje u nich poczucie wartości, mankamentem jest niższa płaca w porównaniu do mieszkańców lub migrantów z długim stażem. Równocześnie ich zarobki w zderzeniu z płacami w kraju są kilkakrotnie wyższe. Młodzi zaś mają poczucie, że się sprawdzili, radzą sobie w obcym środowisku.

Wśród głównych zalet pracy za granicą respondenci w badaniach B. Perepeczko wskazali: płacę, korzyści poznawcze, warunki i organizację pracy, relacje międzyludzkie, warunki życia. Na korzyści poznawcze wskazywały przede wszystkim osoby do 50. roku życia, z wykształceniem co najmniej średnim. Z kolei na satysfakcjonujące relacje międzyludzkie zwracali uwagę migranci młodzi, z wykształceniem powyżej średniego, samodzielni specjaliści z wykształceniem wyższym oraz robotnicy wykwalifikowani. Wśród nabytych umiejętności wymieniono: zyskanie dodatknych cech charakteru, język, podniesienie kwalifikacji, doświadczenie związane z atmosferą i jakością pracy, korzyści związane z poznaniem innego kraju i ludzi. Samorealizacja poprzez pracę może przejawiać się jako przygoda, jako sprawdzian własnej odwagi, zaradności, sprawności, co wyrażało się wzrostem własnej wartości: *Odważyłem się i wyjechałem zobaczyć coś innego*³⁴. Ważne były także stosunki na linii pracownik – pracodawca. Jeśli układały się dobrze, migranci czuli się docenieni, traktowani na równi.

Praca za granicą obok zapewnienia środków finansowych i poprawienie bytu materialnego rodziny daje też szanse na uzyskanie wielu korzyści pozamaterialnych. Migranci mogą skonfrontować własne kompetencje z wymogami zagranicznych rynków pracy, o wyższym poziomie kultury pracy. Doskonala swe umiejętności zawodowe w trakcie pracy poprzez poznawanie nowych technologii, nowoczesnych materiałów, innej organizacji pracy, odmiennej kultury pracy. Równocześnie szlifują cechy własnej osobowości³⁵.

Polacy decydujący się na migrację zarobkową znajdują pracę, ale niekoniecznie związaną z ich wykształceniem czy przygotowaniem zawodowym. Zwykle decydują się na zatrudnienie poniżej posiadanych kwalifikacji, nierzadko na pracę fizyczną. Osoby z przygotowaniem fachowym i doświadczeniem zawodowym, znające biegle język kraju pobytu zwykle zostają zatrudnieni

³³ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów...*, s. 62.

³⁴ B. Perepeczko, *Migranci wiejscy...*, s. 152–153, 157, 160.

³⁵ Tamże, s. 160.

zgodnie ze swymi oczekiwaniami. Kreatywni i przybojowi spośród nich pełnią funkcje kierownicze, ale o ograniczonym zakresie oddziaływania na całą firmę, instytucję. Zatrudnienie znajdują zwykle za pośrednictwem znajomych, sieci migranckich, ofert biur pracy, ofert zamieszczanych w Internecie. Zdecydowana większość pracuje w sektorze prywatnym³⁶.

W 2004 r. wielu Polaków decydowało się na wyjazd „w ciemno”, nie mając załatwionej pracy czy lokum. Obecnie takie sytuacje należą do rzadkości. Współcześnie ci, którzy wyjechali 6–7 lat temu, pomagają kolejnym falom migrantów. Przede wszystkim pomagają znaleźć pracę lub zatrudniają we własnych firmach. Niektórzy, nawet jeżeli początkowo pracują na niskich stanowiskach, z czasem wykorzystują szanse i zmieniają pracę na lepszą. Polacy mieszkający w Wielkiej Brytanii od kilku lat często decydują się na założenie własnej firmy. Zwykle są to niewielkie firmy usługowe: zakłady fryzjerskie, sklepiki, firmy cateringowe, przedszkola, punkty naprawy, usługi graficzne itp. Do założenia własnego biznesu zachęcają niskie koszty, zwolnienia podatkowe, prosta procedura rejestracyjna, wreszcie względy prestiżowe³⁷.

Miejsce zatrudnienia zależy w dużej mierze od sposobu szukania pracy oraz przygotowania do wyjazdu. W zależności od założonych celów migranci wybierają strategię proaktywną – nastawioną na doksztalcenie się, wykorzystywanie nadarzających się szans na osiągnięcie awansu zawodowego, a co za tym idzie – społecznego. Odrębną postawą jest utknięcie w pracy o niskim prestiżu społecznym, traktowanej jako źródło środków do życia.

Na pozycję zawodową wpływają także znajomość języka kraju pobytu, rozeznanie na rynku pracy, ale też stereotypy dotyczące narodowości imigranta czy stosunek do zatrudniania obcokrajowców. Bardzo ważnym elementem jest proces adaptacji migranta do nowego otoczenia.

Źródła i literatura

Bera R., *Emigranci polscy w nowym środowisku pracy*, Lublin 2011.

Bera R., Korczyński M., *Dystans społeczny emigrantów polskich wobec „obcych” i innych*, Lublin 2012.

Czop E., *Migranci polscy w krajach unijnej piętnastki (1992–2011). Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2013.

Druga fala emigracji zarobkowej, www.mojawyspa.co.uk

Gałka J., *Polacy w przestrzeni społecznej Londynu u progu XXI wieku*, Poznań 2016.

Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, Warszawa 5.09.2016.

³⁶ R. Bera, *Emigranci polscy...*, s. 89.

³⁷ *Druga fala emigracji zarobkowej*, www.mojawyspa.co.uk [dostęp 5.05.2017].

- GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, Warszawa 2012.
- Grabowska-Lusińska I., *Migrantów ścieżki zawodowe bez granic*, Warszawa 2012.
- Grabowska-Lusińska I., Jaźwińska-Motyłska E., *Znaczenie migracji w życiu zawodowym kobiet i mężczyzn*, „Kultura i Społeczeństwo” 2013, nr 3.
- Kaczmarczyk P., Okólski M., *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Kubitsky J., *Psychologia migracji*, Warszawa 2012.
- Perepeczko B., *Migranci wiejscy na zagranicznych rynkach pracy* [w:] *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, red. M. Wieruszewska, Warszawa 2007.

Post-accession migrants on labour markets of the European Union

Summary

Accession of Poland to the European Union and following gradual opening up of Western European labour markets have influenced the mobility of Poles. The number of people who decided to work abroad has increased. They had varied reasons; apart from economic factors, there were also causes such as the desire to gain work experience and to improve language, but also urge to check whether one is able to handle this new situation, to put oneself to the test. Depending on the reasons and expectations associated with migration, the migrants were either prepared to work and live in a new country, or not.

Regardless of the chosen migration strategy, the basis of it was to get a job. Usually, Poles got employment in low social prestige professions. This concerned most migrants, irrespective of their education, occupation or credential, which meant professional depreciation.

Such a situation was related to a number of factors: the ease of finding the ease of finding employment in the secondary labour market, command of language of particular country, time needed to adapt, problems with recognition of diplomas and unfamiliarity with European labour markets.

Some migrants made an effort to improve themselves, to improve their professional qualifications, to learn the language of their country of residence. This allowed them to be promoted or seek jobs more compatible with their credentials, better-paid and with higher social prestige.

Exceptions from this rule were highly skilled immigrants head-hunted by recruitment companies, government programs, etc. These people worked according to their education and competence.

Key words: migration, migrants, the EU, european labour markets, work, professional qualifications

Krzysztof Chaczko

ZALETY I WADY PROGRAMU „RODZINA 500 PLUS”

Wstęp

W kwietniu 2017 r. minął rok od wprowadzenia świadczenia wychowawczego najczęściej zwanego programem „Rodzina 500 plus”¹. Wydaje się, iż okres ten jest dobrym momentem do przeprowadzenia pierwszych analiz tego projektu, który pod kilkoma względami jest zupełnie nowatorski w polskiej polityce społecznej. Przypomnijmy, iż według przepisów prawnych celem wspomnianego świadczenia jest „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”². Wysokość świadczenia wynosi 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie w przypadku drugiego i kolejnego dziecka bez kryterium dochodowego, zaś w przypadku pierwszego dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł³.

Dane ministerialne informują, iż do końca 2016 r. wsparciem z programu „Rodzina 500 plus” objęto ponad 3,8 mln dzieci do 18. roku życia, co stanowiło 55% wszystkich dzieci. Na wsi odsetek ten wynosił 63%, w gminach miejskich 48%, zaś w miejsko-wiejskich 58%. Ponad 40,6% świadczeń wypłacanych było na pierwsze lub jedyne dziecko, a więc dla 1,55 mln dzieci, w tym 633 tys. jedynaków⁴.

Badania opinii publicznej pokazują, iż program cieszy się znaczną akceptacją społeczną – aż 77% osób biorących udział w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z marca 2017 r. wyraziło poparcie dla tej inicjatywy, a 20% – dezaprobatę, przy czym 42% badanych twierdziło, iż 500 zł powinno przysługiwać słabo i średnio sytuowanym rodzinom, zaś 38% było zdania, że zasiłek na

¹ Zob. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (DzU z 17.02.2016 r., poz. 195).

² Tamże, art. 4.1.

³ Tamże, art. 5.1–5.3.

⁴ *Rodzina 500 plus*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.mpi-ps.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,8542,3-80-mln-dzieci-objetych-swiadczeniem-500-plus.html> [dostęp 26.03.2017].

dzieci powinien być wypłacany wszystkim niezależnie od dochodu⁵. Bardzo podobne wyniki w kwestii akceptacji programu przynosiły badania przeprowadzone w 2016 r.⁶

Opinie społeczeństwa polskiego na temat słuszności programu „Rodzina 500 plus” to jedno zagadnienie, a analiza skutków tego świadczenia to zupełnie inna kwestia. Warto więc bliżej pochylić się nad zaletami i wadami omawianego programu, który śmiało można zaliczyć do najważniejszych projektów w polskiej polityce społecznej po 1989 r.

Zalety programu „Rodzina 500 plus”

1. Zmniejszenie ubóstwa

To niewątpliwie najbardziej widoczny, tj. stosunkowo łatwy do uchwycenia efekt programu „Rodzina 500 plus”. Pomimo że wciąż nie dysponujemy danymi na temat sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych za 2016 r., to już się pojawiły pierwsze szacunki wpływu omawianego świadczenia wychowawczego na ubóstwo polskich rodzin. Ryszard Szarfenberg w tekście *Wpływ świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo ogółem i ubóstwo dzieci na podstawie mikrosymulacji* przedstawia symulacje redukcji ubóstwa, które streścić można w dwóch zamieszczonych poniżej tabelach.

Tabela 1. Szacunki wpływu programu „Rodzina 500 plus” na ubóstwo skrajne i relatywne ogółem oraz wśród dzieci

Rodzaj ubóstwa	Przed 500 plus (w %)	Po 500 plus (w %)	Redukcja (w pkt proc.)	Redukcja (w proc.)
Ubóstwo skrajne ogółem	7,5	3,9	-3,6	-48%
Ubóstwo skrajne dzieci	11,9	0,7	-11,2	-94%
Ubóstwo relatywne ogółem	18,7	13,9	-4,8	-26%
Ubóstwo relatywne dzieci	28,1	10,2	-17,9	-64%

Źródło: R. Szarfenberg, *Wpływ świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo ogółem i ubóstwo dzieci na podstawie mikrosymulacji*, s. 7–9: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/wpływ500+.pdf> [dostęp: 29.03.2017].

⁵ *Badania CBOS. Tylko co piątemu Polakowi nie podoba się program 500+*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/7,75248,21553441,badania-cbos-tylko-co-piaty-polak-nie-akceptuje-programu-500.html> [dostęp 29.03.2017].

⁶ *Zob. Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzieciństwa*. Komunikat z badań CBOS nr 25/2016, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_025_16.PDF [dostęp 29.03.2017].

Z symulacji przedstawionej w tab. 1 wynika, iż po pierwsze, niezależnie od rodzaju ubóstwa (skrajnego czy relatywnego) program „Rodzina 500 plus” zmniejszy to zjawisko o kilkadziesiąt procent, po drugie, poziom ubóstwa skrajnego obniży się dwukrotnie bardziej niż ubóstwa relatywnego i po trzecie, ubóstwo dzieci zostanie ograniczone diametralnie, zwłaszcza ubóstwo skrajne, wobec którego szacuje się 94-procentową redukcję.

Tabela 2. Szacunki wpływu programu „Rodzina 500 plus” na ubóstwo relatywne różnych typów rodzin

Ubóstwo relatywne wg typu rodziny	Ubóstwo przed 500 plus (w %)	Ubóstwo po 500 plus (w %)	Redukcja (w pkt proc.)	Redukcja (w proc.)
Ubóstwo rodzin typu 1+dzieci	21,1	4,1	-17	-81%
Ubóstwo rodzin typu 2+1	11,5	6,9	-4,6	-40%
Ubóstwo rodzin typu 2+2	16,2	4,4	-11,8	-73%
Ubóstwo rodzin typu 2+3 (i więcej)	33,9	1,1	-32,8	-97%

Źródło: R. Szarfenberg, *Wpływ świadczenia...*, s. 8.

Program „Rodzina 500 plus” niewątpliwie zmieni funkcjonowanie rodzin wielodzietnych. Domyślamy się, iż to zwykle te rodziny narażone są na wykluczenie społeczne związane z niskim statusem materialnym. Uzależnienie wysokości omawianego świadczenia wychowawczego od liczby dzieci w rodzinie powoduje, iż największymi beneficjentami środków finansowych są rodziny wielodzietne. Nie powinny dziwić zatem szacunki zamieszczone w tab. 2, które mówią, iż aż o 97% zostanie zredukowane ubóstwo w rodzinach z trójką i więcej dzieci. „W najmniejszym stopniu dotyczy to rodzin typu dwojga rodziców i jednego dziecka – pisze R. Szarfenberg – Zapewne w tym przypadku wiele rodzin przekracza kryterium dochodowe i w związku z tym 500+ wpływa tylko na sytuację części z nich”⁷.

Analizy sytuacji finansowej gospodarstw domowych przeprowadzane przez Narodowy Bank Polski przewidują z kolei związaną z omawianym programem socjalnym poprawę sytuacji ekonomicznej rodzin oraz wzrost wydatków na usługi. Wśród gospodarstw domowych o niższych dochodach zazwyczaj największy udział w całkowitej konsumpcji stanowią wydatki podstawowe (żywność, utrzymanie mieszkania itp.), przy mniejszym znaczeniu pozostałych dóbr, zatem, znaczna poprawa sytuacji materialnej poprzez wypłaty świadczenia wy-

⁷ R. Szarfenberg, *Wpływ świadczenia...*, s. 8.

chowawczego „500 plus” powinna u części beneficjentów zmienić wzorzec konsumpcji, upodabniając go do tego, który rejestruje się w gospodarstwach domowych o wyższych dochodach⁸. Uważa się, iż już świadczenie w wysokości 1000 zł jest w stanie poprawić sytuację ekonomiczną rodziny na tyle, by w istotny sposób wpłynąć na strukturę wydatków. „Wśród gospodarstw domowych, którym takie świadczenie może przysługiwać, te o lepszej (subiektywnej) sytuacji dochodowej odnotowują relatywnie większy udział wydatków na odzież i obuwie, transport, edukację, rekreację i kulturę, turystykę oraz restauracje i hotele. Można więc oczekiwać wyższego tempa wzrostu właśnie w tych kategoriach wydatków, których istotną część stanowią usługi”⁹. Krótko mówiąc, całkowicie uzasadnione jest mniemanie, iż w rodzinach najslabiej usytuowanych finansowo nastąpi znaczna poprawa warunków materialnych, co zapewne zaowocuje wzrostem poziomu bezpieczeństwa socjalnego tych rodzin.

2. Powszechność świadczenia na drugie i kolejne dziecko

Świadczenie „Rodzina 500 plus” jest pierwszym programem w polskiej polityce społecznej – nie licząc jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, tzw. becikowego, które zresztą od 2013 r. uzależnione jest od osiąganego dochodu – mającym (w dużym stopniu) walor powszechności, rozumiany w tym miejscu jako niestosowanie kryterium dochodowego¹⁰. Brak tego ograniczenia w przypadku posiadania drugiego i kolejnego dziecka stanowi – w opinii piszącego – jeden z najciekawszych elementów struktury tego świadczenia. Kwestia ta ma bezpośredni związek z zagadnieniem szkodliwości programów socjalnych, szczególnie w postaci świadczeń pieniężnych. Chyba najbardziej znane krytyczne stanowisko w tej kwestii sformułował Charles Murray w formie trzech praw programów socjalnych: po pierwsze, w postaci prawa niedoskonałego wyboru, mówiącego, iż reguły określające kwalifikacje do świadczeń (programów) socjalnych zawsze powodują wykluczenie z tych świadczeń innych osób; po drugie, w postaci prawa niezamierzonych nagród, zakładającego, iż każdy program socjalny musi być tak skonstruowany, że zwiększa wartość przebywania w warunkach, które program zakłada zmienić (np. brak pracy); i po trzecie, w postaci prawa szkody netto, zgodnie z którym im mniej prawdopodobna jest zmiana określonego niekorzystnego zachowania, tym bardziej prawdopodobne, że program mają-

⁸ A. Kolasa, F. Premik, J. Tyrowicz, *Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w I kw. 2016*, nr 03/16, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2016, s. 13.

⁹ Tamże, s. 14.

¹⁰ Zob. na ten temat: R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości w pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” 2014, nr 2(12), s. 19–39.

cy je zmienić spowoduje szkodę netto¹¹. Mając na uwadze powyższe sugestie, warto przyrzeć się (kontr)hipotezie mówiącej, iż główny problem z zasiłkami pieniężnymi sprowadza się nie do samego wypłacania pieniędzy, a do ich warunkowości w postaci spełnienia (niskiego) kryterium dochodowego. Otóż można przypuszczać – gdyż wciąż nie ma na to dobitnych dowodów¹² – iż negatywny efekt w postaci np. dezaktywizacji zawodowej osób pobierających zasiłki pieniężne wynikać może w znacznym stopniu z nieuchronności utraty tego świadczenia w sytuacji podjęcia – choćby częściowego – zatrudnienia. „Stojąc przed wyborem pewnego świadczenia, choć o niższej wysokości, a niepewnego o wyższej, być może w poczuciu (rudymen tarnej) stabilności częściej wybiera się tę pierwszą opcję”¹³. Inaczej mówiąc, istnieje prawdopodobieństwo, iż rozsądne pod względem wysokości świadczenia pieniężne nieobarczone warunkowością dochodową, wcale nie muszą wywoływać szkód, o których pisał Ch. Murray, np. nie zwiększają dezaktywizacji zawodowej (piszę też o tym niżej). Program „Rodzina 500 plus”, zakładający brak ograniczeń dochodowych w dostępie do świadczenia pieniężnego na drugie i kolejne dziecko, nie dość, że czyni z tego projektu ogólnodostępny instrument wsparcia socjalnego dla rodziców, to z pewnością przybliży nas do odpowiedzi na powyższe wątpliwości.

3. Brak stygmatyzacji społecznej

Jednym z wielu problemów, które dotyczą – mówiąc najogólniej – instytucji pomocowych, jest problem stygmatyzacji beneficjentów. Jerzy Krzyszkowski słusznie zaznacza, iż szczególnie klienci pomocy społecznej – tj. zwykle osoby ubogie, częstokroć z tzw. marginesu społecznego – są postrzegani przez społeczeństwo jako ciężar; nie widzi się potrzeby troszczenia się o tę grupę, gdyż uważa się, że uiszczanie podatków jest wystarczającym nakładem ze strony spo-

¹¹ Ch. Murray, *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*, Poznań 2001, s. 303–313. Zob. na ten temat: K. W. Frieske, P. Poławski, *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999, s. 25–36.

¹² Pewną wskazówkę w tej kwestii przyniesie, być może, rezultat eksperymentu przeprowadzanego w holenderskim Utrechcie. Otóż w mieście tym realizowany jest program zakładający bezwarunkowe wypłacanie osobom korzystającym dotychczas ze świadczeń socjalnych miesięcznych zasiłków w wysokości około 1000 euro. Eksperyment ma m.in. sprawdzić, czy otrzymywanie świadczeń pieniężnych bez żadnych warunków wpływa pozytywnie na zachowania związane z podjęciem zatrudnienia. Zob. T.B. Hamilton, *The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment*, „The Atlantic”: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/> [dostęp 29.03.2017].

¹³ K. Chaczkowski, *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 plus”*, „Praca Socjalna” 2016, nr 3, s. 99.

leczeństwa¹⁴. Biedni korzystający z zasiłków z instytucji pomocowych są stygmatyzowani, gdyż uważa się, że są osobiście odpowiedzialni za swoją sytuację (mechanizm obwiniania ofiary), postrzegani są jako osoby leniwe, nieuczciwe, roszczeniowe czy niezaradne¹⁵. Badania nad stygmatyzacją biednych wskazują, że wstyd oraz upokorzenie to główne uczucia związane z doświadczeniem ubóstwa i korzystaniem z instytucji pomocowych. Z jednej strony mowa tu o poczuciu wstydu wywołanym samym faktem korzystania z pomocy, w tym konsekwencjami tego procesu, np. bywaniem w określonych miejscach, poddawaniem się koniecznym procedurom itp., a z drugiej strony, chodzi o przekonanie o postawie wrogości społeczeństwa wobec biednych¹⁶. Zwykle automatycznym skutkiem tego procesu jest marginalizacja lub automarginalizacja społeczna osób korzystających z pomocy publicznej.

W przypadku programu „Rodzina 500 plus” problem stygmatyzacji społecznej związanej z korzystaniem z zasiłków socjalnych zostaje niemal całkowicie wyeliminowany. Powszechność programu, która prawie zupełnie wyklucza naznaczenie społeczne, ale także uproszczona procedura przyznawania tego świadczenia oraz możliwość złożenia wniosku w formie elektronicznej to kolejne zalety omawianego narzędzia pomocy.

Wady programu „Rodzina 500 plus”

1. Wysokie koszty

W 2017 r. program „Rodzina 500 plus” będzie kosztował około 23 mld zł¹⁷. To tylko nieco mniej, niż w tym samym roku państwo przeznaczy na naukę oraz uczelnie wyższe¹⁸. Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju w opinii przesłanej do Kancelarii Rady Ministrów twierdziła, iż z punktu widzenia finansów publicznych omawiany program będzie bardzo szkodliwy: „Stabilny wzrost

¹⁴ J. Krzyszkowski, *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Częstochowa 2010, s. 125–126.

¹⁵ Zob. I. Kudlicka, *Stygmatyzacja społeczna jako perspektywa teoretyczno-badawcza (na przykładzie badań nad stygmatyzacją ludzi biednych)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 38, s. 63. Por. też: R. Lister, *Bieda*, Warszawa 2007, s. 124–152.

¹⁶ I. Kudlicka, *Stygmatyzacja społeczna...*, s. 64.

¹⁷ *Rafalska: koszt programu 500 plus na koniec listopada – 15,4 mld zł*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/312299969-Rafalska-koszt-programu-500-plus-na-koniec-listopada-54-mld-zl.html#ap-1> [dostęp 1.04.2017].

¹⁸ *Budżet w 2017 r.: 8,4 mld zł na naukę, ok. 16 mld zł na uczelnie*, Nauka w Polsce, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,412476,budzet-w-2017-r-84-mld-zl-na-nauke-ok-16-mld-zl-na-uczelnie.html> [dostęp 2.04.2017].

gospodarczy w długim okresie wymaga uzdrowienia finansów publicznych [...]. Bardzo silny wzrost wydatków publicznych związany z programem «Rodzina 500 plus» jest działaniem odwrotnym, pogarszającym stan finansów publicznych. Oczekiwane korzyści, w postaci wzrostu liczby urodzeń, są nieproporcjonalne do kosztów fiskalnych programu oraz jego negatywnego wpływu na rynek pracy. Dlatego punktem wyjścia powinna być analiza już istniejących form wsparcia rodzin z dziećmi pod kątem tego, które z nich się sprawdzają [...] a które nie»¹⁹.

Podobne opinie wyrażał demograf Paweł Kubicki, mówiąc, iż jeśli program „Rodzina 500 plus” będzie kosztował 23 mld zł w 2017 r. i jeśli założymy, że urodzi się około 23 tys. więcej dzieci niż w poprzednim roku, to wyjdzie na to, że na jedno dodatkowe dziecko budżet wyda aż 1 mln zł. „Zdecydowanie tańszym sposobem, który jest nastawiony wyłącznie na dietność, jest dofinansowanie in vitro. Mówiąc o nowych obywatelach, a nie dzieciach taniej od 500+ możemy też ściągać imigrantów, choćby stawiając na system dofinansowań dla uczelni, aby przyciągać zagranicznych studentów i młodych specjalistów w potrzebnych nam zawodach [...] Zresztą my i tak, niezależnie od 500+, musimy postawić po części na imigrantów, bo nawet przy realizacji 150% normy programu 500+ nie pokonamy kryzysu demograficznego»²⁰.

Co istotne, generalnie nie neguje się kierunku, w którym zmierza polska polityka społeczna po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500 plus”, tj. zwiększania publicznej pomocy dla najuboższych rodzin. Pojawiają się jednak wątpliwości co do formy udzielania pomocy. Chodzi tu o działania, które można było wykonać tym samym lub znacznie niższym kosztem, np. ułatwić dostęp do udzielanych już zasiłków rodzinnych oraz zwiększyć ich wysokość, rozszerzyć i udroźnić system publicznej (bezpłatnej) opieki żłobkowej i przedszkolnej, zapewnić wyżywienie w szkołach czy opracować wielokierunkowy program aktywizacji zawodowej²¹.

¹⁹ *Opinia Fundacji FOR na temat programu „Rodzina 500 plus” przesłana do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 22 stycznia 2016 r.*, Forum Obywatelskiego Rozwoju: <https://for.org.pl/pl/a/3766,Opinia-Fundacji-FOR-na-temat-programu-Rodzina-500-plus-przeslana-do-Kancelarii-Prezesa-Rady-Ministrow-22-stycznia-2016-r> [dostęp 02.04.2017].

²⁰ *Więcej dzieci rodzi się dzięki 500 Plus? Demograf: Polityk może tak mówić, bo nikt go z tego nie rozliczy.* Rozmowa z Pawłem Kubickim, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/7,155287,21319813,wiecej-dzieci-rodzi-sie-dzieki-500-plus-demograf-polityk-moze.html> [dostęp 3.04.2017].

²¹ *Zob. więcej: Jak zadziała program „Rodzina 500 Plus”?*, 300Polityka, <http://300polityka.pl/news/2016/03/26/analiza-mpw-jak-zadziala-program-rodzina-500-plus-sprawdzamy-kto-gdzie-i-ile-zyska/> [dostęp 03.04.2017].

2. Dezaktywizacja rodzin (wielodzietnych)²²

Od samego początku funkcjonowania programu „Rodzina 500 plus”, a nawet jeszcze przed przyjęciem ustawy w tej materii, pojawiały się opinie na temat możliwych negatywnych konsekwencji tego świadczenia w postaci dezaktywizacji zawodowej jego beneficjentów. Centrum Analiz Ekonomicznych zaprezentowało wyniki analizy opartej na modelu podaży pracy sugerujące, że efektem wprowadzenia programu będzie w dłuższym okresie ograniczenie aktywności zawodowej wśród rodziców o ponad 200 tys. osób. Przewidywania mówiły, iż z pracy zrezygnuje około 25 tys. rodziców samotnie wychowujących dzieci i ponad 200 tys. osób pozostających w związkach małżeńskich (głównie tych, w których pracowało oboje rodziców). Rezygnować z zatrudnienia miałyby głównie kobiety z niższym lub średnim wykształceniem oraz mieszkające w miastach do 100 tys. mieszkańców i na wsi. Twierdzono ponadto, iż program zniechęci do aktywności zawodowej zarówno rodziców z trojgiem dzieci i więcej, jak i tych z jednym i dwojgiem dzieci²³.

Z kolei z badań zrealizowanych przez Millward Brown na zlecenie Work Service wynikało, iż 1,5% pracowników zadeklarowało, że rozważa rezygnację z pracy ze względu na otrzymywanie świadczenia z programu „500 plus”, co oznaczało, że odejście z pracy dopuszczało ok. 250 tysięcy osób. Badania te pokazały coś jeszcze – mianowicie pracodawcy mieli znacznie większe obawy w tym zakresie, gdyż niemal 1/3 z nich uważała, że program „Rodzina 500 plus” będzie miał negatywny wpływ na dostępność pracowników, co mogło oznaczać, iż choć nie nastąpi rewolucja na polskim rynku pracy, to mogą pojawić się branże i regiony, które zostaną dotknięte większymi trudnościami rekrutacyjnymi²⁴.

Dane, które opublikował Narodowy Bank Polski za pierwszy pełny kwartał (kiedy wypłacane były środki z programu „Rodzina 500 plus”), pokazały, że faktycznie współczynnik aktywności zawodowej obniżył się, ale zmniejszeniu

²² Badania nad zachowaniami na rynku pracy po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500 plus” trwają w Instytucie Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie pod kierunkiem Katarzyny M. Stanek oraz Krzysztofa Chaczki.

²³ M. Myck, *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*. Centre for Economic Analysis – CenEA Working Paper 2016, nr 01, s. 11.

²⁴ *Program 500+ nie zrewolucjonizuje polskiego rynku pracy*, Work Service, <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Program-500-nie-zrewolucjonizuje-polskiego-ryнку-pracy> [dostęp 29.03.2017]. Nieco inną perspektywę związaną z oczekiwaniami pracowników po wprowadzeniu programu „Rodzina 500 plus” przynoszą szacunki Narodowego Banku Polskiego oparte na danych BAEL. Wskazują one, że antycypacja programu „Rodzina 500 plus” obniżyła oczekiwania co do minimalnego wymaganego wynagrodzenia osób niepracujących o ok. 6%, tj. o 120 zł. K. Saczuk, P. Strzelecki, R. Wyszynski, J. Tyrowicz, *Kwartalny raport o rynku pracy w IV kw. 2016*, nr 01/17, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2017, s. 24.

uległa także ogólna liczba osób nieaktywnych zawodowo. Wynikało to przede wszystkim ze zmian demograficznych, tj. coraz niższej liczby osób młodych na rynku pracy oraz przechodzenia kolejnych roczników na emeryturę. „W III kw. 2016 r. liczba osób nieaktywnych zawodowo z powodu deklarowanych obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu zwiększyła się o ponad 100 tys. porównaniu z poprzednim rokiem. Wzrosty te nie są jednak nowym zjawiskiem. Konsekwentny wzrost liczby osób zaangażowanych w obowiązki rodzinne trwa już od 2014 r., a w połowie 2015 r. wyniósł prawie 200 tys. w ujęciu rocznym”²⁵.

Nie ma jednak co ukrywać, iż program „Rodzina 500 plus”, transferując dochód niezwiązany z pracą zarobkową, nie zakłada dostarczania bodźców do aktywizacji zawodowej (np. kobietom sprawującym opiekę nad dziećmi), a może wręcz zachęcać do dezaktywizacji osoby bezskutecznie poszukujące zatrudnienia lub pracujące na nisko wynagradzanych stanowiskach. Jak jednak sygnalizowano, po roku obowiązywania programu skala dezaktywizacji nie jest znacząca²⁶. Podobnie uważa cytowany już R. Szarfenberg: „Na razie nie ma żadnych dowodów na to, że nastąpił jakiś odpływ z rynku pracy, a szczególnie że był on duży. Na ten temat również były prowadzone mikrosymulacje i wynik był taki, że z pracy zrezygnuje około 230 tysięcy osób, głównie kobiet. Dużo to czy mało? To jest 5 procent kobiet pracujących zawodowo, a jeśli chodzi o całość aktywności zawodowej w Polsce, to jest to niewiele ponad 1 procent osób zatrudnionych”²⁷.

Problem – w opinii piszącego – jednak istnieje, ale głównie dotyczy osób nieaktywnych zawodowo. Zaczniemy od przypomnienia kanonicznej zasady pomocy społecznej: świadczenia pieniężne, które można otrzymać w ramach programów socjalnych, nie powinny być wyższe niż to, co można uzyskać podejmując pracę²⁸. Rozsądek każe widzieć sensowność powyższego zdania – po cóż podejmować pracę zawodową, gdy podobne lub wyższe dochody można otrzymać od instytucji socjalnych? Jak się jednak postaram wykazać, po wprowadzenia programu „Rodzina 500 plus” wspomniana zasada – być może pierwszy raz w historii polskiej polityki społecznej – może zostać naruszona. Przyj-

²⁵ K. Sączuk, P. Strzelecki, R. Wyszynski, *Kwartalny raport o rynku pracy w III kw. 2016*, nr 04/16, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2016, s. 21.

²⁶ K. Sączuk, P. Strzelecki, R. Wyszynski, J. Tyrowicz, *Kwartalny raport o rynku pracy w IV kw. 2016*, nr 01/17, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2017, s. 26.

²⁷ *Pięćset plus, bieda minus*. Rozmowa z Ryszardem Szarfenbergiem, „Nowy Obywatel”, <http://nowyobywatel.pl/2017/01/30/piecset-plus-bieda-minus/> [dostęp 01.04.2017].

²⁸ K.W. Frieske, *Kontrowersje wokół instytucji pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 13.

rzyjmy się najpierw świadczeniom socjalnym, które może otrzymać rodzina składająca się z dwojga rodziców i określonej liczby dzieci (tab. 3). Pamiętajmy przy tym, że mówimy tutaj przede wszystkim o osobach nieaktywnych zawodowo, gdyż część świadczeń wymienionych w tabeli 3 i 4 (świadczenia rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej czy świadczenie „500 plus” na pierwsze dziecko) obarczonych jest kryterium dochodowym, co oznacza, iż (przy małej liczbie osób w rodzinie) wykluczone jest uzyskiwanie dochodów z pracy. Analiza danych zawartych w tabeli 3 pozwala zorientować się w wysokości świadczeń socjalnych wspomnianych rodzin. Otóż w przypadku pełnej rodziny z jednym, dwojgiem lub trojgiem dzieci wysokość świadczeń nie przekracza tego, co można uzyskać z pracy dwojga rodziców. W przypadku rodziny z czwórką dzieci łączne świadczenia socjalne sytuują się na poziomie ponad 3,5 tys. zł, co już przekracza minimalną pensję (netto) dwójki osób.

Tabela 3. Średnia miesięczna wysokość świadczeń socjalnych dla dwojga rodziców wychowujących dzieci

Struktura rodziny	Średni zasiłek rodzinny	Dodatki do zasiłku rodzinnego	Średni dodatek mieszkaniowo-energetyczny	Średni zasiłek z pomocy społecznej	Świadczenie wychowawcze 500 plus	Świadczenia socjalne RAZEM
M+O+D	112	---	219	348	500	1179
M+O+D+D	224	---	219	464	1000	1907
M+O+D+D+D	336	90	219	580	1500	2725
M+O+D+D+D+D	448	180	219	696	2000	3543

Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna i pracownik socjalny wobec programu Rodzina 500 plus*. „Cała wstecz czy wiatr w żagle?”, „Praca Socjalna” 2016, nr 3, s. 70.

O wiele bardziej zajmująco przedstawia się sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci. Otóż już przy dwójce dzieci miesięczne świadczenia socjalne (zasiłek rodzinny z dodatkami, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego oraz z programu „Rodzina 500 plus”) przekraczają 2,5 tys. złotych, co jest sumą wyższą niż minimalna pensja brutto jednej osoby (2 tys. zł). Nie wspomnę już o samotnej osobie wychowującej trój-

kę (ponad 3,5 tys. zł) czy czwórkę (ponad 4,6 zł) dzieci, w tych przypadkach wysokość wspomnianych świadczeń wręcz zniechęca do aktywności zawodowej, gdyż zbliża się do wysokości pensji średniej brutto.

Tabela 4. Średnia miesięczna wysokość świadczeń socjalnych dla osób samotnie wychowujących dzieci

Struktura rodziny	Średni zasiłek rodzinny	Dodatki do zasiłku rodzinnego	Średni dodatek mieszkaniowo-energetyczny	Średni zasiłek z pomocy społecznej	Świadczenie wychowawcze 500 plus	Świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego	Świadczenia socjalne RAZEM
M/O+D	112	185	219	232	500	235	1483
M/O+D+D	224	370	219	348	1000	470	2631
M/O+D+D+D	336	370+90	219	464	1500	555	3534
M/O+D+D+D+D	448	370+180	219	580	2000	740	4637

Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna...*, s. 69.

Inaczej mówiąc, program „Rodzina 500 plus”, który jest kluczowym świadczeniem w powyższych zestawieniach, spowodował, iż w określonej grupie osób (przede wszystkim bezrobotnych rodzin będących klientami pomocy społecznej, a więc także pozostałych świadczeń socjalnych) prawdopodobnie utrwal się schemat dezaktywizacji zawodowej i uzależnienia od instytucji socjalnych. Intuicyjnie możemy przyjąć, iż ta grupa osób (szczególnie samotnych matek wychowujących dzieci) i tak nie była zainteresowana podjęciem pracy zawodowej – tym bardziej nie ma co na to liczyć po wprowadzeniu świadczenia „500 plus”.

Konkluzje

Program „Rodzina 500 plus” niewątpliwie stanowi nową jakość w polskiej polityce społecznej. Wydaje się, iż zasiłek ten, pełniący pod względem ustawowym rolę świadczenia wychowawczego, ma spełniać jeszcze inne funkcje – zwalczać ubóstwo, podwyższać dietność czy nawet wspierać konsumpcję. Prawdopodobnie tylko na jednym z wyżej wymienionych pól program okaże się

efektywny – niwelacji ubóstwa w rodzinach (szczególnie wielodzietnych). Jasno wynika to z powyższych ustaleń: problem ubóstwa w rodzinach zostanie znacznie zredukowany – zaryzykować można nawet hipotezę, iż w największym stopniu od 1989 r. Szczególnie dotyczy to rodzin wielodzietnych (z trójką i więcej dzieci), w grupie których spadek ubóstwa relatywnego ocenia się nawet powyżej 90%. Nastąpi zatem znaczna poprawa warunków materialnych tych rodzin, co zapewne zaowocuje wzrostem poziomu bezpieczeństwa socjalnego. To po pierwsze, jeśli chodzi o zalety. Po drugie, pozytywnie należy ocenić brak kryterium dochodowego na drugie i kolejne dziecko. Likwidacja tej bariery – charakterystycznej dla dotychczasowych zasiłków pieniężnych – uwalnia beneficjentów od zagrożenia utraty tego świadczenia wraz ze zmianą sytuacji dochodowej rodziny. I po trzecie, stygmatyzacja społeczna, także symptomatyczna dla świadczeń socjalnych, zostaje całkowicie wyeliminowana.

Z drugiej strony, mamy ogromny koszt funkcjonowania tego świadczenia – około 23 mld zł w skali rocznej oraz możliwość dezaktywizacji – jak się szacuje – kilku procent zatrudnionych do tej pory kobiet. Nie można także zapominać o kolejnej konsekwencji świadczenia „500 plus” – pogłębieniu dezaktywizacji zawodowej i uzależnienia od instytucji pomocowych osób korzystających do tej pory ze świadczeń socjalnych. Chodzi tu przede wszystkim o najniżej uposażone osoby samotnie wychowujące dzieci, stanowiące sporą część klientów pomocy społecznej. Jako że świadczenia „Rodzina 500 plus” nie wlicza się do dochodu, rodziny te – podnosząc znacznie status materialny – wciąż będą mogły korzystać ze wszystkich dotychczasowych świadczeń, co niechybnie ugruntuje ich przywiązanie do instytucji socjalnych.

Generalną ocenę omawianego programu zostawiam, rzecz jasna, czytelnikom. Jedno wszak nie ulega wątpliwości: pomimo zaledwie roku funkcjonowania świadczenie „Rodzina 500 plus” wyraźnie zakorzeniło się w polskiej polityce społecznej. Nie wydaje się, by w najbliższym czasie pojawiły się siły polityczne będące w stanie zlikwidować ów program, co tylko potwierdzi hipotezę, iż raz przyjęte programy socjalne bardzo szybko zakorzeniają się w społeczeństwie i niezwykle trudno je usunąć lub nawet modyfikować²⁹.

Źródła i literatura

Badania CBOS. Tylko co piątemu Polakowi nie podoba się program 500+, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/7,75248,21553441,badania-cbos-tylko-co-piaty-polak-nie-akceptuje-programu-500.html> [dostęp: 29.03.2017].

²⁹ Zob. na ten temat: N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994.

- Budżet w 2017 r.: 8,4 mld zł na naukę, ok. 16 mld zł na uczelnie*, Nauka w Polsce, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,412476,budzet-w-2017-r-84-mld-zl-na-nauke-ok16-mld-zl-na-uczelnie.html> [dostęp: 02.04.2017].
- Chaczko K., *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 plus”*, „Praca Socjalna” 2016, nr 3.
- Frieske K.W., *Kontrowersje wokół instytucji pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7.
- Frieske K.W., Poławski P., *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999.
- Hamilton T.B., *The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment*, „The Atlantic”, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/> [dostęp 29.03.2017].
- Jak zadziała program „Rodzina 500 Plus”?*, 300Polityka: <http://300polityka.pl/news/2016/03/26/analiza-mpw-jak-zadziala-program-rodzina-500-plus-sprawdzamy-kto-gdzie-i-ile-zyska/> [dostęp: 03.04.2017].
- Kolasa A., Premik F., Tyrowicz J., *Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w I kw. 2016*, nr 03/16, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2016.
- Kowalczyk B., *Pomoc społeczna i pracownik socjalny wobec programu Rodzina 500 plus. „Cała wstecz czy wiatr w żagle?”*, „Praca Socjalna” 2016, nr 3.
- Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Częstochowa 2010.
- Kudlicka I., *Stygmatyzacja społeczna jako perspektywa teoretyczno-badawcza (na przykładzie badań nad stygmatyzacją ludzi biednych)*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” 2011, nr 38.
- Lister R., *Bieda, Sic!*, Warszawa 2007.
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994.
- Murray Ch., *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*, Poznań 2001.
- Myck M., *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, Centre for Economic Analysis - CenEA Working Paper 2016, nr 1.
- Opinia Fundacji FOR na temat programu „Rodzina 500 plus” przesłana do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 22 stycznia 2016 r.*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3766,Opinia-Fundacji-FOR-na-temat-programu-Rodzina-500-plus-przeslana-do-Kancelarii-Prezesa-Rady-Ministrow-22-stycznia-2016-r> [dostęp 02.04.2017].
- Pięćset plus, bieda minus. Rozmowa z Ryszardem Szarfenbergiem*. „Nowy Obywatel”: <http://nowyobywatel.pl/2017/01/30/piecset-plus-bieda-minus/> [dostęp: 01.04.2017].
- Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzieciności*, Komunikat z badań CBOS nr 25/2016, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_025_16.PDF [dostęp: 29.03.2017].
- Program 500+ nie zrewolucjonizuje polskiego rynku pracy*, Work Service, <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Program-500-nie-zrewolucjonizuje-polskiego-ryнку-pracy> [dostęp 29.03.2017].
- Rafalska: koszt programu 500 plus na koniec listopada – 15,4 mld zł*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/312299969-Rafalska-koszt-programu-500-plus-na-koniec-listopada-154-mld-zl.html#ap-1> [dostęp: 01.04.2017].
- Rodzina 500 plus*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,8542,3-80-mln-dzieci-objetych-swiadczeniem-500-plus.html> [dostęp: 26.03.2017].
- Saczuk K., Strzelecki P., Wyszyński R., *Kwartalny raport o rynku pracy w III kw. 2016*, nr 04/16, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2016.

- Saczuk K., Strzelecki P., Wyszyński R., Tyrowicz J., *Kwartalny raport o rynku pracy w IV kw. 2016*, nr 01/17, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2017.
- Szarfenberg R., *Rosnąca rola warunkowości w pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” 2014, nr 2(12).
- Szarfenberg R., *Wpływ świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo ogółem i ubóstwo dzieci na podstawie mikrosymulacji*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/wplyw500+.pdf> [dostęp: 29.03.2017].
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (DzU z 17 lutego 2016 r., poz. 195).
- Wiecej dzieci rodzi się dzięki 500 Plus? Demograf: Polityk może tak mówić, bo nikt go z tego nie rozliczy.* Rozmowa z Pawłem Kubickim, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/7,155287,21319813,wiecej-dzieci-rodzi-sie-dzieki-500-plus-demograf-polityk-moze.html> [dostęp: 03.04.2017].

The Pros and Cons of „The Family 500 plus” Programme

Summary

In this article I discuss the pros and cons of „The Family 500 plus” programme. This program works one year, and I think that the time has come to characterise the consequences of this program. General assumptions of the program are: the amount of benefit is 500 PLN per child in the family - for the second and next child without income restriction. For the first child, the benefit belongs when the family income does not exceed 800 PLN. I write, that the strong points of this programme is to reduce the poverty of families, no limit of income and the absence of social stigma. I say that the cons of this program is a very large financial cost and possible resignation from work. The article ends with the conclusion that, after one year of operation of this program, „The Family 500 plus” was rooted in Polish social policy. Therefore, it does not seem possible to liquidate the program. What confirms the hypothesis that once adopted social programs, very quickly rooted in society, which means that it is difficult to limit and remove these programs.

Key words: „The Family 500 plus” programme”, social benefits, social politics

Mirosław Grewiński

BLISKO TRZY DEKADY POLSKIEGO SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ W KONTEKŚCIE REALIZACJI POLITYKI SPOŁECZNEJ

Trudne początki i etapy rozwoju

W 1989 r. system pomocy społecznej w Polsce musiał zostać dostosowany do realiów gospodarki rynkowej i nowych problemów socjalnych, które się ujawniły po czasach realnego socjalizmu i gospodarki centralnie sterowanej. Demokratyzacja życia społecznego, procesy prywatyzacyjne i nowe wyzwania socjalne (bezrobocie i ubóstwo) spowodowały, że 29 listopada 1990 r. przyjęto nową ustawę o pomocy społecznej, która była później wielokrotnie nowelizowana. Zgodnie z tą ustawą pomoc społeczna w Polsce polegała na „pomocy rodzinom i osobom w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, jeżeli nie są one w stanie pokonać ich wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”¹. W kwestii realizacji celów ustawy zapisano, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, które powinny współdziałać w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, kościołami, organizacjami wyznaniowymi, stowarzyszeniami, pracodawcami, osobami prawnymi i fizycznymi. Głównym celem pomocy społecznej stało się doprowadzenie podopiecznego do całkowitego usamodzielnienia. System pomocy społecznej odróżniało od zabezpieczenia społecznego przede wszystkim to, że pomoc społeczna nie miała od początku charakteru gwarantowanego ani roszczeniowego, lecz uznaniowy. Ten uznaniowy charakter pomocy, sprowadzający się do podejmowania przez pracownika socjalnego indywidualnych decyzji na temat przyznania pomocy lub nie, oznaczał, że w gestii ośrodka pomocy społecznej leżało rozstrzygnięcie o przyznaniu świadczenia.

Józefa Hrynkiewicz, analizując procesy zmian w systemie pomocy społecznej po 1990 r., wyróżniła etap wstępny i dwa etapy zasadniczych zmian². Etap wstępny – obejmujący lata 1989–1990 – charakteryzował się pracami nad nową

¹ Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. DzU 2004, nr 64, poz. 593.

² J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2002, s. 97 i n.

ustawą o pomocy społecznej i organizowaniem oraz przygotowywaniem instytucji i służb społecznych do podjęcia nowych wyzwań. Drugi etap wyznaczają lata 1991–1998, w których uchwalenie ustawy o pomocy społecznej rozpoczęło nowy okres w działalności podmiotów pomocy społecznej. Utworzono nową strukturę administracyjną, powołano samorząd gminny, utworzono gminne ośrodki pomocy społecznej jako podstawową instytucję pomocy społecznej. Na szczęblu województwa powołano wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, które pełniły funkcje programujące, koordynujące i kontrolne nad placówkami pomocy społecznej w województwie. Trzeci etap – przypadający na lata 1999–2003 – rozpoczął się wraz z reformą administracyjno-samorządową. Utworzenie nowego szczębla samorządu terytorialnego, czyli powiatu, i reorganizacja województw wymusiły nowy podział zadań i zakres obowiązków między podmiotami pomocy społecznej. Na szczęblu powiatu pojawiły się nowe instytucje – powiatowe centra pomocy rodzinie, które otrzymały zadania związane z instytucjonalną organizacją specjalistycznych usług opiekuńczo-wychowawczych. Powiatom przekazano wszystkie placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze, rehabilitację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, pomoc kombatantom i uchodźcom³.

Dodatkowymi dwoma etapami, które należałoby tu uzupełniająco wprowadzić do tego, co zaproponowała ponad dekadę temu J. Hrynkiewicz, jest etap czwarty, dotyczący lat 2004–2015, i aktualny etap 2016–2017 po wprowadzeniu przez rząd PiS programu „Rodzina 500+”. Lata 2004–2015 były ważnym okresem ze względu na wejście Polski do Unii Europejskiej, a także przeorientowanie dotychczas prowadzonej wewnętrznej polityki pomocy społecznej w kierunku polityki aktywizacji i integracji społecznej. O ile włączenie naszego kraju do struktur wspólnotowych spowodowało objęcie nas metodą otwartej koordynacji w ramach prowadzonej polityki integracji społecznej i uzyskanie wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, o tyle reorganizacja wewnętrzna systemu pomocy społecznej wymusiła wprowadzenie nowych aktów prawnych i rozwiązań, które w większym stopniu łączyły politykę pomocy społecznej z polityką rynku pracy i aktywizacji. Dotychczasowy system opieki i ratownictwa socjalnego próbowano przez dekadę przekształcać w system aktywizacji i integracji społecznej, w którym instytucje pomocy społecznej ze świadczeń pasywnych w większym stopniu reorganizowałyby swoją ofertę w kierunku świadczenia usługi aktywizacyjnych, zwiększających samozaradność i odpowiedzialność klientów. Ponadto duży nacisk położono w latach 2004–2015 na przeorientowanie myślenia o systemie rozwiązywania problemów społecznych, który powinien w większym stopniu niż dotychczas włączać nowe podejścia do polityki społecznej, szczególnie związane

³ Tamże, s. 97–98.

z obywatelską polityką społeczną⁴, gospodarką społeczną⁵, przedsiębiorczością społeczną⁶ czy innowacjami społecznymi⁷. W podejściach tych wskazuje się m.in., że podmioty publiczne (państwowe i samorządowe) nie są jedynymi instytucjami odpowiedzialnymi za redukcję kwestii społecznych, a ponadto że publiczna pomoc i usługi społeczne mają charakter pasywny. Tradycyjny, publiczny sektor traktuje beneficjentów jako biernych odbiorców świadczeń, gdy tymczasem podmioty obywatelskie i gospodarki społecznej z założenia są zorientowane na działania aktywizacyjne i usamodzielnienie osób wykluczonych społecznie. Ponadto instytucje te dostarczają bardziej różnorodnych i kompleksowych usług, gdyż są zorientowane na człowieka i jego problemy, a nie na biurokratyczne procedury, jak jest w przypadku instytucji publicznych⁸.

Ostatni okres – lata 2016–2017, to wprowadzenie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości programu „Rodzina 500+” na rzecz wspierania rodzin i dzieci, szczególnie w ich funkcjach wychowawczych. Program ten kierowany do każdej rodziny z dwojgiem lub więcej dzieci i do niektórych rodzin posiadających jedno dziecko, ale spełniających kryteria dochodowe wzbudził wielkie emocje polityczne w 2016 r., ponieważ jego skala, także finansowa, przerosła dotychczasowe wyobrażenia o nakładach na rodzinę. Ponad 20 mld inwestycji w rodzinę rozbudziło wyobrażenia o możliwościach budżetowych polskiego rządu, ale także postawiło pytania – czy tak wysokie nakłady będą przyczyniały się do wzrostu dzietności i będą przeciwdziałać starzeniu się społeczeństwa? Pobudzenie dzietności było bowiem drugim ważnym celem programu. Niewątpliwie po roku od jego wprowadzenia pewne jest to, że znacząco przyczynił się do redukcji ubóstwa dzieci i wielu rodzin. Na efekty reprodukcyjne będziemy musieli jeszcze trochę poczekać. „Rodzina 500+” otwiera jednak nowy etap polskiej polityki pomocy społecznej, którego istotą jest przesunięcie akcentów z polityki aktywizacji na politykę na rzecz rodziny. Świadczy o tym m.in. zmiana nazwa resortu pracy na Ministerstwo Ro-

⁴ M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

⁵ Zob. np.: *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, red. E. Leś, Warszawa 2006; I. Rybka, *System pomocy społecznej a rozwój ekonomii społecznej* [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce – osiągnięcia, bariery w rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, red. A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, Warszawa 2008, s. 205 i n.

⁶ *Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów – wybór J. Wygnański*, Warszawa 2008; *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, red. E. Leś, M. Ołdak, Warszawa 2007; *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne – wprowadzenie do problematyki*, red. E. Leś, Warszawa 2008.

⁷ *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.

⁸ Por. J. Hausner, *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja* [w:] *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, Warszawa 2008, s. 21.

dziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także kreacja nowych programów na rzecz rodziny: Maluch+, Senior+, Mieszkanie+, oprócz oczywiście najważniejszego – „Rodzina 500+”.

Zmiany legislacyjne jako próba reorganizacji systemu

Należy podkreślić, że poważniejszych prób reorganizacji systemu pomocy społecznej, charakteryzujących się m.in. licznymi nowelami ustawy o pomocy społecznej, ale również przyjęciem innych ustaw z obszaru polityki społecznej, zaczęto dokonywać dopiero w ostatnich 15 latach. Pierwsza dekada nie wniosła tutaj istotnych zmian. Poprzez wprowadzenie do ustawy z 2004 r. kontraktu socjalnego wzmocniono podejście *empowerment* do pracy socjalnej z klientem. Z kolei przyjęcie ustawy o działalności pożytku publicznego w 2003 r. miało dowartościować aktywność organizacji pozarządowych, w tym szczególnie podmiotów pożytku publicznego, które uzyskały możliwość korzystania z 1% PIT-ów jako darowizny podatkowej na rzecz ich działalności od obywateli. Ponadto ustawa ta ukierunkowała współpracę NGOs z podmiotami sektora publicznego w realizacji różnorodnych usług społecznych; miała przyczynić się także do dowartościowania społeczeństwa obywatelskiego, pozostawionego poza głównym nurtem działań po drugiej fazie kluczowych reform w 1999 r. Ówczesna reforma administracyjna jakby w ogóle nie zauważała bowiem znaczenia i potencjalnych ról podmiotów pozarządowych w realizacji usług społecznych, koncentrując się tylko i wyłącznie na instytucjach publicznych, śladowo udostępniając rynek dla podmiotów prywatnych. Wprowadzenie ustawy o zatrudnieniu socjalnym w 2003 r. było natomiast istotne dla podejmowania w sektorze pomocy społecznej prób zaszczepienia idei ekonomii społecznej i polityki aktywizacji. Umożliwienie tworzenia klubów i centrów integracji społecznej oraz realizowania zatrudnienia socjalnego w ramach publicznych i niepublicznych instytucji miało pobudzać przedsiębiorczość społeczną i włączać do pracy wspieranej osoby ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. Konsekwencją takiego podejścia było przyjęcie trzy lata później ustawy o spółdzielniach socjalnych (2006). Wzorowana na doświadczeniach włoskich ustawa miała się przyczynić do zbudowania segmentu przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają osoby marginalizowane i działają w produkcji towarów i usług na rzecz innych grup ryzyka socjalnego. Skutki wspierania powstawania i działalności tych instytucji są na razie średnio zadowalające, ale być może jest jeszcze zbyt wcześnie, aby efekty działań były widoczne, pomimo sporych nakładów na rozwój ekonomii społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchwalona w 2004 r. wskazywała z kolei na możliwości współpracy instytucji rynku pracy z podmiotami pomocy społecznej, m.in. w ramach prac społecznie użytecznych

i robót publicznych. Nie udało się przebić przez parlament inicjatorom projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej w 2007 r. Projekt ten zakładał utworzenie w każdej gminie centrum aktywności lokalnej i był wzorowany na metodzie CAL. Należy także żałować projektu ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, który po kilku latach przygotowań „utopiono” w nie do końca transparentnych okolicznościach. Ustawa ta była bardzo potrzebna środowisku pracowników socjalnych i miała przysłużyć się profesjonalizacji zawodu. Niestety, nie została uchwalona przez parlament. Przez kilka lat trwały prace nad ustawą o przedsiębiorstwie społecznym, która domknęłaby pewien pakiet legislacyjny związany z ekonomią społeczną, ale nie jest w tej chwili znany stan przygotowań do jej wprowadzenia na sejmową wokandę.

Tabela 1. Nowe ustawodawstwo socjalne sprzyjające prowadzeniu aktywnej polityki pomocy społecznej, w tym także na rzecz rodziny

Nazwa ustawy	Wykorzystywane wzory
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003)	Wykorzystanie potencjału sektora pozarządowego; brytyjska koncepcja <i>charity</i> jako specjalnego statusu prawnego dostępnego dla NGOs
Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (2003)	Doświadczenia reintegracyjne Fundacji „Barka”
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004)	Standardy unijne w zakresie profesjonalizacji służb zatrudnienia i prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy
Ustawa o pomocy społecznej (2004)	Doświadczenia amerykańskie w pracy socjalnej metodą kontraktu socjalnego
Ustawa o spółdzielniach socjalnych (2006)	Doświadczenia włoskich spółdzielni socjalnych typu B
Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej (2007)	Wykorzystanie doświadczeń Stowarzyszenia na rzecz CAL
Projekt ustawy o zawodzie pracownika socjalnego (2007)	Inicjatywa oddolna
Założenia projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (2007)	Wykorzystanie doświadczeń projektów w ramach IW EQUAL
Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (2011)	Wprowadzenie nowych ról zawodowych: asystenta rodziny i koordynatora pieczy zastępczej

Źródło: M. Rymśza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej* [w:] *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, red. M. Grewiński, J. Tyrowicz, Warszawa 2007, s. 20; opracowanie własne.

Uchwalenie w 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej miało istotne znaczenie także dla systemu pomocy społecznej, gdyż ustawą wprowadzono dwie nowe role zawodowe – asystenta rodziny i koordynatora pieczy

zastępczej. Asystent rodziny daje szansę na realizację rzeczywistej, a nie pozorowanej pracy socjalnej na rzecz rodziny w środowisku lokalnym, przy deficycie tej aktywności w ramach normalnych działań pracowników socjalnych, którzy byli dotychczas przeciążeni pracą. Z drugiej strony koordynacja systemu pieczy zastępczej stała się koniecznością z uwagi na ambitne cele ustawy, która zakłada, że w 2020 r. znacznie zmniejszy się liczba dzieci objętych instytucjonalną pieczą zastępczą na rzecz modelu wychowania w rodzinach zastępczych. Placówki instytucjonalne do 2021 r. nie powinny sprawować opieki nad więcej niż 14 osobami⁹.

Zmiany legislacyjne w obszarze pomocy społecznej czy szerzej – polityki społecznej i rodzinnej miały swoje inne, ważne konsekwencje. Można zaryzykować stwierdzenie, że pasywny publiczny system opiekuńczy miał ewoluować w kierunku mieszanego systemu pomocniczego (bardziej angażującego i aktywizującego grupy docelowe oraz stosującego różnorodne mieszane formy wsparcia). Świadczą o tym liczne szczegółowe zmiany w istniejącym dotychczas ustawodawstwie socjalnym i wprowadzenie wielu nowych aktów prawnych (często na wzór rozwiązań z innych państw), które dotyczyły systemu pomocy społecznej, aktywizacji społeczno-zawodowej, wykorzystania nowych instytucji i instrumentów integracji społecznej i zawodowej. W tabeli 1 przedstawiono główne akty prawne regulujące to nowe „inkluzyjne” podejście.

Błędy, zaniechania i sukcesy z ostatnich dekad¹⁰

Wydaje się, że w ciągu blisko trzech dekad prowadzenia polityki pomocy i integracji społecznej przez kolejnych ministrów odpowiadających za ten obszar działalności państwa podjęto wiele błędnych i nieprzemyślanych decyzji, które miały negatywne skutki zarówno dla samych odbiorców polityki społecznej, jak i dla instytucji oraz służb społecznych. W gruncie rzeczy w Polsce przez ponad dwie dekady polityka pomocy społecznej nigdy nie była priorytetem działań państwa i sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy o tym m.in. fakt, że wielokrotnie funkcję ministra pracy i polityki społecznej powierzano partii koalicyjnej, a nie partii będącej liderem rządu. Brak było długofalowej strategii i koncepcji rozwoju polityki społecznej, nie zabezpieczano nigdy wystarczających środków finansowych na pomoc społecz-

⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, DzU 2011, nr 149, poz. 887.

¹⁰ Szerzej zob. M. Grewiński, *25-lecie polskiej polityki społecznej III RP – wybrane zagadnienia w kontekście barier i perspektyw rozwoju* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016, s. 32–59.

ną, nie dopuszczano doradztwa naukowego do decydentów, które zostało zastąpione doradztwem partyjnych przybudówek¹¹.

Statystycznie przez ostatnie blisko trzy dekady w Polsce mieliśmy 18 ministrów polityki społecznej, tylko trzech spośród nich było bezpartyjnych. Bardzo różne były w tym okresie nazwy resortu – od Ministerstwa Polityki Społecznej poprzez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Uderzające jest nie samo zróżnicowanie ministrów i ich afiliacji politycznych, ale brak jednolitego, wspólnego wektora aksjologicznego. Skutkowało to niestety brakiem ciągłości i konsensusu ponadpartyjnego co do modelu polityki społecznej w Polsce. Większość nowych ministrów zaczynała prace nad swoimi projektami od nowa, nie patrząc na sensowność dorobku poprzedników. Konsekwencją różnorodności przywództwa i ministrów w resorcie pracy i polityki społecznej było stworzenie w Polsce swoistej paternalistyczno-rynkowej hybrydy jako modelu społecznego. Niestety, nawet w tym modelu brakowało konsekwencji w działaniach. Polityka społeczna bardzo często była realizowana w sposób inercyjny i przypadkowy¹².

Analizując okres blisko trzech dekad polskich przemian w zakresie polityki pomocy społecznej, śmiało można zaryzykować stwierdzenie, że pierwsza dekada transformacji sprowadzała się do prowadzenia polityki pasywnej, która utrwaliła w społeczeństwie wizerunek pomocy społecznej jako działalności osłonowej, sprowadzającej się do systemu opieki społecznej i transferów finansowych w ramach świadczeń pieniężnych. Ponadto przede wszystkim skupiano się wówczas na problemach bezrobocia i ubóstwa, pomijając wszystkie inne ważne kwestie socjalne jako mniej uciążliwe. Dominował i nadal dominuje redystrybucyjny model transferów finansowych przy deficycie rozwiniętych usług społecznych i socjalnych. Państwo przez wiele lat wolało rozwijać świadczenia pieniężne, zaniedbując inwestycje w usługi społeczne i sprawne służby publiczne zorientowane na rzeczywiste problemy i potrzeby ludzi. Nieprzypadkowo o polskim systemie pomocy społecznej mówi się jako o reaktywnym, kompensacyjno-osłonowym, a nie inwestycyjnym. Bazuje on na zbiurokratyzowanych instytucjach, a nie na zindywidualizowanych, rozwiniętych usługach dostarczanych w ramach odpowiednich standardów¹³.

¹¹ *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.

¹² M. Książkowski, *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymusza, Warszawa 2004.

¹³ M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 9–22.

Przykładów nieprzemyślanych rozwiązań dotyczących polityki społecznej pierwszej dekady transformacji można znaleźć bardzo wiele. Miały one określone konsekwencje dla systemu pomocy społecznej. Poniżej krótko scharakteryzowano najważniejsze z nich:

1. Wyprowadzenie z rynku pracy w latach 90. XX w. około 1,5 do 2 mln osób na skutek zamierzonej polityki statystycznego redukowania bezrobocia i przesuwania bezrobotnych do innych kategorii – np. osób niepełnosprawnych (poprzez liberalne systemy orzecznictwa), osób w wieku przedemerytalnym (wcześniejsze emerytury, emerytury pomostowe), biernych zawodowo (korzystających ze świadczeń z systemu pomocy społecznej, a nie z systemu rynku pracy). Konsekwencją tego było przesunięcie dużej części tych osób do systemów pomocy społecznej.

2. Niewykorzystanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego (po wielkim ruchu „Solidarności”) do powstania silnego trzeciego sektora jako poważnego partnera sektora publicznego w realizacji zadań polityki społecznej. Był to jeden z poważniejszych błędów skutkujących tym, że wiele usług jest dzisiaj ulokowanych albo w sektorze publicznym, albo rynkowym; brakuje natomiast sektora pozarządowego w wielu segmentach polityki społecznej. Skutkiem tego wiele usług ze sfery pomocy społecznej dostarczanych jest nadal przez sektor publiczny, a nie pozarządowy.

3. Likwidacja spółdzielczości inwalidów i innych grup spółdzielczych, bez pomysłu na to, jak można zagospodarować te podmioty w idei gospodarki społecznej i rozwijania usług zatrudnienia socjalnego (wspieranego). Skutkuje to do dzisiaj m.in. tym, że mamy najniższe wskaźniki aktywizacji osób niepełnosprawnych w całej UE. Konsekwencją dla systemu pomocy społecznej była próba „wtłoczenia” do niego w latach 2004–2015 polityki aktywizacji i ekonomii społecznej, z czego zrezygnowano w nowej perspektywie finansowej środków UE 2014–2020.

4. Przez ponad 20 lat brak było nowoczesnej polityki rodzinnej, a także senioralnej, asekurującej rodzinę w trudnych sytuacjach oraz gwarantującej odpowiednie zarządzanie fazami życia ludzi i ich wspieranie na starość. Właściwie w Polsce w pierwszych dwóch dekadach transformacji przerzucono na rodzinę wiele zadań socjalnych, za które wcześniej odpowiadało państwo i jego instytucje. Dopiero w ostatnich siedmiu latach zmieniono podejście do rodziny i seniorów. Konsekwencją dla systemu pomocy społecznej było znaczne ubóstwo rodzin i części seniorów, z czym wiązała się konieczność dużych nakładów pracy socjalnej i świadczeń finansowych na rzecz tych grup.

5. Pomimo wielu badań i analiz dotyczących negatywnych perspektyw demograficznych nie stworzono wówczas w Polsce odpowiedniej polityki prokreatywnej, ale także migracyjnej i mieszkaniowej, co skutkuje dzisiaj niską dzietnością, kryzysem rodziny oraz masowymi wyjazdami za granicę. Rodziło to kon-

sekwencje dla systemu pomocy społecznej, coraz mniej wydolnego w kontekście starzenia się społeczeństwa.

6. Nie zadbano w odpowiedni sposób o wysoką jakość służb społecznych oraz skuteczność i efektywność instytucji. Prestiż zawodów pomocowych w Polsce jest ciągle bardzo niski, zarobki kadry służb społecznych plasują się znacznie poniżej średniej krajowej, wypalenie części pracowników staje się ogromnym problemem, co przy braku obowiązkowej superwizji i coachingu nie napawa optymizmem. Kształcenie służb społecznych jest mocno przeteoretyzowane, brakuje metodyki i praktyki zawodowej. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest taka, że dzisiaj brakuje chętnych do pracy w zawodach „społecznych pomagaczy”.

7. Przez całe lata 90. XX w. programy społeczne były zdominowane przez pasywne i osłonowe instrumenty zamiast aktywizujących. Skutkiem tego w pomocy społecznej jest brak rozwiniętych usług społecznych i socjalnych.

8. Likwidację państwowych gospodarstw rolnych także należy uznać za poważny błąd, który spowodował ogromną pauperyzację wsi i jej patologizację (alkoholizm, dziedziczenie biedy, reprodukcja niskiego statusu społecznego między pokoleniami). Następstwem tego dla systemu pomocy społecznej była reprodukcja kultury wykluczenia i dziedziczenie biedy oraz nasilenie postaw roszczeniowych przez odbiorców systemu.

9. Ostatnim bardzo poważnym błędem było niewykorzystanie aksjologii encyklik Jana Pawła II w programowaniu i realizacji polityki społecznej, chociaż pewne elementy nauczania Papieża zostały ujęte w preambule polskiej Konstytucji z 1997 r.

Podsumowując lata 90. XX w., trzeba stwierdzić, że w polskiej polityce dominowały cele gospodarcze i prywatyzacyjne przy selektywno-osłonowym charakterze polityki społecznej. Królowała doraźność polityczna i inercja. Bazowano na lepszej lub gorszej intuicji ministrów od polityki społecznej i ich zaplecza. Niestety, nie wypracowano konsensusu ponad podziałami politycznymi. Dyskurs publiczny był bardzo upartyjniony, co zresztą trwa do dzisiaj.

Druga dekada przemian rozpoczęła się od wdrażania czterech reform Jerzego Buzka, które były niekomplementarne i słabo przygotowane, oraz od przygotowań Polski do integracji z Unią Europejską. O ile reformy z biegiem czasu wpisały się w krajobraz polskich zmian systemowych i zostały wprowadzone z mniejszymi lub większymi problemami i oporami, o tyle Polska poniosła duży wysiłek przygotowań do akcesji, gdyż wymogi UE były mocno wyśrubowane (najpierw przegląd prawa i rozwiązań, potem implementacja i dostosowanie do dorobku prawnego Wspólnoty, wreszcie przygotowanie instytucji i reguł organizacyjnych). Akcesja do UE wymusiła na Polsce pozytywne zmiany, ale nie uniknęliśmy, niestety, także błędów. Poniżej scharakteryzowano wybrane pozytywne i negatywne rozwiązania, jakie zastosowano w drugiej dekadzie transformacji.

Tabela 2. Wybrane pozytywne i negatywne rozwiązania dotyczące polityki społecznej zastosowane w drugiej dekadzie transformacji ustrojowej w Polsce mające wpływ na taki, a nie inny model pomocy społecznej

Pozytywne	Negatywne
Przygotowanie dorobku prawnego, instytucjonalnego i organizacyjnego do akcesji do Unii Europejskiej	Nie sfinalizowano uchwalenia dwóch ważnych ustaw: o zasadach prowadzenia polityki społecznej i o zawodzie pracownika socjalnego
Uchwalenie pakietu ustaw kierujących polską politykę społeczną w stronę paradygmatu aktywizacji i gospodarki społecznej	Brak reformy pomocy społecznej, m.in. brak uporządkowania zawodów społecznych, w tym kwestii kompetencji
Przygotowanie wielu dokumentów planistycznych związanych z realizacją polityki spójności UE	Brak reform instytucji pomocy społecznej i utrwalanie się biurokracji, co petryfikowało niewydolność organizacyjną
Redukcja bezrobocia poprzez liczne programy społeczne i gospodarcze	Brak zachęt dla młodzieży do pozostania w Polsce i brak polityki reimmigracyjnej
Realizacja tysięcy projektów lokalnych z zakresu polityki społecznej, finansowanych ze środków EFS	Brak zdyskontowania ważnych, innowacyjnych projektów systemowych i wdrożenia ich rezultatów do głównego nurtu polityki
Szeroki wachlarz wsparcia dla osób niepełnosprawnych	Brak wyodrębnienia polityki opieki długoterminowej
Zwiększenie nakładów na służbę zdrowia	Brak systemu readaptacji byłych więźniów
Tworzenie partnerstw lokalnych i międzysektorowych	Brak polityki na rzecz młodzieży

Źródło: M. Grewiński, *25-lecie polskiej polityki społecznej...*, s. 40.

Z punktu widzenia systemu pomocy społecznej najważniejszą reformą rządów AWS w tamtym okresie była reforma administracyjna, która wprowadzała nową strukturę samorządów regionalnych i lokalnych. W 16 województwach powołano regionalne centra polityki społecznej, w nowo utworzonych powiatach powstały centra pomocy rodzinie, a w gminach miały dalej funkcjonować ośrodki pomocy społecznej. Ład instytucjonalny pomocy społecznej na poziomie powiatu i szczególnie regionu wyraźnie był powiązany z szerszym kontekstem realizacji polityki społecznej. Tym samym system pomocy społecznej włączono wyraźnie w kontekst realizacji regionalnej polityki społecznej.

Trzecia dekada transformacji przyniosła okrzepnięcie Polski w strukturach Unii Europejskiej i wykorzystanie wielu własnych doświadczeń – zarówno pozytywnych jak i negatywnych – dla formułowania własnych programów i strategii w kontekście polityki społecznej. Sprzyjał temu dynamiczny wzrost gospo-

darczy, jaki osiągnęła Polska w ostatnich latach, ale także objęcie kraju dużym wsparciem finansowym UE ze środków funduszy strukturalnych i spójności¹⁴. Z pewnością pozytywnym zagadnieniem dla polityki społecznej, w tym pomocy społecznej, było rozpoczęcie przez polski rząd działań kierunkujących programy na problemy seniorów i rodziny. Od 2011 r. pojawiły się rozwiązania ustawowe oraz środki finansowe na projekty na rzecz rodziny i jej funkcji prokreacyjnej oraz ochrony macierzyństwa, jak również zdynamizowano działania na rzecz osób starszych m.in. poprzez powołanie w MPiPS departamentu senioralnego i przygotowanie dużego rządowego programu na rzecz seniorów. Wszystkie te działania miały odciążyć system pomocy społecznej. Niestety, decyden- tom zabrakło wyobraźni lub wiedzy, aby podjąć publiczny dyskurs na tematy szeroko dyskutowane na płaszczyźnie Unii Europejskiej, takie jak reformy polityki społecznej w kierunku deinstytucjonalizacji, integracji usług społecznych i służb czy wykorzystania podejścia *evidence based* w programowaniu polityki pomocy społecznej. Jest to zresztą szerszy problem polskiej polityki, że decydenci generalnie nie są zainteresowani wykorzystaniem dowodów płynących z badań i analiz naukowych, pomimo że w wielu państwach sprawdzają się organizacje analityczne i think tanki, które dostarczają merytorycznych argumentów w podejmowaniu decyzji przez rząd czy władze samorządowe¹⁵.

Jako dużą słabość trzeba ocenić zupełną nieumiejętność wykorzystania rezultatów i produktów projektów systemowych przez MRPiPS, a organizowanych przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Dla przykładu stworzenie w wielu projektach standardów usług społecznych za olbrzymie środki w ogóle nie znalazło odniesienia w głównym nurcie prowadzonej polityki pomocy społecznej, zarówno w kontekście legislacji jak i tworzonych strategii czy programów. Można zaryzykować stwierdzenie, że większość tych pieniędzy została po prostu zmarnowana. Jest to duża strata m.in. dla systemu pomocy społecznej, w którym wyraźnie zauważalny jest deficyt standardów i modeli mierzenia jakości i efektywności usług.

Raczej za sukces ostatnich lat, patrząc na szerszy kontekst realizacji polityki społecznej i konsekwencji dla systemu pomocy społecznej, można jednak uznać wprowadzenie programu „Rodzina 500+” przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w 2016 r. Wielu zwolenników tego programu wskazywało na jego zalety w kontekście nowego otwarcia na paradygmat inwestycji społecznych, a także na bardzo mocne wsparcie rodzin w funkcjach wychowawczych i edukacyjnych. Przeciwnicy programu akcentowali ogromne koszty programu dla budżetu państwa (ponad 25 mld w pierwszym roku działania)

¹⁴ Por. M. Grewiński, K. Głąbicka, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.

¹⁵ Zobacz raporty European Social Network dostępne na stronie www.esn.eu

oraz liczne dylematy dotyczące struktury programu i formy wsparcia. Demografowie i politycy społeczni podzielili się w ocenie tego, czy program ma szansę w ogóle zmienić decyzje prokreacyjne Polaków, przy zgodzie, że z pewnością przyczyni się do redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego (w tym finansowego)¹⁶. Analiza pierwszych wyników badań dotyczących programu wskazuje, że Polacy są zadowoleni z faktu, że jest to program z wyraźnym ukierunkowaniem na politykę rodzinną, ale koniecznością wydaje się obudowanie go rozwiniętymi usługami społecznymi, aby środki nie były wydatkowane na tanią konsumpcję, a w rodzinach dysfunkcyjnych – na alkohol, papierosy i inne używki¹⁷. W tej chwili za wcześnie jeszcze na jednoznaczną ocenę skutków programu, ale wiele danych wskazuje raczej na sukces niż porażkę „Rodziny 500+”. W kontekście systemu pomocy społecznej MRPiPS na swoich stronach prezentuje dane, z których wynika, że poprzez realizację programu znacznie zmniejszyła się w ostatnim roku liczba korzystających z pomocy społecznej, co pozytywnie rokuje na przyszłość, ale też ukazuje synergii pomiędzy realizacją programów społecznych a zmianami w systemie pomocy społecznej.

Niewątpliwie skala programu i towarzysząca mu debata publiczna spowodowały, że polityka społeczna w tym aspekcie stała się ponownie głównym tematem dyskursu. W tym sensie program już odniósł swój sukces. Jego wadą jest natomiast nieobudowanie go innymi zmianami zmierzającymi do rozwijania usług socjalnych, czy szerzej – społecznych i brak koncepcji podniesienia prestiżu zawodu pracownika socjalnego.

Czy system pomocy społecznej powinien zostać zreformowany?

System pomocy społecznej, jako silnie powiązany z innymi segmentami polityki społecznej, po blisko trzech dekadach stagnacji lub też prób mniejszych lub większych korekt wymaga, podobnie jak wiele innych systemów polityk publicznych, gruntownej przebudowy i reformy¹⁸. W obecnym kształ-

¹⁶ Zobacz m.in. Raport: J. Auleytner, A. Durasiewicz, M. Grewiński, J. Lizut, P. Kowal, *Program 500+ pod jakimi warunkami program ma szansę na sukces?*, Instytut Innowacji Społecznych im. J. Korczaka, Warszawa 2016.

¹⁷ Raport z badań – *Program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych*, opracował zespół WSP im. Janusza Korczaka w składzie: R. Morawski, M. Szyszka, D. Polakowski, S. Turzańska, J. Gołonka-Legut, A. Zasada-Chorab, A. Wąsiński, P. Czech, K. Kratofil, Katowice 2016.

¹⁸ Porównaj z: M. Grewiński, *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 125–134.

cie nie odpowiada bowiem na potrzeby i problemy obywateli. Jego struktura organizacyjna została stworzona w 1990 r. jako odpowiedź na masową pauperyzację i bezrobocie dużej części społeczeństwa w wyniku wprowadzanych reform gospodarczych i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wówczas jego główne funkcje sprowadzały się do działań osłonowych i transferów pieniężnych. Współcześnie system ten powinien być bardziej aktywny, ukierunkowany na rozwój usług społecznych, działań integracyjnych, organizowanie społeczności lokalnych, rozwiniętej pracy socjalnej i środowiskowej. Tymczasem ciągle mamy do czynienia z rozwiązaniami hamującymi tego typu podejście do pomocy społecznej, która w gruncie rzeczy jest systemem opieki i ratownictwa, a nie pomocy. Taka teza ma swoje uzasadnienie – system pomocy społecznej nie usamodzielnia, a to jest głównym ustawowym celem służb pomocy społecznej. Z perspektywy czasu zupełnie niezrozumiałe w tym kontekście jest zarzucenie tego, co akurat świetnie sprawdziło się w ostatnich latach w systemie pomocy społecznej, a mianowicie prowadzenia projektów aktywnej integracji. Ogromne inwestycje ze środków UE, jakie poczyniono w latach 2006–2013 w OPS, PCPR i ROPS, spowodowały nowe, aktywne, prointegracyjne nastawienie tych instytucji do rozwoju licznych działań i usług – dziwi więc fakt, że MRPiPS nie zamierza kontynuować tych projektów ze środków EFS lub w ramach krajowych środków. Jest to ogromna strata, która ponownie sytuuje podmioty pomocy społecznej w formule opieki i pasywnych świadczeń¹⁹.

Ponadto od lat obserwujemy coraz większe wypalenie zawodowe pracowników socjalnych i ich bardzo niski prestiż zawodowy, co przy braku upowszechnionej i wdrożonej superwizji skutkuje odchodzeniem od zawodu, niedostatkami młodych pracowników oraz pasywnością zawodową części kadry²⁰. Osobnym problemem pomocy społecznej jest ciągle zlecenie przez państwo podmiotom pomocy społecznej nowych zadań bez zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację. Powoduje to ich niewydolność instytucjonalną i kadrową oraz rodzi pozorowanie działań, które mają swoje pokrycie w dokumentacji i raportach, ale nie w konkretach. Analiza dynamiki zmian wskaźnika minimum egzystencji, pokazuje, że w 1995 r. wynosił on 6,4%, w 1999 r. – 6,90%, w 2004 – 11,80%, w 2015 – 6,50%. W dalszym ciągu zatem mamy kilka milionów Polaków, którzy wymagają asekuracji i wsparcia z systemu pomocy społecznej. Dlatego wciąż potrzeba sprawnych podmiotów i służb społecznych. Należy spodziewać się, że ubóstwo skrajne będzie się zmniejszać dzięki środkom z programu „Rodzina 500+”. Pierwsze analizy skuteczności programu i jego wpływu na ubóstwo, doko-

¹⁹ Zob. np. T. Kaźmierczak, *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. M. Rymśza, Warszawa 2011, s. 167–200 oraz *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa 2012.

²⁰ Por. *Superwizja pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2014.

nane metodą mikrosymulacji przez zespół prof. Ryszarda Szarfenberga, wskazują na wyraźne zmniejszenie się ubóstwa skrajnego wśród dorosłych i dzieci²¹. Pojawia się jednakże nowe wyzwania i problemy socjalne związane ze starzeniem się społeczeństwa, wzrostem liczby osób niesamodzielnych i osób z problemami psychicznymi i emocjonalnymi. Dlatego pomoc społeczna i służby socjalne muszą być bardzo profesjonalne i skuteczne.

Autor tego artykułu postuluje od lat, aby na poziomie gmin zamiast ośrodków pomocy społecznej powołać **centra lokalnej polityki społecznej** lub **centra lokalnych usług społecznych**, które koordynowałyby realizację różnych zadań lokalnej polityki społecznej i przede wszystkim usług społecznych. Mogłoby to być bardzo dobrym rozwiązaniem, które być może odpowiadałoby na istotny problem braku integracji usług pomocy społecznej z usługami rynku pracy, zdrowia czy opieki długoterminowej. Tego typu lokalne centra zajmowałyby się dostarczaniem usług, natomiast świadczenia pieniężne powinny być dystrybuowane w ramach działów administracyjnych urzędów gmin. Pozwoliłoby to na rzeczywiste, a nie teoretyczne tylko rozdzielnie świadczeń pieniężnych od realizacji usług czy pracy socjalnej.

Osobnym tematem, wykraczającym poza system pomocy społecznej, ale mającym istotny wpływ na niego, jest bardzo nieefektywny system resocjalizacji i postpenitencjarny oraz brak w gruncie rzeczy programu readaptacji skazanych w kontekście działań środowiskowych i na rzecz ich ponownego zatrudnienia²². Powoduje to, że wychodzący na wolność od samego początku „skazani są” na pomoc społeczną.

Tabela 3. Pozytywne i negatywne aspekty prowadzonej polityki pomocy społecznej

Pozytywne	Negatywne
1	2
Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego	Niewykorzystane produkty projektów systemowych EFS i brak wdrożeń standardów i modeli usług
Rozwój aktywnej integracji i PAL	Brak oddzielenia pracy socjalnej od administracyjnej

²¹ R. Szarfenberg, *Przewidywane skutki społeczne 500+: Ubóstwo i rynek pracy*, Raport Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, Warszawa 24.01.2017.

²² Por. K. Piątek, *Sprawiedliwość naprawcza jako przestrzeń dla nowej opiekuńczości w ramach lokalnej polityki społecznej* [w:] *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, red. W. Anioł, R. Bekalarczyk, K. Frysztacki, K. Piątek, Toruń 2015.

1	2
Rozwój podmiotów ES, także w ramach systemu pomocy społecznej	Deficyt pracy socjalnej i środowiskowej
Zespoły interdyscyplinarne	Słabo rozwinięte niektóre usługi szczegółowe
Wprowadzenie polityki rodzinnej, senioralnej i na rzecz młodych	Znaczący deficyt kadr służb społecznych na 1000 mieszkańców (w Polsce 3-krotnie niższy niż w państwach zachodnich)
Wiele udanych projektów lokalnych EFS	Niski prestiż zawodowy „społecznych pomagaczy”
Reorientacja na usługi, aktywizację i innowacje w niektórych podmiotach pomocy społecznej, zarówno publicznych, jak i NGO's	Brak systemowych rozwiązań w kontekście readaptacji osób wychodzących z więzień

Źródło: M. Grewiński, *25-lecie polskiej polityki społecznej...*, s. 44.

Wydaje się, że reforma systemu pomocy społecznej powinna iść w kierunku zmian instytucjonalnych i przesunięcia akcentów na rozwój usług społecznych i socjalnych, a nie tylko i wyłącznie na rozbudowywanie świadczeń pieniężnych. Te drugie zresztą powinny zostać poddane zabiegom agregacji (także w ramach zintegrowanego systemu informatycznego), tak aby rozmaite świadczenia wypłacane w ramach różnych systemów i na bazie różnych aktów prawnych mogły być widoczne dla służb społecznych i żeby się nie kumulowały. Na wzór australijski należałoby rozważyć wprowadzenie metody „jednego transferu socjalnego”, który byłby wypłacany do pewnej wysokości po wcześniejszej analizie sytuacji materialnej i socjalnej każdego odbiorcy pomocy społecznej i innych systemów wsparcia. Brak zastosowania takiego podejścia w Polsce niestety rodzi pokusy nadużywania świadczeń i wykorzystywania różnych luk i trików prawnych do otrzymywania pomocy z różnych źródeł. Część odbiorców pomocy społecznej jest zatrudniona w szarej strefie i osiąga przychody z pracy, o czym wiedzą pracownicy socjalni. Przyznawanie w takim wypadku dodatkowych świadczeń z systemu pomocy społecznej powoduje, że beneficjenci tej pomocy żyją często na poziomie wyższym aniżeli pracownicy służb pomocy społecznej. Rodzi to frustrację tych drugich. Przy okazji reform należałoby się poważnie zastanowić, jak sprofesjonalizować i odbiurokratyzować zawód pracownika socjalnego, tak aby miał on czas na pracę w terenie z rodziną lub z indywidualnym przypadkiem. W Polsce brakuje także pracy środowiskowej ze społecznością lokalną. Funkcje pracowników socjalnych przejęli w części asystenci rodziny, zrodziło to jednak pewne konflikty pomiędzy tymi profesjami.

Kwestie profesji wymagają zresztą osobnego uporządkowania, gdyż panuje w tej materii spory chaos, także kompetencyjny. W Polsce mamy zawo-

dy regulowane i nieregulowane związane z pomocą społeczną. Zawodami regulowanymi są: pracownik socjalny, opiekun osoby starszej, opiekun w domu pomocy społecznej, opiekunka środowiskowa, asystent osoby niepełnosprawnej. Zawodami nieregulowanymi (niemającymi statusu profesji) są: asystent rodziny, opiekun nieformalny, superwizor pracy socjalnej. Zawodami, które powinny być w przyszłości rozwijane w pomocy społecznej, są: opiekun osoby niesamodzielnej, pracownik środowiskowy (organizator społeczności lokalnej), mentor/tutor seniora, lokalny polityk społeczny (jako lokalny koordynator zadań społecznych). Pracowników socjalnych jest w Polsce około 22 tysięcy, asystentów rodziny – 3800, wszystkich opiekunów ponad 30 tysięcy. To o wiele za mało w stosunku do potrzeb i w kontekście porównań z państwami wysoko rozwiniętymi. Tabela 4 pokazuje, że na 1000 mieszkańców w Polsce przypada 24,6 pracowników służb społecznych i medycznych, kiedy w większości państw liczba ta przekracza 60 osób. Jest to 35% w stosunku do takich państw jak Niemcy, USA czy Wielka Brytania.

Tabela 4. Zatrudnienie w sektorze ochrony zdrowia i pomocy społecznej w Polsce na 1000 mieszkańców na tle innych państw

Państwo \ Rok	2012	2013	2014
Polska	23.83	24.76	24.6
Francja	56.83	57.43	.
Japonia	55.37	57.74	.
Niemcy	60.57	60.2	61.35
USA	61.78	61.81	61.4
Wielka Brytania	60.75	62.79	63.45

Źródło: Dane Eurostat 2012–2014.

Czy będziemy zmierzać w kierunku systemu usług społecznych?

Reforma systemu pomocy społecznej, odkładana od lat, powinna w opinii autora artykułu iść w kierunku większej integracji służb i rozwijania usług społecznych i socjalnych. Wydaje się, że płynna i coraz mniej stabilna rzeczywistość społeczna, w której coraz bardziej chwiejne są tradycyjne struktury polityk publicznych, będzie wymuszała rozwój usług będących buforem poczucia stabilności i jakości życia. Stabilizacja dochodu poprzez program „Rodzina 500+”

dla większości rodzin, a dodatkowo świadczenia rodzinne i z pomocy społecznej będą skutkować redukcją ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ujawnią się jednak inne potrzeby związane właśnie z koniecznością produkowania i dostarczania zindywidualizowanych usług personalnych (osoby starsze, niesamodzielne, niepełnosprawne, chore psychicznie). Aby jednak system pomocy społecznej był w większym stopniu oparty na usługach społecznych i socjalnych, należałoby rozwiązać liczne inne problemy, które w punktach przedstawiono poniżej²³:

1. Istnieje konieczność zmian legislacyjnych – ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. w bardzo ograniczony sposób promuje usługi społeczne. W gruncie rzeczy nie odpowiada już na wiele współczesnych wyzwań socjalnych i nowych kwestii społecznych – także w obszarze pracy socjalnej czy środowiskowej. Nowe przepisy powinny zostać zaprojektowane tak, aby wprowadzić istotne zmiany służące rozwojowi usług socjalnych i personalnych, wyprzedzająco do problemów socjalnych (profilaktyka i prewencja a następnie interwencja), które będą się nasilać w najbliższej przyszłości.

2. Istnieje konieczność powołania lokalnych centrów polityki społecznej i zastąpienia nimi ośrodków pomocy społecznej. W centrach koordynowano by i programowano realizację usług społecznych na szczeblu gminy lub kilku mniejszych gmin. Centrum takie miałoby znaczenie szersze możliwości interwencji aniżeli tylko pomoc społeczna – integrowałoby służby i usługi w kierunku większej współpracy i partnerskich, interdyscyplinarnych zespołów prewencyjnych i interwencyjnych.

3. W Polsce brak jest świadomości nt. istniejących na Zachodzie usług społecznych, które mają tam charakter uniwersalny, jak np. Home Care i Medical Center, Jeden Guzik, Złap Oddech, Behindertezuschussemassnahmen, opieka nocna, opieka w czasie urlopów itd. Niektóre innowacyjne rozwiązania testuje się w dużych miastach w Polsce, ale potrzeba tu *mainstreamingu* do centralnej polityki społecznej. Tymczasem przemiany demograficzne wymuszą w najbliższym czasie rozwijanie usług dla najmłodszych i dla seniorów, przy coraz większym zapotrzebowaniu na różne usługi komercyjne przez rosnącą pracującą klasę średnią w wieku aktywności zawodowej. Społeczne uznanie usług społecznych (szczególnie socjalnych) jest ciągle niewielkie – stąd też niska świadomość potrzeb w tym zakresie.

4. Interaktywny charakter usług i podmiotowe traktowanie odbiorcy jako współproducenta usługi (*empowerment*), międzyludzka forma świadczenia pomocy i profesjonalizacja pracy wymagają od pracowników służb społecznych posia-

²³ Por. M. Grewiński, *Social Service Mix State – jako przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce?*, „Praca Socjalna” 2014, nr 2, lub: M. Grewiński, *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.

dania odpowiednich kwalifikacji i umiejętności. W najbliższej przyszłości trzeba będzie przemyśleć holistycznie system edukowania służb społecznych w kierunku wiedzy na temat programowania i planowania usług oraz zarządzania i koordynacji nimi, jak i ich realizacji. Potrzeba będzie rozwijać programy edukacji przez praktykę (przez działanie), jak również metody wsparcia służb społecznych w postaci superwizji, coachingu, mentoringu czy tutoring. Należałoby już teraz w programach kształcenia służb społecznych wyeksponować usługi społeczne, tak aby zaszczepiać w pracownikach socjalnych i innych służbach to podejście²⁴.

5. Programowanie i projektowanie rozwoju usług społecznych powinno mieć charakter środowiskowy i lokalny ze względu na bardzo duże różnice między aglomeracjami, miastami, miasteczkami i wsią, a także z uwagi na odmienne problemy, potrzeby i cechy kulturowe poszczególnych regionów polskich. Istniałaby zatem konieczność mądrej i przemyślanej decentralizacji i demonopolizacji usług społecznych ze względu na nierówne samorzady i słabość sektora pozarządowego oraz nieufność do instytucji rynkowych. Niepokoić może chęć recentralizacji wielu funkcji socjalnych jakiej chcą dokonać decydenci polityczni, ograniczając rolę samorządów regionalnych i lokalnych na rzecz agend rządowych – np. urzędów wojewódzkich.

6. Aby usługi społeczne mogły być rozwijane przez podmioty pomocy społecznej, należy przełamać liczne obawy związane z tym, że usługi są postrzegane przez niektórych jako narzędzie ekonomizacji i menedżeryzacji polityki społecznej. Niektórych ekspertów i praktyków od zaakceptowania podejścia opartego na usługach odstrasza to, że usługi są zazwyczaj standaryzowane, wskaźnikowane i że istnieją wokół nich liczne sformalizowane procedury. Gubi się natomiast to, co jest istotą relacji pomocniczej, czyli zaufanie, podmiotowe, godne traktowanie odbiorcy. Ponadto zarzuca się usługom ich krótkotrwały charakter i doraźność oraz deficyt kompleksowego podejścia do odbiorcy.

7. Zagrożeniem dla rozwoju usług społecznych, szczególnie ich integracji, jest to, że w Polsce brak jest dostatecznej koordynacji i współdziałania pomiędzy instytucjami i systemami polityki społecznej; współpraca i partnerstwo niejednokrotnie stało się procedurą do „odhaczenia” w dokumentach programowych lub pod śródki unijne, a nie rzeczywistą platformą wymiany doświadczeń, idei, wspólnego realizowania polityki społecznej, np. na szczeblu lokalnym.

8. W Polsce w dalszym ciągu pokutuje niedosyt wiedzy i świadomości decydentów o kosztach zaniechań w dziedzinie rozwoju usług społecznych, a sze-

²⁴ Nadzieję na zmianę postrzegania kompetencji służb społecznych daje powołanie Rady ds. Kompetencji w obszarze Zdrowia i Pomocy Społecznej w ramach projektu PARP. W skład Rady wchodzi ponad 50 ekspertów – teoretyków i praktyków z obu obszarów, którzy wypracowują rami kompetencyjne dla nowych zawodów społecznych. Więcej na ten temat: <http://rada.pracodawcyrp.pl>.

rzej – polityki społecznej. Nie występuje, tak jak ma to miejsce w Niemczech, krajowy socjalny budżet zadaniowy, w którym ukazują się zarówno wydatki na cele socjalne, jak i wpływy z tych inwestycji – bo tak traktuje się te wydatki socjalne (zwłaszcza dotyczące usług społecznych). Wprawdzie podejmowane są pilotażowe, innowacyjne projekty mierzenia zaniechań w polityce społecznej (np. projekt kalkulatora kosztów zaniechań społecznych w województwie mazowieckim – projekt Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej), nie znamy jednak jeszcze rezultatów tychże inicjatyw.

Wszystko to powoduje, że nie wiadomo dokładnie, czy polski system pomocy społecznej jest gotowy być systemem usługodawczym. Na razie nadal bowiem dominują w nim świadczenia pieniężne i pasywna praca socjalna. Być może kolejnym zadaniem po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+” powinna być głęboka reforma zmierzająca do transformacji w kierunku usług.

Rekomendacje

Zakładając, że kierunek usług jest właściwy dla systemu pomocy społecznej w przeszłości, przedstawiam wybrane subiektywne rekomendacje w tym względzie:

1. Gminny system pomocy społecznej (w dużej części opieki) należałoby zastąpić gminnym systemem lokalnej polityki społecznej z wyraźnym podziałem na administrację pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych oraz na zespół koordynujący i zarządzający usługami społecznymi. Administracja pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych pełniłaby funkcje wypłacania zasiłków i transferu innych świadczeń o charakterze finansowym i rzeczowym, natomiast zespół koordynujący i zarządzający usługami społecznymi powinien organizować cały proces planowania, delegowania i nadzorowania usług społecznych, produkowanych i dostarczanych przez różne sektory i instytucje (organizacje pozarządowe i wyznaniowe, podmioty ekonomii społecznej, także biznes odpowiedzialny społecznie).

2. Aby taki system zafunkcjonował, potrzebne byłoby wprowadzenie głębszej, holistycznej reformy, która obejmowałaby system pomocy społecznej wraz z polityką rodzinną, senioralną, opieką długoterminową i sanitarną, przeciwdziałaniem przemocy i uzależnieniom, polityką aktywizacji w ramach polityki rynku pracy, sektora ekonomii społecznej i aktywnej integracji. Musiałaby tu zaistnieć wola i siła politycznego przebicia decydentów z MRPiPS, co wydaje się niezwykle trudne, biorąc pod uwagę doświadczenia z ostatniej dekady. Model taki wymuszałby jednak integrację usług poprzez większą konwergencję instytucjonalną i służb działających obecnie w ramach rozproszonych systemów, co mogłoby skutkować lepszym dostosowaniem oferty usług do rzeczywistych potrzeb odbiorców interwencji.

3. Stymulowanie rozwoju usług społecznych mogłoby przynieść tysiące nowych miejsc pracy, głównie dla kobiet i osób młodych z wykształceniem humanistycznym i społecznym. Z uwagi na to, że w Polsce potrzebujemy – z jednej strony – rozwoju wysokiej jakości usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych, sanitarnych, towarzyszenia, wsparcia, pomocy w domu, z drugiej zaś – rozwijania usług reintegracji społecznej i zawodowej, które pozwolą na integrację z rynkiem pracy, usługi społeczne i socjalne mogą być kołem zamachowym dla rozwoju gospodarki społecznej (i miejsc pracy w zawodach społecznych). Mogłoby się to stać strategicznym kierunkiem stymulowania rozwoju miejsc pracy społecznie użytecznych w kontekście kryzysu demograficznego, gospodarczego i kryzysu rodziny.

4. Koniecznością byłoby skatalogowanie i przyjęcie prawnych definicji usług użyteczności publicznej, społecznych, socjalnych i osobistych. Usługi, które są w literaturze przedmiotu najczęściej definiowane jako niematerialne świadczenia adresowane bezpośrednio do osób lub gospodarstw domowych, nie posiadają w Polsce konkretnych odniesień prawnych, w związku z tym każdy rozumie przez nie różne formy interwencji.

5. Postępujące urynkowanie usług społecznych oraz indywidualizacja potrzeb w obszarze klasy średniej i wyższej będą wpływać na tworzenie się rynku usług konsumenckich, a nawet usług ekskluzywnych, dlatego też sektor publiczny powinien zabezpieczać tzw. usługi podstawowe. Potrzeba zatem stworzenia katalogu usług społecznych i socjalnych, które mają charakter odpłatny lub współpłatny przez samych odbiorców.

6. Zdyskontowanie rezultatów projektów systemowych POKL w zakresie pomocy i integracji społecznej poprzez dokładną analizę produktów i ich potencjalnej implementacji do głównego nurtu polityki społecznej (centralnej i regionalnej) jest konieczne w kontekście rozwoju usług społecznych. Zaniechanie wykorzystania rezultatów projektów systemowych byłoby wielką stratą, zarówno finansową jak i czasową, tym bardziej że wiele projektów dotyczyło standaryzacji usług i ich jakości.

7. Należałoby gruntownie przedyskutować formę i głębokość standaryzacji usług świadczonych przez pomoc społeczną. Z literatury przedmiotu wiemy, że usługi społeczne i socjalne, szczególnie te personalne, rzadko kiedy dają się wystandaryzować²⁵. Można standaryzować otoczenie instytucjonalne samej usługi i infrastrukturę wokół usług bardziej niż same usługi. Dlatego powinno się raczej modelować usługi niż je standaryzować.

8. Należałoby rozważyć uwolnienie zawodu pracownika socjalnego i stworzenie agencji pracy socjalnej, co mogłoby skutkować większą elastycznością i konkurencyjnością zawodową tej służby społecznej. Oderwanie pra-

²⁵ Tamże.

owników socjalnych od OPS, PCPR-ów czy innych podmiotów publicznych mogłoby pozytywnie wpłynąć na międzysektorowe przemieszczanie się pracowników socjalnych i rozwój różnych form tej pracy, np. pracy środowiskowej czy z rodziną. Powstanie takich agencji pracowników socjalnych było przedmiotem refleksji w MPIPS kilka lat temu, ale zostało zaniechane z nie wiadomych przyczyn.

9. Rozwój usług społecznych można przyspieszyć przez: wprowadzenie bonów opiekuńczych (dla osoby starszej lub niepełnosprawnej na zakup usług środowiskowych lub w instytucji całodobowego wsparcia), rozwój pracy socjalnej (działania pracownika socjalnego, asystenta rodziny), postawienie na usługi środowiskowe (grupy samopomocowe, dzienne formy aktywizujące, dzienne formy opiekuńcze), pomoc nieformalną (sąsiedzka, krewni).

10. Z uwagi na deficyt środków publicznych usługi społeczne powinny bazować na modelu *finance mix*, czyli mieszanych formach współfinansowania. Aby taki system mógł zadziałać, potrzeba połączenia środków pochodzących z budżetu państwa lub funduszy celowych, środków samorządowych i prywatnych. Wymaga to jednak dobrej organizacji i współpracy wszystkich interesariuszy.

Przyszłość pokaże, w jakim kierunku będziemy zmierzać w Polsce z reformami systemu pomocy i służb społecznych. Czy będzie to system osłonowo-pasywny, czy z rozbudowanymi usługami społecznymi, przekonamy się z pewnością za kilka, może kilkanaście lat. Blisko trzy dekady funkcjonowania systemu w obecnym kształcie pozwalają na refleksję dotyczącą tego, czy system ten jest aktualnie wydolny i przygotowany na wyzwania przyszłości. W mojej ocenie nie jest on wystarczająco przygotowany (także w wymiarze jakości i skuteczności służb społecznych) i dlatego potrzebujemy strategii usług społecznych w kontekście przyszłości tego systemu. W przeciwnym razie może się okazać, że wyzwania przyszłości nie będą mogły być skutecznie rozwiązywane w ramach naszych służb społecznych i instytucji polityki społecznej, ze stratą dla licznych grup społecznych i socjalnych.

Źródła i literatura

- Auleytner J., Durasiewicz A., Grewiński M., Lizut J., Kowal P., *Program 500+ pod jakimi warunkami program ma szansę na sukces?*, Warszawa 2016.
- Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne – wprowadzenie do problematyki*, red. E. Leś, Warszawa 2008.
- Grewiński M., *25-lecie polskiej polityki społecznej III RP – wybrane zagadnienia w kontekście barier i perspektyw rozwoju* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.

- Grewiński M., *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011.
- Grewiński M., Głębicka K., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.
- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Grewiński M., *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011.
- Grewiński M., *Social Service Mix State – jako przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce?*, „Praca Socjalna” 2014, nr 2.
- Grewiński M., *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja* [w:] *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, Warszawa 2008.
- Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, Warszawa 2002.
- Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.
- Kaźmierczak T., *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. M. Rymśza, Warszawa 2011.
- Książkowski M., *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004.
- Piątek K., *Sprawiedliwość naprawcza jako przestrzeń dla nowej opiekuńczości w ramach lokalnej polityki społecznej* [w:] *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, red. W. Anioł, R. Bekalarczyk, K. Frysztański, K. Piątek, Toruń 2015.
- Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów*, wybór J. Wygnański, Warszawa 2008.
- Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, red. E. Leś, M. Oldak, Warszawa 2007.
- Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.
- Raport z badań – Program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych*, opracował zespół WSP im. Janusza Korczaka w składzie: R. Morawski, M. Szyszka, D. Polakowski, S. Turzańska, J. Golonka-Legut, A. Zasada-Chorab, A. Wąsiński, P. Czech, K. Kratochvil, Katowice 2016.
- Rybka I., *System pomocy społecznej a rozwój ekonomii społecznej* [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce – osiągnięcia, bariery w rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, red. A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, Warszawa 2008.
- Superwizja pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2014.
- Szarfenberg R., *Przewidywane skutki społeczne 500+. Ubóstwo i rynek pracy. Raport Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu*, Warszawa 24.01.2017.
- Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r.* DzU 2004, nr 64, poz. 593.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, DzU 2011, nr 149, poz. 887.
- W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa 2012.
- Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, red. E. Leś, Warszawa 2006.

Three decades of the Polish social welfare system in the context of social policy implementation

Summary

The aim of the article is to show the changes in the social assistance system in the context of the implementation of social policy in the last three decades. The author is of the opinion that individual policies are intermingled with the social assistance system because shortcomings or omissions in social policy programs have immediate implications for the social assistance system. The main thesis of the article is the sentence that "the social assistance system requires a serious reform to develop and integrate social services that will naturally penetrate the individual traditional areas of particular social policies. Administrative activities should be separated from the implementation of social services and social work by establishing a new institutional structure and creating a competence framework for new professions in the social services.

Key words: evolution and reform of social assistance, changes in social assistance, social services, local social assistance system

NOTY O AUTORACH

Prof. nadzw. dr hab. Maciej Cesarski – ekonomista, profesor w Instytucie Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Obszary zainteresowań badawczych: mieszkalnictwo, urbanistyka; polityka i procesy mieszkaniowe, urbanizacyjne, osadnicze i społeczne, inwestycje, nieruchomości, majątek trwały i infrastruktura w zrównoważonym zagospodarowaniu przestrzeni zamieszkiwania. Autor ponad 150 publikacji, w tym książek i monografii: *Inwestycje w dziedzinie infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1950–1984* (1987); *Mieszkaniowy majątek trwały oraz jego rola w badaniach i polityce mieszkaniowej w Polsce* (1998); *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno-gospodarczych, Polska i kraje OECD – 1960–2000* (2003); *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany* (2007); *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań* (2013).

Dr Krzysztof Chaczko – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Instytucie Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się ewolucją struktury opieki i pomocy społecznej w Polsce, aspektami porównawczymi funkcjonowania państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*) w Izraelu i Polsce oraz mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Autor monografii *System partyjny Izraela w perspektywie struktury podziałów socjopolitycznych* (Wrocław 2011), współredaktor (wraz z Katarzyną M. Stanek) książki *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości* (Katowice 2016) oraz autor kilkunastu artykułów i recenzji publikowanych m.in. w „Polityce Społecznej”, „Pracy Socjalnej”, „Problemach Polityki Społecznej. Studiach i Dyskusjach”, „Studia Judaica” czy „Athenaeum. Political Science”. Członek zarządu Towarzystwa Rozwoju Superwizji Pracy Socjalnej.

Dr Karol Chylak (ur. 1978) – historyk, absolwent Uniwersytetu Łódzkiego, jego zainteresowania skupiają się wokół najnowszej historii Polski, w szczególności polityki społecznej i gospodarczej oraz wyznań religijnych zarówno w wymiarze krajowym, jak i lokalnym. Autor monografii *Układy o ziemskich marnościach. Kościół katolicki wobec problemu odzyskania i redystrybucji dóbr duchownych w Polsce w latach 1918–1925* (Łódź 2009), współautor: monografii *Łódź wielowyznaniowa. Dzieje wspólnot religijnych w Łodzi do 1914 r.* (Łódź 2014) oraz współredaktor pracy: *Łódzka KPN. Od PRL do Niepodległości* (Łódź 2012).

Prof. nadzw. dr hab. Edyta Czop – historyk, pracownik Instytutu Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego od 1995, od 2015 profesor UR. Jej zainteresowania badawcze obejmują różne aspekty współczesnej historii Polski ze szczególnym uwzględnieniem dziejów społeczno-politycznych. Publikowała teksty z zakresu dziejów regionalnych południowo-wschodniej Polski (Brzózka Królewska, Grodzisko Dolne, Ropczyce, Rzeszów, Żołynia, Iwierzyce); współczesnych środowisk polskich za granicą (głównie migrantów polskich w Unii Europejskiej po 1989 roku); postaw społecznych mieszkańców województwa rzeszowskiego lat 1944–1975. Autorka lub współautorka ponad 60 publikacji naukowych i popularnonaukowych w tym: 7 monografii i około 40 artykułów i części monografii. Współredaktor 4 prac zbiorowych; współorganizator kilku konferencji naukowych. Promotor kilkudziesięciu prac dyplomowych, recenzent rozprawy doktorskiej i kilkunastu artykułów naukowych.

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Grata – kierownik Zakładu Historii Gospodarczej i Społecznej w Instytucie Historii. Autor ponad stu publikacji naukowych, w tym książek – *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania* (2013), *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej* (2009), *Miejsce monopoli skarbowych w reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego (1923–1925)* (2008) oraz *Przemysł gorzelniczy w II Rzeczypospolitej* (2002); redaktor m.in. czterech tomów *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* (2013, 2014, 2015). Zainteresowania badawcze – polska polityka społeczna XX i XXI wieku, polityka gospodarcza Drugiej Rzeczypospolitej, przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce południowo-wschodniej w II połowie XX i na początku XXI wieku.

Prof. nadzw. dr hab. Mirosław Grewiński – prorektor WSP im. J. Korczaka w Warszawie, prezes ZG Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, prezes ZG Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, autor blisko 300 publikacji naukowych i popularnonaukowych. Członek Centralnej Komisji Egzaminacyjnej ds. Specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego przy MRPiPS, członek Rady Głównej ds. Readaptacji Skazanych przy Ministrze Sprawiedliwości, członek Zespołu ds. Nagród przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członek European Social Network i ekspert Komisji Europejskiej w ramach European Semester. Ekspert „Thinktank”. Koordynator Sektorowej Rady ds. Kompetencji w obszarze Zdrowia i Pomocy Społecznej.

Prof. dr hab. Dariusz Jarosz – profesor w Instytucie Historii PAN. Specjalista w zakresie historii społecznej Polski w latach 1944–1989 i stosunków PRL z Francją. Autor m.in.: z Marią Pasztor, *Polish-French Relations, 1944–1989* (translated by Alex Shannon, Peter Lang Edition, Frankfurt am Main 2015); z M. Pasztor, *Afera mięsna: fakty i konteksty* (Toruń 2004); *Polacy a stalinizm 1948–1956* (Warszawa 2000); „*Masy pracujące przede wszystkim*”. *Organizacja wypoczynku w Polsce 1945–1956* (Warszawa–Kielce 2003); *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych* (Warszawa 2010).

Dr Anna Jarosz-Nojszewska – absolwentka Wydziału Historii Uniwersytetu Warszawskiego, od 1998 r. asystent, od 2006 adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej i Społecznej. Specjalizuje się w historii gospodarczej i społecznej II RP oraz historii prasy gospodarczej.

Dr hab. Elżbieta Słabińska – doktor habilitowany w zakresie nauk humanistycznych w dyscyplinie historia. Adiunkt w Zakładzie Historii Myśli Społeczno-Gospodarczej na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zainteresowania badawcze: historia społeczno-gospodarcza Polski lat 1918–1939 ze szczególnym uwzględnieniem województw centralnych. Autorka monografii: *Inteligencja na prowincji kieleckiej w latach 1918–1939* (2004); *Łagodzenie skutków bezrobocia w województwie kieleckim w latach 1918–1939* (2008); *Bezrobotni w Kielcach 1918–1939* (2013); *Rynek pracy w latach 1918–1939 na przykładzie województwa kieleckiego* (2015) oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych.

Dr Ewelina Szpak – absolwentka Wydziału Historycznego UJ, a od 2012 r. pracownik naukowy Instytutu Historii PAN. Jest autorką książek: *Między osiedlem i zagrodą. Życie codzienne mieszkańców PGR-ów* (Trio 2005), *Mentalność ludności wiejskiej w PRL. Studium zmian* (Scholar 2013) oraz „*Chory człowiek jest wtedy jak coś go boli*” *Społeczno-kulturowa historia zdrowia i choroby na wsi polskiej po 1945 r.* Specjalizuje się w badaniach historii społecznej i kulturowej ze szczególnym uwzględnieniem historii wsi i obszarów Polski prowincjonalnej.

Dr Kinga Woźniakowska – doktor nauk humanistycznych (studia w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego). Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół historii Śląska. Jest autorką publikacji dotyczących uzdrowisk dolnośląskich oraz ochrony dóbr kultury materialnej wsi.

BIBLIOGRAFIA PRAC OPUBLIKOWANYCH W TOMACH I-V SERII WYDAWNICZEJ „OD KWESTII ROBOTNICZEJ DO NOWOCZESNEJ KWESTII SOCJALNEJ. STUDIA Z POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ XX I XXI WIEKU”

Zagadnienia ogólne

- Delong M., *Episkopat Polski wobec zasadniczych problemów polskiej polityki społecznej okresu transformacji*, t. I, Rzeszów 2013, s. 216–228.
- Grata P., *Niepelnosprawni w polityce społecznej Drugiej Rzeczypospolitej*, t. III, Rzeszów 2015, s. 13–43.
- Grata P., *Polityka społeczna wobec kobiet w Polsce w latach 1918–1939*, t. II, Rzeszów 2014, s. 10–33.
- Grata P., *Procesy unifikacyjne w polskiej polityce społecznej w latach 1918–1939*, t. I, Rzeszów 2013, s. 11–25.
- Malczyńska-Biały M., *Wybrane problemy społeczne w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw konsumentów w Polsce*, t. I, Rzeszów 2013, s. 205–215.

Ochrona pracy

- Jarosz-Nojszewska A., *Ochrona pracy młodocianych w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. II, Rzeszów 2014, s. 56–71.
- Jarosz-Nojszewska A., *Urlopy wypoczynkowe pracowników najemnych w Drugiej Rzeczypospolitej. Ustawodawstwo a praktyka*, t. III, Rzeszów 2015, s. 67–85.
- Słabińska E., *Przyfabryczne zakłady ochrony macierzyństwa w Polsce w okresie międzywojennym*, t. III, Rzeszów 2015, s. 86–109.

Ubezpieczenia społeczne

- Chylak K., *Główne kierunki i możliwe alternatywy rozwoju ubezpieczeń społecznych w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. V, Rzeszów 2017, s. 15–33.
- Chylak K., *Międzynarodowe aspekty ubezpieczeń społecznych. Polsko-czechosłowackie negocjacje w okresie międzywojennym*, t. III, Rzeszów 2015, s. 110–125.
- Chylak K., *Organizacja systemu ubezpieczeń od wypadków przy pracy w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. II, Rzeszów 2014, s. 72–92.
- Jarosz D., *Ideologia i pragmatyzm: postrzeganie problemów rentowo-emerytalnych przez centrum władzy w Polsce w latach 1970–1980*, t. III, Rzeszów 2015, s. 148–175.

- Jarosz D., *Problemy sytuacji materialnej emerytów i rencistów w świetle listów do Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej z lat 1981–1989*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 105–126.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenia emerytalne pracowników umysłowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. V, Rzeszów 2017, s. 34–50.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenia robotnicze w Polsce w latach 1918–1939*, t. I, Rzeszów 2013, s. 26–40.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 29–50.

Polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu

- Grata P., *Przemiany w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949*, t. V, Rzeszów 2017, s. 75–96.
- Słabińska E., *Państwowe formy pomocy dla bezrobotnych pracowników umysłowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. V, Rzeszów 2017, s. 51–74.

Pomoc (opieka) społeczna

- Chylak K., *Polityka zwalczania żebractwa i włóczęgostwa w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 14–28.
- Gołdyn P., *Starania Polskiego Komitetu Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi o prawną ochronę kobiet – potencjalnych ofiar nierządu i handlu ludźmi (1923–1939)*, t. II, Rzeszów 2014, s. 93–108.
- Grata P., *Działania ratownicze w ramach opieki społecznej w tzw. Polsce Lubelskiej*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 83–104.
- Grewiński M., *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej – stan, bariery i perspektywy rozwoju*, t. V, Rzeszów 2017, s. 195–217.
- Krzyszkowski J., *Ewaluacja systemu pomocy społecznej w Polsce po 1989 roku*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 145–156.
- Łobos-Kubiś M., *Ochrona zdrowia i opieka społeczna w Przemysłu w latach 1975–1989*, t. I, Rzeszów 2013, s. 76–90.
- Prusak M., *Działalność władz Nowego Sącza na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w latach 1945–1950*, t. I, Rzeszów 2013, s. 61–75.
- Rodak M., *Zjawisko bezdomności w Drugiej Rzeczypospolitej (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy)*, t. I, Rzeszów 2013, s. 41–60.
- Słabińska E., *Zakłady opieki całkowitej (zamkniętej) dla dzieci opuszczonych w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 51–82.
- Szluz B., *Podkarpacka bezdomność – socjologiczny szkic problemu*, t. II, Rzeszów 2014, s. 128–144.

Polityka ochrony zdrowia

- Jarosz D., *Problemy zanieczyszczenia wód i powietrza w Polsce w okresie stalinizmu i destalinizacji (analiza dyskursu)*, t. V, Rzeszów 2017, s. 127–142.
- Kotarba B., *Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – wybrane problemy*, t. III, Rzeszów 2015, s. 235–255.

- Łobos-Kubiś M., *Ochrona zdrowia i opieka społeczna w Przemysłu w latach 1975–1989*, t. I, Rzeszów 2013, s. 76–90.
- Prusak M., *Działalność władz Nowego Sącza na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w latach 1945–1950*, t. I, Rzeszów 2013, s. 61–75.
- Szpak E., *Zdrowie ludzi pracy – między propagandą a rzeczywistością (1945–1970)*, t. V, Rzeszów 2017, s. 116–126.
- Woźniakowska K., *Organizacja, infrastruktura i działalność lecznicza uzdrowisk w polskich Sudetach i Przedgórzu Sudeckim w latach 1945–1966. Zarys problemu*, t. V, Rzeszów 2017, s. 97–115.

Polityka rodzinna

- Chaczko K., *Zalety i wady programu „Rodzina 500 plus”*, t. V, Rzeszów 2017, s. 181–194.
- Ostrowska A., *Polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce w latach 1990–2010*, t. I, Rzeszów 2013, s. 143–157.
- Pacanowska R., *Rodzina w polityce i działaniach samorządu lokalnego po 1990 roku*, t. I, Rzeszów 2013, s. 125–142.

Polityka migracyjna

- Czop E., *„Mroczna” strona polskiej migracji poakcesyjnej do krajów unijnej piętnastki*, t. II, Rzeszów 2014, s. 109–127.
- Czop E., *Konsekwencje migracji zarobkowych – „eurosieroctwo”*, t. III, Rzeszów 2015, s. 176–190.
- Czop E., *Migranci poakcesyjni na unijnych rynkach pracy*, t. V, Rzeszów 2017, s. 166–180.
- Czop E., *Polityka Polski wobec poakcesyjnej emigracji zarobkowej do Unii Europejskiej*, t. I, Rzeszów 2013, s. 189–204.
- Łazor J., *Polityka migracyjna Drugiej Rzeczypospolitej – próba syntezy*, t. III, Rzeszów 2015, s. 44–66.
- Szegda B., *Polityka Rzeczypospolitej Polskiej wobec mniejszości narodowych po 1989 r.*, t. I, Rzeszów 2013, s. 173–188.

Polityka mieszkaniowa

- Cesarski M., *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce Ludowej*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 127–144.
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat 2002 i 2011*, t. III, Rzeszów 2015, s. 191–209.
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w badaniach po 1989 roku – główne problemy*, t. V, Rzeszów 2017, s. 143–165.
- Cesarski M., *Spoleczne aspekty polityki mieszkaniowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, t. II, Rzeszów 2014, s. 34–55.

Polityka edukacyjna

- Kotarba B., *Samorządy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce*, t. I, Rzeszów 2013, s. 158–172.
- Popiński K., *Cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w latach 1990–2012, ze szczególnym uwzględnieniem przykładu uczelni wrocławskich*, t. II, Rzeszów 2014, s. 187–209.
- Popiński K., *Główne cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w latach 1945–1989, ze szczególnym uwzględnieniem uczelni wrocławskich*, t. I, Rzeszów 2013, s. 91–108.
- Popiński K., *Wsparcie socjalne studentów szkół wyższych w Polsce w latach 1945–1989, ze szczególnym uwzględnieniem ośrodka wrocławskiego*, t. III, Rzeszów 2015, s. 126–147.

Regionalna polityka społeczna

- Kołomycew A., *Regionalna polityka społeczna – specyfika zadań i organizacja na przykładzie województwa podkarpackiego*, t. II, Rzeszów 2014, s. 145–165.
- Kotarba B., *Informowanie organów stanowiących gmin o realizacji zadań z zakresu polityki społecznej. Ujęcie normatywne i praktyka*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 157–173.
- Kotarba B., *Miejsce młodzieży w polityce społecznej gmin*, t. II, Rzeszów 2014, s. 166–186.
- Kotarba B., *Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – wybrane problemy*, t. III, Rzeszów 2015, s. 235–255.
- Kotarba B., *Samorządy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce*, t. I, Rzeszów 2013, s. 158–172.
- Łobos-Kubiś M., *Ochrona zdrowia i opieka społeczna w Przemyślu w latach 1975–1989*, t. I, Rzeszów 2013, s. 76–90.
- Pacanowska R., *Rodzina w polityce i działaniach samorządu lokalnego po 1990 roku*, t. I, Rzeszów 2013, s. 125–142.
- Prusak M., *Działalność władz Nowego Sącza na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w latach 1945–1950*, t. I, Rzeszów 2013, s. 61–75.

Ekonomia społeczna

- Kołomycew A., *Budowa systemu ekonomii społecznej jako warunek realizacji nowego modelu polityki społecznej*, t. I, Rzeszów 2013, s. 109–124.
- Kołomycew A., *Przedsiębiorstwa społeczne jako nowy aktor sfery publicznej. Prawno-instytucjonalne i społeczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce*, t. III, Rzeszów 2015, s. 210–234.
- Kołomycew A., *Przedsiębiorstwa społeczne w procesie koprodukcji usług publicznych. Analiza uwarunkowań prawno-instytucjonalnych*, t. IV, Rzeszów 2016, s. 174–198.

