

**Od kwestii robotniczej
do nowoczesnej kwestii socjalnej**

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

Tom III

**Od kwestii robotniczej
do nowoczesnej kwestii socjalnej**
Studia z polskiej polityki społecznej
XX i XXI wieku

Tom III

pod redakcją naukową
Pawła Graty



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2015**

Recenzował
dr hab. RAFAŁ MATERA, prof. UŁ

Opracowanie redakcyjne i korekta
ELŻBIETA KOT, BOGDAN STRYCHARZ

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Projekt okładki
GRZEGORZ FRYDRYK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2015

ISBN 978-83-7996-194-8

1186

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 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. 17,40; ark. druk. 16,25; zlec. red. 69/2015

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Przedmowa	9
Paweł Grata	
Niepełnosprawni w polityce społecznej Drugiej Rzeczypospolitej	13
Wstęp	13
Podstawy prawne wsparcia osób niepełnosprawnych	14
Niepełnosprawni w Drugiej Rzeczypospolitej – próba kwantyfikacji	19
Świadczenia pieniężne dla osób niepełnosprawnych	25
Wsparcie instytucjonalne osób niepełnosprawnych	33
Konkluzje	40
Jerzy Łazor	
Polityka migracyjna Drugiej Rzeczypospolitej – próba syntezy	44
Wstęp	44
Siatka instytucjonalna	46
Polityka wobec emigracji	52
Polityka wobec imigracji	57
Konkluzje	62
Anna Jarosz-Nojszewska	
Urlopy wypoczynkowe pracowników najemnych w Drugiej Rzeczypospolitej. Ustawodawstwo a praktyka	67
Wstęp	67
Urlopy wypoczynkowe do 1922 roku	67
Prace sejmowe nad ustawą o urlopach	69
Rozporządzenia do ustawy o urlopach i przepisy wykonawcze	71
Przepisy o urlopach wypoczynkowych obowiązujące w latach 1922–1933	72
Realizacja ustawy o urlopach	75
Nowelizacja ustawy w latach trzydziestych	80
Rozciągnięcie ustawy na Górny Śląsk	82
Konkluzje	83
Elżbieta Słabińska	
Przyfabryczne zakłady ochrony macierzyństwa w Polsce w okresie międzywojennym	86
Wstęp	86
Aspekty prawne	88
Nastroje pracodawców i pracowników	92
Działalność inspektorów pracy	94
Uruchamianie instytucji ochrony macierzyństwa	96
Liczba instytucji ochrony macierzyństwa	99
Funkcjonowanie instytucji ochrony macierzyństwa	102
Koszty urządzenia instytucji ochrony macierzyństwa	105
Konkluzje	108

Karol Chylak

Międzynarodowe aspekty ubezpieczeń społecznych. Polsko-czechosłowackie negocjacje w okresie międzywojennym	110
Wstęp	110
Rokowania polsko-czechosłowackie do jesieni 1938 roku	112
Próby uregulowania ubezpieczeń społecznych na Śląsku Zaolziańskim	120
Konkluzje	124

Krzysztof Popiński

Wsparcie socjalne studentów szkół wyższych w Polsce w latach 1945–1989, ze szczególnym uwzględnieniem ośrodka wrocławskiego	126
Wstęp	126
Charakterystyka ogólna	127
Stypendia	128
Domy studenckie	133
Stołówki	138
Rodziny studenckie	140
Studenci niepełnosprawni	141
Praca zarobkowa studentów	142
Inne formy wsparcia materialnego	143
Konkluzje	143

Dariusz Jarosz

Ideologia i pragmatyzm: postrzeganie problemów emerytalno-rentowych przez centrum władzy w Polsce w latach 1970–1980	148
Wstęp	148
Renty, emerytury i propaganda sukcesu	149
Grudzień 1970 – I połowa 1971: doraźne decyzje dla uspokojenia nastrojów	151
Kierunki zmian systemu rentowo-emerytalnego	153
Różnicowanie świadczeń	153
Problem specjalny – emerytury rolnicze	159
Emerytury ludzi władzy	163
Problem wcześniejszych emerytur	165
Podwyżki świadczeń, problemy starego i nowego portfela	169
Konkluzje	173

Edyta Czop

Konsekwencje migracji zarobkowych – eurosieroctwo	176
Wstęp	176
Kwestie definicyjne i szacunkowe	178
Skutki migracji rodzica/rodziców	181
Konkluzje	186

Maciej Cesarski

Polityka mieszkaniowa w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat 2002 i 2011	191
Wstęp	191
Polityka mieszkaniowa – cechy podstawowe	194
Stan i struktura zasobu mieszkaniowego	197
Warunki mieszkaniowe ludności	200
Konkluzje	203

Anna Kołomycew

Przedsiębiorstwa społeczne jako nowy aktor sfery publicznej. Prawno-instytucjonalne i społeczne uwarunkowania ich rozwoju w Polsce	210
Wstęp	210
Tradycje i specyfika przedsiębiorczości społecznej	212
Miejsce przedsiębiorstw społecznych w sferze publicznej na gruncie koncepcji <i>governance</i>	215
Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce	219
Uwarunkowania prawno-instytucjonalne	219
Uwarunkowania społeczne	224
Konkluzje	229

Bogusław Kotarba

Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – wybrane problemy	235
Wstęp	235
Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w ujęciu normatywnym	237
Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	243
Konkluzje	251

Noty o autorach	256
------------------------------	------------

PRZEDMOWA

Polska polityka społeczna zbliża się do jubileuszu stulecia istnienia, nadal jednak nie doczekała się systemowych i całościowych badań nad procesami zachodzącymi w tak długiej perspektywie czasu. Mimo że od zarania towarzyszyły jej liczne dociekania naukowe oraz publikacje podejmujące wszelkie zagadnienia związane z aktywnością społeczną władz publicznych, to niemal zawsze powstawały one w celach utylitarnych i miały służyć potrzebom bieżącym, nie zaś głębszej refleksji nad kierunkami rozwoju polskiej polityki społecznej oraz poszczególnych jej części składowych. Przyjmowana w nich perspektywa badawcza była z reguły krótkoterminowa i nie pozwalała na całościowe ujęcie zachodzących procesów, zaś kolejne następujące po sobie okresy historyczne nie przynosiły, z wielu różnych względów, holistycznych badań nad polską polityką społeczną¹.

Zainicjowane w końcu 2012 roku prace nad cyklem *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* miały na celu podjęcie próby kompleksowych, choć siłą rzeczy wycinkowych badań nad przeszłością oraz teraźniejszością polskiej polityki społecznej. W sytuacji gdy ta niezwykle istotna dziedzina polityki publicznej wciąż nie doczekała się badań całościowych, wydaje się, że nawet tak ułomna formuła jak kolejne zbiory syntetycznych, ale z założenia niezbyt obszernych opracowań choć w niewielkim stopniu tę istotną lukę w literaturze może wypełniać. Koncepcja monografii od początku pozostaje niezmienna. Składają się na nią rozdziały podejmujące wybrane aspekty polskiej polityki społecznej zarówno w perspektywie historycznej, jak i współczesnej. Suma składających się na poszczególne tomy opracowań może w ten sposób przynieść w dłuższej perspektywie czasu interesujący zasób dobrze udokumentowanej źródłowo i syntetycznej z reguły wiedzy na temat przeszłości oraz teraźniejszości polskiej polityki społecznej².

¹ Do nielicznych wyjątków od tej reguły można zaliczyć opracowania: *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939; P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013; *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935; *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1991; częściowo też: T. Ingłot, *Welfare state w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, Warszawa 2010; we wszystkich wymienionych publikacjach widoczne były jednak wyraźne ograniczenia chronologiczne lub przedmiotowe podejmowanej problematyki.

² Podobny charakter, choć ograniczony do jednego tylko aspektu polityki społecznej, miały wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 1983–1994 „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” (ukazało się 10 zeszytów).

Trzeci tom zbioru studiów *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* kontynuuje zatem podjętą w 2012 roku inicjatywę i analogicznie jak poprzednie wydawnictwa cyklu³ stanowi zestaw prac przygotowanych przez badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe (ekonomię, historię, nauki o polityce, prawo), podejmujących wybrane problemy polskiej polityki społecznej. Ze względu na wspomniany deficyt badań nad jej przeszłością przeważają opracowania traktujące o doświadczeniach historycznych w tym zakresie, jednak w tomie znalazły się również teksty prezentujące problematykę współczesną. Pięć rozdziałów poświęconych zostało wybranym zagadnieniom polityki społecznej okresu międzywojennego, dwa dotyczą czasów Polski Ludowej, natomiast ostatnie cztery traktują o aktualnych problemach polskiej polityki społecznej.

Pierwsze z zamieszczonych w zbiorze opracowań podejmuje niebadany wcześniej problem miejsca osób niepełnosprawnych w polityce społecznej Drugiej Rzeczypospolitej. Autor prześledził w nim ewolucję podstaw prawnych działań na rzecz tej części obywateli państwa, podjął się próby oszacowania liczebności niepełnosprawnych w Polsce w okresie międzywojennym, przedstawił przysługujące im w ramach poszczególnych sfer zabezpieczenia społecznego świadczenia pieniężne oraz wsparcie instytucjonalne, a także zasięg oddziaływania wykorzystywanych instrumentów.

Drugim syntetycznym opracowaniem zamieszczonym w tomie jest tekst Jerzego Łazora poświęcony polityce migracyjnej Drugiej Rzeczypospolitej. To interesująca próba nowego ujęcia problematyki będącej wprawdzie już wcześniej przedmiotem badań, jednak zawsze zawężonych do wybranej przez ich autorów perspektywy. W publikowanym studium zaprezentowane zostały ewolucja struktur instytucjonalnych odpowiedzialnych za politykę migracyjną oraz charakterystyka polityki państwa wobec zjawisk emigracji i imigracji w okresie międzywojennym.

Kolejne dwa teksty koncentrują się na związanych z ustawodawstwem pracy problemach uprawnień pracowników najemnych w okresie międzywojennym. Anna Jarosz-Nojszewska podjęła się omówienia kwestii urlopów pracowniczych, natomiast Elżbieta Słabińska zarysowała sytuację przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa. W obu rozdziałach zaprezentowano proces dochodzenia do rozwiązań docelowych, ich najważniejsze regulacje oraz obarczone wieloma problemami zastosowanie w praktyce. Trudności te wynikały przede wszystkim z obstrukcji pracodawców i jawnego w wielu wypadkach nieprzestrzegania przez nich prawa, jednak – jak wynika z prezentowanych artykułów –

³ Zob. *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* pod red. P. Graty, Rzeszów 2013; *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, pod red. P. Graty, Rzeszów 2014.

różne były dalsze losy obu uprawnień. W latach trzydziestych nastąpiło bowiem wyraźne ograniczenie prawa do urlopów, natomiast w przypadku przyfabrycznych placówek ochrony macierzyństwa z czasem nastąpił znaczący postęp w ich organizacji.

Ostatni z poświęconych okresowi międzywojennemu rozdziałów podejmuje problem polsko-czechosłowackich negocjacji w sprawie ubezpieczeń społecznych. Ich konieczność wynikała z powstania po zakończeniu Wielkiej Wojny nowych państw, których obywatele wcześniej korzystali z austriackich instytucji asekuracyjnych. Karol Chylak przedstawia podejmowane przez stronę polską próby osiągnięcia porozumienia w tej sprawie, wskazując równocześnie na uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne, które przyczyniły się do ostatecznego niepowodzenia prowadzonych przez blisko dwie dekady negocjacji.

W kolejnej części zbioru znalazły się dwa opracowania poświęcone interesującym aspektom polityki społecznej okresu Polski Ludowej. Krzysztof Popiński podejmuje problematykę związaną ze wsparciem socjalnym państwa dla coraz liczniejszej w kolejnych powojennych dekadach zbiorowości studentów. Autor prezentuje poszczególne formy oferowanej im pomocy, jej zasięg i adekwatność do potrzeb, a dane ogólnopolskie w tym względzie egzemplifikuje przykładami z wrocławskiego ośrodka akademickiego. W odniesieniu do każdej z omawianych form wsparcia (stypendia, domy studenckie, stołówki itp.) zaprezentowana została również ewolucja polityki państwa w powojennym czterdziestopięcioleciu.

Dariusz Jarosz w znakomicie udokumentowanym studium przedstawia meandry polityki emerytalno-rentowej kierowanych przez Edwarda Gierka władz partii i państwa w latach siedemdziesiątych XX wieku. Autor rozpoczyna prezentację od wskazania na propagandowy aspekt podejmowanych w omawianej dziedzinie działań, przybliży rozwiązania doraźne wprowadzane w pierwszym okresie rządów nowej ekipy, a następnie koncentruje się na kierunkach zmian zachodzących w całej dekadzie w systemie emerytalno-rentowym. Przedstawia szczegółowo kwestie związane z kształtowaniem poziomu rent i emerytur, różnicowaniem wysokości świadczeń, wcześniejszymi emeryturami, emeryturami rolniczymi czy też świadczeniami dla ludzi władzy.

Część zbioru poświęconą współczesnym problemom polskiej polityki społecznej otwiera studium Edyty Czop na temat jednej z ważniejszych nowych kwestii socjalnych powstałych w Polsce już w XXI stuleciu. Jest nią ściśle związane z migracjami zarobkowymi pierwszej dekady członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej tzw. eurosieroctwo. Autorka prezentuje podstawowe problemy definicyjne i badawcze tego zjawiska, jego zasięg i specyfikę, a także wielowymiarowe skutki społeczne i indywidualne. W większości koncentruje się na sytuacji opuszczonego przez rodzica lub rodziców dziecka, zwraca jednak również uwagę na inne koszty tego na wskroś niekorzystnego z punktu widzenia społeczeństwa zjawiska.

Próby oceny polityki mieszkaniowej państwa polskiego na początku XXI wieku podjął się specjalizujący się w problematyce mieszkalnictwa Maciej Cesański. Na podstawie wyników spisów powszechnych z 2002 oraz 2011 roku zaprezentował zachodzące w sytuacji mieszkaniowej Polaków zmiany widziane przez pryzmat prowadzonej przez państwo polityki mieszkaniowej. Poza głównym nurtem rozważań autorskich opracowanie zawiera również wartościowe i w większości krytyczne uwagi metodologiczne dotyczące sposobu przeprowadzenia w Polsce badania spisowego z roku 2011.

Kolejny tekst, autorstwa Anny Kołomycew, traktuje o jednej z najmłodszych dziedzin polskiej polityki społecznej. Świadczy o tym m.in. teoretyczny charakter opracowania podejmującego problematykę przedsiębiorczości społecznej. Autorka omawia w nim zarówno tradycje i specyfikę tego typu aktywności ekonomicznej, jej miejsce w sferze publicznej, jak i prawno-instytucjonalne oraz społeczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw społecznych w Polsce. Wskazuje również na podstawowe bariery tego procesu.

Ostatnie z prezentowanych opracowań, przygotowane przez Bogusława Kortarbę, ukazuje współczesne oblicze jednej z bardziej tradycyjnych płaszczyzn polskiej polityki społecznej, czyli problem przeciwdziałania alkoholizmowi. Autor omawia aktywność samorządów gminnych na tym polu, prezentując zarówno wymogi prawne, jak i działania praktyczne prowadzone w ramach realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W zakończeniu dowodzi, iż mimo rozbudowanej warstwy normatywnej i formalnie powszechnej aktywności gmin w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi skuteczność tych inicjatyw pozostawia wiele do życzenia, a jakość prowadzonych działań winna być znacząco poprawiona.

Wszystkie zamieszczone w niniejszym tomie teksty zaopatrzone zostały w wykazy wykorzystanych źródeł i opracowań i stanowią gruntowne oraz bardzo dobrze udokumentowane opracowania będących ich przedmiotem problemów badawczych. W wielu przypadkach mogą również stać się w przyszłości punktem wyjścia do dalszych pogłębionych badań. Oddając zatem w ręce Czytelnika niniejszy, kolejny już tom studiów z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku, zespół autorski żywi nadzieję, że zaprezentowane w nim ustalenia badawcze będą stanowić kolejny ważny przyczynek do stanu wiedzy naukowej na temat przeszłości i terażniejszości polskiej polityki społecznej.

Paweł Grata

Paweł Grata

NIEPEŁNOSPRAWNI W POLITYCE SPOŁECZNEJ DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Wstęp

Problemy niepełnosprawności stanowiły jedną z ważniejszych kwestii społecznych będących przedmiotem polityki społecznej. Można nawet w pewnym stopniu uznać, iż niepełnosprawność związana z wypadkami przy pracy stała się istotnym impulsem samego procesu powstawania polityki społecznej rozumianej jako próba reagowania państwa na problemy wyłaniające się w życiu społecznym. To właśnie ubezpieczenia wypadkowe, obok regulacji czasu i warunków pracy dzieci i kobiet, okazywały się w wielu krajach pierwszymi przykładami bezpośredniej ingerencji państwa w stosunki ekonomiczne i społeczne. Wprowadzanie ubezpieczeń wynikało z pragmatycznej troski władz publicznych o losy licznych pozbawionych możliwości zarobkowania ofiar nieszczęśliwych wypadków w zatrudnieniu i oznaczało narzucenie znaczących zmian w relacjach między pracodawcą a robotnikiem¹.

Postępujący w II połowie XIX i na początku XX stulecia rozwój polityki społecznej odcisnął również piętno na założeniach i praktyce podejmowanych z reguły przez władze lokalne działań opiekuńczych, w dużej mierze adresowanych także do osób niepełnosprawnych. Wraz z zachodzącymi w tym względzie zmianami następowało stopniowe odchodzenie od stygmatyzujących zasad dawnego *poor law* w kierunku profesjonalizacji działań opieki społecznej, połączonej z uczynieniem z oferowanego wsparcia jednego z przysługujących obywatelom praw socjalnych. Równocześnie opieka społeczna stawała się coraz bardziej wyspecjalizowana, różnicując swą ofertę w zależności od przyczyny i rodzaju ubóstwa i nieradzenia sobie w życiu, a jednym z bardziej istotnych segmentów nowoczesnej opieki społecznej stała się specjalistyczna pomoc dla osób niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo².

¹ Na temat początków ubezpieczeń wypadkowych por. Z. Daszyńska-Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933, s. 373–377; E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923, s. 33–42; H. Herkner, *Kwestya społeczna w zachodniej Europie*, Lwów 1905, s. 418–421.

² M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, s. 39–40; E. Manteuffel, *Dobroczynność a opieka społeczna*, „Opiekun Społeczny” 1936, nr 1, s. 14–17; też, *Współczesne formy opieki społecznej* [w:] *Aktualne zagadnienia opieki społecznej*. Pa-

Trzecim filarem widocznego wzrostu zainteresowania państwa kwestiami związanymi z niepełnosprawnością była Wielka Wojna i jej społeczne skutki, wśród których szczególnie widoczna była szacowana na kilka milionów „armia kalek – inwalidów wojennych”. Ich widoczna obecność we wszystkich społeczeństwach państw walczących oraz swego rodzaju zobowiązanie zaciągnięte wobec niepełnosprawnych weteranów musiały przełożyć się na konkretne i wielopłaszczyznowe działania uwzględniające tę grupę potrzebujących. Inwalidzi wojenni okazali się zatem kolejną ważną i liczną kategorią osób niepełnosprawnych będącą podmiotem działań polityki społecznej. To za ich właśnie sprawą problemy niepełnosprawności stały się w okresie dwudziestolecia międzywojennego w znacznie większym stopniu niż wcześniej przedmiotem zainteresowania władz publicznych³.

Nie inaczej działo się w odradzającej się po okresie zaborów Rzeczypospolitej. Jednym z elementów budowy własnego systemu polityki społecznej były odziedziczone po zaborcach ubezpieczenia wypadkowe. Wynikające z dotychczasowych tradycji działania opiekuńcze obejmowały także osoby niepełnosprawne, zaś problem inwalidów wojennych od pierwszych niemal tygodni niepodległości pozostawał jednym z największych wyzwań socjalnych młodego państwa. Mimo że trudno było mówić o jednolitej polityce wobec osób niepełnosprawnych, a szczególnie widoczne było zróżnicowanie podmiotowe w ramach podejmowanych działań, warto przyjrzeć się temu, w jaki sposób polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej odpowiadała na związane z tym problemem społecznym kwestie. Podstawy prawne i gwarantowane przez nie rodzaje wsparcia, jego formy organizacyjne i finansowe, wreszcie liczebność objętych działaniami instytucji publicznych i organizacji społecznych niepełnosprawnych oraz rozmiary udzielanej pomocy to bezwzględnie najistotniejsze płaszczyzny analizy mającej na celu prezentację podstawowych zagadnień związanych z polityką Drugiej Rzeczypospolitej wobec osób niepełnosprawnych.

Podstawy prawne wsparcia osób niepełnosprawnych

W związku z sygnalizowanym już niejednorodnym podmiotowo charakterem działań mających na celu wsparcie osób niepełnosprawnych należy zauważyć, że wysiłki te opierały się na stosunkowo szerokim zestawie aktów prawnych

miętnik Zjazdu Referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem ZPOK w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1935 r., Warszawa 1936, s. 18–19; E. Rudzińska, *Co to jest opieka społeczna*, Warszawa 1935, s. 13–24.

³ Zob. np. *Książka Jubileuszowa Wielkopolskiego Zarządu Wojewódzkiego Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1925, s. 109–112; *Los inwalidów*, „Myśl Niepodległa” 1922, nr 591, s. 1–3; J. Sobociński, *Ustawa inwalidzka w świetle całokształtu zagadnienia inwalidzkiego oraz zmian wprowadzonych nowelą z dnia 28 października 1933 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” (cyt. PiOS) 1933, nr 4, s. 359; *Zakres działalności austriackiego Ministerstwa Opieki Społecznej*, „Biuletyn Dyrekcji Służby Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy” 1918, nr 3, s. 47–48.

regulujących swym zasięgiem kilka płaszczyzn polityki społecznej państwa i samorządów. Co znamienne, różne było pochodzenie tych regulacji, a także czas ich przyjmowania i wprowadzania w życie, wyraźnie widoczne było również utrzymujące się przez lata i wypływające z pozostałości zaborczych zróżnicowanie terytorialne obowiązujących rozwiązań. Do podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie pomocy osobom niepełnosprawnym należały w okresie międzywojennym przepisy gwarantujące wsparcie dla inwalidów wojennych, ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń wypadkowych oraz podstawy prawne funkcjonowania opieki społecznej. Uzupełniały je przepisy regulujące organizację i zadania ochrony zdrowia, a także austriackie jeszcze zasady wsparcia dla cywilnych inwalidów wojny.

Chronologicznie najstarsze, ale i najbardziej zróżnicowane były rozwiązania prawne określające sposób zapewnienia środków do życia tak zwanym inwalidom pracy, czyli osobom niepełnosprawnym na skutek wypadków związanych z zatrudnieniem i tracącym w związku z tym czasowo lub na stałe możliwość wykonywania pracy zarobkowej. Na obszarze dawnego zaboru niemieckiego obowiązywały w tym względzie regulacje niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej z 19 lipca 1911 r., która kodyfikowała przepisy wywodzące się jeszcze z bismarckowskiej ustawy z 6 czerwca 1884 r., w dawnej Galicji natomiast w użyciu były przepisy ustawy o ubezpieczeniu od nieszczęśliwych wypadków z 28 grudnia 1887 r. W obu przypadkach podstawą ochrony było ubezpieczenie przymusowe, które nigdy nie weszło w życie na obszarze ziem polskich należących do Rosji. Na podstawie ustawy z 2 czerwca 1903 r. w państwie tym wprowadzono wprawdzie odpowiedzialność pracodawców za ryzyko wypadku, ale to od nich zależał wybór sposobu realizacji tej odpowiedzialności. Wzorowany na rozwiązaniach zachodnich przymus ubezpieczeniowy przewidywała dopiero ustawa z 23 czerwca 1912 r., jednak ze względu na wybuch wojny nie zdążyła znaleźć zastosowania na ziemiach polskich⁴.

W tej sytuacji zabezpieczenie od wypadków początkowo nie przysługiwało w odbudowanej Rzeczypospolitej pracującym w dawnym zaborze rosyjskim, a stan taki utrzymał się do początku 1924 roku, gdy ustawą z 30 stycznia parlament rozciągnął (po dwóch latach prac nad projektem) przepisy austriackie na obszar dawnego zaboru rosyjskiego. Większość ziem polskich znalazła się tym sposobem w zasięgu oddziaływania zmodyfikowanych 7 lipca 1921 r. regulacji austriackich, w myśl których wszyscy pracujący w zakładach podlegających przepisom ustawy byli ubezpieczeni z mocy samego prawa z chwilą podjęcia zatrudnienia (podobna zasada obowiązywała w byłym zaborze pruskim). Podstawową formą wsparcia niepełnosprawnych ofiar wypadków przy pracy były

⁴ K. Chylak, *Organizacja systemu ubezpieczeń od wypadków przy pracy w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, pod red. P. Graty, Rzeszów 2014, s. 72–74; *O ubezpieczeniach społecznych w Polsce*, PiOS 1923, nr 1, s. 38–42.

świadczenia pieniężne przysługujące w wyniku czasowej bądź stałej niezdolności do pracy (według przepisów pruskich inwalidzi pracy mieli też prawo do opieki zdrowotnej). Świadczenia rentowe i lecznicze wynikające z przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych z 11 grudnia 1923 r., zmodyfikowanej 18 marca 1932 r., przysługiwały również tracącym możliwość wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia przedstawicielom obu tych grup zawodowych⁵.

Pełna unifikacja zasad ubezpieczenia wypadkowego dokonana została wraz z wejściem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r., która objęła wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy z wyjątkiem kilku grup, których asekurację regulowały odrębne przepisy (funkcjonariusze państwowi, wojskowi, duchowni), oraz robotników rolnych zatrudnionych w byłym zaborze rosyjskim w gospodarstwach o powierzchni do 30 ha. Ochrona dotyczyła również chorób zawodowych. Przysługujące w myśl ustawy świadczenia obejmowały rentę wypadkową całkowitą lub częściową (zależną od stopnia utraty zdolności do zarobkowania oraz wcześniejszych zarobków), dodatki do rent pełnych dla dzieci, renty sieroce, pomoc leczniczą oraz świadczenia w naturze, a także możliwość umieszczenia w zakładzie dla inwalidów (w zamian potrącano całość lub część renty)⁶.

Regulacje praw do świadczeń tzw. inwalidów pracy były wprawdzie z punktu widzenia rozwiązań systemowych zdecydowanie najistotniejsze, jednak w warunkach społeczno-politycznych zaistniałych w Polsce tuż po zakończeniu wojny szczególnie naglące okazało się zaspokojenie potrzeb może bardziej doraźnych, ale niosących z sobą olbrzymi ładunek emocji dotyczących w określonym „tu i teraz” nawet dwustu tysięcy niepełnosprawnych. Problem wsparcia inwalidów wojennych od początku niemalże istnienia państwa był zatem stale obecny na forum publicznym, jednak słuszne postulaty zapewnienia środków utrzymania poszkodowanym bohaterom walk o wolność zrealizowane zostały dopiero 18 marca 1921 r., gdy Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę „o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych lub zaginionych bez własnej winy, których śmierć, względnie zaginięcie, pozostawało w związku przyczynowym ze służbą wojskową”⁷.

⁵ DzURP 1921, nr 65, poz. 413; 1924, nr 16, poz. 148; 1932, nr 26, poz. 239; P. Grata, *Rola parlamentu w kreowaniu polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 125–126; E.M., *Rzut oka na rozwój ubezpieczenia od wypadków w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, z. 1, s. 18–20; E. Modliński, *Ubezpieczenie od wypadków*, PiOS 1932, nr 2, s. 107–109.

⁶ DzURP 1924, nr 6, poz. 46; 1933, nr 51, poz. 396; M. Piątkowski, *Świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” z. 1, Warszawa 1983, s. 30–33.

⁷ DzURP 1921, nr 32, poz. 195; A.C. Dobroński, *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919–2009*, Warszawa 2009, s. 50–53; P. Grata, *Polityka państwa polskiego wobec inwalidów wojennych w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 108.

W myśl przepisów ustawy osobom niepełnosprawnym ze względu na udział w walkach zbrojnych (zarówno w ramach armii zaborczych, jak i wojska polskiego) przysługiwały zależne od stopnia utraty zdolności zarobkowej świadczenia rentowe, ewentualne renty wdowie i sieroce dla pozostałych po nich członków rodziny, usługi lecznicze, zaopatrzenie w środki ortopedyczne, dostęp do przekwalifikowania zawodowego, opieka społeczna, ale również cały katalog działań mających wspomóc ich aktywizację zawodową. Należały do nich kapitalizacja należnej renty, ułatwienia w dostępie do pracy w administracji rządowej i samorządowej, nałożony na pracodawców obowiązek zatrudniania inwalidów wojennych, nadziały ziemi od państwa oraz pierwszeństwo w przydziałach koncesji na sprzedaż produktów monopolowych (zasadnicze zmiany w przepisach inwalidzkich wprowadziła ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim z 17 marca 1932 r.)⁸.

Trzecim filarem prawnych gwarancji wsparcia dla osób niepełnosprawnych, tym razem już nieuprzywilejowanych na podstawie upoważniającego do ubezpieczenia zatrudnienia ani wojennych zasług, stały się przepisy regulujące funkcjonowanie w Rzeczypospolitej opieki społecznej. Ich formalną unifikację przyniosła ustawa z 16 sierpnia 1923 r., która już w artykule I gwarantowała „zaspokajanie ze środków publicznych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą”. Wśród enumeratywnie wymienionych beneficjentów tak rozumianego wsparcia znaleźli się również inwalidzi, kaleki, nieuleczalnie chorzy, upośledzeni umysłowo „i w ogóle niezdolni do pracy”, zaś jednym z wykorzystywanych instrumentów miała być pomoc w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy. Co istotne jednak, zdecydowana większość zadań opiekuńczych spoczywać miała na barkach samorządów oraz prywatnych instytucji opiekuńczych, zaś zadania państwa ograniczone zostały do wydatków połączonych z opieką nad osobami, względem których państwo miało specjalne obowiązki z tytułu publicznego, bądź wykonywania tych rodzajów opieki, które przekraczały możliwości związków komunalnych⁹.

Ustawa o opiece społecznej gwarantowała również potrzebującym pomoc w dziedzinie higieniczno-sanitarnej, a ramowa dla systemu ochrony zdrowia zasadnicza ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 r. do kompetencji ówczesnego Ministerstwa Zdrowia Publicznego zaliczała m.in. opiekę lekarską nad psychicznie chorymi oraz współdziałanie w sprawach opieki nad inwalidami i kalekami. Mimo tego trudno było mówić o jakichkolwiek gwarancjach leczenia dla ubogich niepełnosprawnych. O ile bowiem niepełnosprawni, którzy korzystali

⁸ DzURP 1921, nr 32, poz. 195; 1932, nr 26, poz. 238; *Przepisy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i pozostałych po nich rodzin*, zebrał i oprac. W. Czechowicz, Warszawa 1925, s. 5–75.

⁹ DzURP 1923, nr 92, poz. 726; L. Caro, *Zasady nauki ekonomii społecznej*, Lwów 1926, s. 510–512; J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 2, s. 6–9; W. Zarzycki, *Informator dla opiekunów społecznych*, Warszawa 1929, s. 6–9.

z ubezpieczenia wypadkowego, uprawnień przyznanych funkcjonariuszom państwowym i zawodowym wojskowym czy też inwalidom wojennym, byli objęci również wsparciem leczniczym i ewentualnie opieką szpitalną, o tyle już w przypadku „kalek ubogich” gwarancji takich *de facto* nie było żadnych. Co więcej, ich droga do leczenia, zwłaszcza szpitalnego, była z reguły bardzo trudna, a u podstaw takiej sytuacji leżały przepisy zobowiązujące gminy do pokrywania kosztów leczenia ubogich chorych. Choć ustawa z 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie tego typu „poświęcenie” ze strony gmin wymuszała, to już w przypadku osób „tylko” niepełnosprawnych samorządy rzadko na taki krok się decydowały (wyjątkiem byli z reguły niebezpieczni dla otoczenia chorzy psychicznie)¹⁰.

Na zakończenie prezentacji podstaw prawnych działań na rzecz osób niepełnosprawnych warto wspomnieć o raczej marginalnym, ale wciąż utrzymującym się wsparciu dla kolejnej kategorii niepełnosprawnych, czyli tak zwanych inwalidów cywilnych. Podobnie jak w przypadku przepisów normujących świadczenia należne kombatanom wiązało się ono ze skutkami wojny. Do kategorii inwalidów cywilnych zaliczano osoby, które nie biorąc udziału w walkach zbrojnych, zostały poszkodowane na zdrowiu w związku z działaniami wojennymi bądź też na skutek zarządzeń władz okupacyjnych wojskowych lub cywilnych. Pomoc dla nich początkowo opierała się na austriackiej ustawie o inwalidach cywilnych z 31 grudnia 1917 r. oraz przepisach rosyjskiego dekretu z 3 stycznia 1918 r. Stałe świadczenia przysługiwały jednak tylko uprawnionym z tytułu przepisów austriackich, w związku z czym wsparcie dla inwalidów cywilnych zamieszkałych na pozostałych obszarach państwa zostało zaliczone do zadań opieki społecznej. W dawnej Galicji natomiast pomoc dla tej kategorii niepełnosprawnych polegała na wypłacie rent oraz leczeniu i protezowaniu, a świadczenia pieniężne przysługiwały również pozostałym po nich oraz po poległych lub zabitych w opisanych warunkach członkom rodzin (doprecyzowanie warunków wsparcia dla inwalidów cywilnych przyniosło rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 28 kwietnia 1930 r.)¹¹.

¹⁰ Dz. Praw 1919, nr 63, poz. 371; DzURP 1919, nr 67, poz. 402; 1928, nr 38, poz. 382; J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 7, s. 8; przepisy regulujące koszty leczenia ubogich opierały się na rozwiązaniach zaborczych, a ich zmiany dokonano jedynie w b. zaborze rosyjskim, gdzie ze względu na znaczące przemieszczenia ludności kosztami leczenia ubogich chorych obciążane były często gminy, w których ci chorzy już od lat nie mieszkali. Ustawa z 29 marca 1926 r. zobowiązywała do pokrycia kosztów te gminy, w których chorzy w trzechleciu poprzedzającym pobyt w szpitalu przebywali przynajmniej przez rok (wcześniej płacić miała gmina, w której chory wpisany był do ksiąg ludności), por. DzURP 1926, nr 36, poz. 214; Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu I kadencji, pos. 262 z 18 grudnia 1925 r., t. 32.

¹¹ AAN, Ministerstwo Opieki Społecznej 1918–1939 (cyt. MOS), sygn. 530, *Opieka nad kalekami. Referat 1933*, k. 10; DzURP 1930, nr 47, poz. 392; *Sprawozdanie z działalności Minister-*

Niepełnosprawni w Drugiej Rzeczypospolitej - próba kwantyfikacji

Liczebność populacji osób niepełnosprawnych w Drugiej Rzeczypospolitej była już w okresie międzywojennym trudna do sprecyzowania. Stosunkowo ściśle można było bowiem określić jedynie liczbę zarejestrowanych inwalidów wojennych i wojskowych oraz korzystających ze świadczeń ubezpieczeniowych niepełnosprawnych ofiar wypadków przy pracy. Teoretycznie „policzeni” byli także cywilni inwalidzi wojenni, jednak w sytuacji gdy kategoria ta obejmowała tylko osoby korzystające ze świadczeń przysługujących wyłącznie w b. zaborze austriackim, trudno mówić o kompletności tego typu danych. Zdecydowanie najgorzej było natomiast z próbą określenia liczby niepełnosprawnych nienależących do wyżej wymienionych kategorii. Poza osobami przebywającymi w zakładach opiekuńczych oraz szpitalach psychiatrycznych operowano jedynie przybliżonymi i opartymi często na doświadczeniach innych krajów szacunkami określającymi liczebność niepełnosprawnych. Co więcej, nie do końca wiadano, ilu było inwalidów wśród beneficjentów systemu zaopatrzeniowego obejmującego funkcjonariuszy państwowych oraz zawodowych wojskowych. Otrzymywali oni bowiem takie świadczenia zaopatrzeniowe jak pozostali państwowi emeryci i nie istniały w związku z tym odpowiednie statystyki ich wyodrębniające.

U progu niepodległości liczbę inwalidów wojennych szacowano w Polsce, z pewną dozą przesady, na około 200 tys. osób i taka właśnie wartość stanowiła jeden z ważniejszych argumentów szybkiej regulacji wsparcia dla tej tak licznej, a zasłużonej grupy społecznej. Wejście w życie ustawy z 18 marca 1921 r. oraz proces rejestrowania inwalidów pozwoliły na bardziej precyzyjną kwantyfikację tej zbiorowości. Według danych Ministerstwa Spraw Wojskowych na dzień 1 stycznia 1925 r. zarejestrowanych było 136,5 tys. inwalidów wojennych, z czego 83,4 tys. stanowiły osoby trwale niezdolne do zarobkowania, zaś 53,1 tys. niezdolne do pracy czasowo. W pięć lat później liczba zarejestrowanych była niemal identyczna (1 stycznia 1930 r. wynosiła 136,8 tys. niepełnosprawnych kombatanatów), jednak wejście w życie ustawy z 7 marca 1929 r. umożliwiającej dodatkową rejestrację osób, które nie zrobiły tego w terminie przewidzianym ustawą z 1921 roku, przyniosło wzrost liczebności tej grupy. Już zatem w połowie roku 1930 zarejestrowanych inwalidów wojennych było 143 tys., zaś w końcu I kwartału 1931 r. – 150,2 tys., z czego w 132 tys. przypadków niepełnosprawność kwalifikowano jako trwałą¹².

stwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923, PiOS 1924, nr 2, s. 276; *Opieka nad inwalidami i starcami*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 5, s. 145.

¹² DzURP 1929, nr 23, poz. 229; *Książka Jubileuszowa...*, s. 206; *Mały Rocznik Statystyczny* (cyt. MRS) 1931, s. 118; 1932, s. 114; 1933, s. 125; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej* 1930, s. 355.

Istotne zmiany dla liczebności inwalidów wojennych w Polsce przyniosła wspomniana ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim z 17 marca 1932 r. Z jednej strony kategoria ta poszerzona została o inwalidów wojskowych, wskutek czego już na początku 1933 roku liczbę niepełnosprawnych ze względu na służbę wojskową (inwalidów wojennych i wojskowych łącznie) obliczano na 171,9 tys., z czego 150,9 tys. stanowiły osoby o stałej niezdolności do pracy. Z drugiej strony zapowiedziana ustawą rewizją uprawnień miała przynieść zmniejszenie liczby zarejestrowanych inwalidów. Nie do końca to się jednak udało, gdyż mimo że do połowy 1934 roku komisje rewizyjne zakwestionowały blisko 19% spośród skontrolowanych 49 tys. akt inwalidzkich, po weryfikacji uznano, że w tej grupie jedynie 357 inwalidów nie powinno być do tej grupy zaliczonych. Skutkiem przeprowadzonej weryfikacji stało się niewielkie zatem zmniejszenie liczby zarejestrowanych niepełnosprawnych. W marcu 1936 roku było ich 168,3 tys., natomiast w końcu 1937 roku 165,9 tys., a więc 6 tys. mniej niż przed rewizją uprawnień (pewien wpływ na liczebność tej grupy społecznej miały jednak również wspomagane niepełnosprawnością naturalne procesy biologiczne)¹³.

Co znamienne, w zbiorowości tej było wtedy 150,7 tys. inwalidów wojennych, czyli prawie dokładnie tyle, ilu było ich zarejestrowanych przed wejściem w życie ustawy z 17 marca 1932 r. (inwalidów wojskowych było w 1937 roku 15,2 tys.). Niewiele zmieniła się również liczba niepełnosprawnych z orzeczoną stałą niezdolnością do pracy. W 1933 roku było ich niespełna 151 tys., na początku roku 1936 – 149 tys., natomiast prawie dwa lata później – 145 tys. i właśnie na poziomie 145–150 tys. osób należałoby oszacować liczbę niepełnosprawnych trwale niezdolnych do zarobkowania ze względu na wcześniejszą służbę wojskową. Kategorię tę uzupełniało około 20 tys. inwalidów wojennych i wojskowych z niepełnosprawnością tymczasową. Wśród zarejestrowanych zdecydowanie dominowały osoby z uszkodzeniami kończyn – stanowiły ponad połowę wszystkich inwalidów, ale tylko 25% inwalidów wojskowych. W całej populacji inwalidów wojennych i wojskowych drugie miejsce wśród najczęstszych przyczyn inwalidztwa zajmowały uszkodzenia głowy i kręgosłupa (z wyraźną przewagą tych pierwszych). Dotyczyły one niespełna 14% zarejestrowanych ogółem oraz 10% inwalidów wojskowych. Mniej liczne były wprawdzie kolejne przyczyny inwalidztwa, jednak zarówno schorzenia pochodzenia gruźliczego, jak i choroby psychiczne i nerwowe były źródłem niepełnosprawności u kolejnych tysięcy osób¹⁴.

¹³ DzURP 1932, nr 26, poz. 423; MRS 1933, s. 125; 1937, s. 282; 1939, s. 293; J. Sobociński, *Rewizja orzeczeń lekarskich inwalidzkich komisji rewizyjno-lekarskich i inwalidzkich komisji odwoławczych na zasadzie art. 7 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim*, PiOS 1934, nr 2, s. 150, 154–155.

¹⁴ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 5; MRS 1937, s. 282; 1939, s. 293.

Znamienna była struktura inwalidów wojennych i wojskowych według stopnia niepełnosprawności. Około 1/4 całej populacji stanowiły osoby o stosunkowo niewielkim uszczerbku na zdrowiu, którym z mocy ustawy nie przysługiwały świadczenia pieniężne. Przeważali jednak wśród zarejestrowanych średnio poszkodowani, stanowiący blisko 60% wszystkich inwalidów. W tej grupie najwięcej było osób o najmniejszej utracie zdolności wykonywania pracy. Wraz ze wzrostem stopnia inwalidztwa ogólna liczba niepełnosprawnych się zmniejszała, czego dowodem fakt, iż w grupie niepełnosprawnych, którzy utracili ponad 45% możliwości wykonywania pracy, znajdowało się już tylko nieco ponad 15%, zaś w grupie najciężej poszkodowanych (powyżej 85%) niespełna 2,2 tys., czyli 1,3% ogółu zarejestrowanych. W roku 1933 osób, które utraciły ponad 95% zdolności zarobkowania, było wśród inwalidów wojennych prawie 1,4 tys. Nieco inaczej (i lepiej) proporcje te kształtowały się w grupie inwalidów wojskowych. Najmniej poszkodowanych było wśród nich aż 35%, a osoby, które utraciły powyżej 45% zdolności do wykonywania pracy, stanowiły 11% tej zbiorowości¹⁵.

Znacznie mniej było „urzędowo potwierdzonych” niepełnosprawnych stanowiących cywilne ofiary wojny. Na koniec roku 1921 w rejestrach Głównego Urzędu Likwidacyjnego znajdowało się nieco ponad 3,5 tys. osób, w tym niespełna 2,9 tys. inwalidów pochodzących z dawnej Galicji oraz 665 z b. Królestwa Polskiego, co oczywiście rachunku negatywnych w tym względzie skutków wojny w żaden sposób wyczerpywać nie mogło. W dwa lata później liczba zarejestrowanych inwalidów cywilnych wzrosła do 3,8 tys. i na tym poziomie utrzymywała się również w kolejnych latach. Z czasem jednak w statystykach resortu pracy i opieki społecznej pozostały tylko osoby, którym w myśl przepisów austriackich przysługiwały świadczenia, co w połączeniu z naturalnymi procesami biologicznymi oznaczało, że do grupy tej należało coraz mniej niepełnosprawnych i w latach trzydziestych osób takich było już poniżej 2 tys. W pierwszej połowie lat dwudziestych blisko połowa zarejestrowanych inwalidów cywilnych legitymowała się utratą 25% zdolności zarobkowania, a poniżej granicy 60% mieściło się blisko 90% wszystkich tego typu niepełnosprawnych (tylko 5% spośród nich miało ponad 80% ubytku zdolności do pracy)¹⁶.

O ile liczba niepełnosprawnych należących do kategorii inwalidów wojennych i wojskowych była mimo zmian prawnych dosyć stabilna, o tyle z założe-

¹⁵ MRS 1937, s. 282; 1939, s. 293; J. Sobociński, *Inwalidzi wojenni i wojskowi w Polsce według pochodzenia oraz przyczyn inwalidztwa*, PiOS 1934, nr 3, s. 315–323; tenże, *Rewizja orzeczeń...*, s. 150.

¹⁶ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 10; *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w 1924 i pierwszej połowie 1925 roku*, PiOS 1925, s. 241; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1921*, PiOS 1922, nr 2, s. 133; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923...*, s. 276–277.

nia odmiennie kształtowały się statystyki w tym względzie wśród niepełnosprawnych stanowiących ofiary wypadków w zatrudnieniu bądź też chorób zawodowych. Ich liczba bowiem wraz z występowaniem kolejnych tego typu zdarzeń sukcesywnie się zwiększała i w końcu lat trzydziestych była znacząco wyższa niż w dekadzie poprzedniej. W roku 1925 niepełnosprawnych korzystających z wynikających z ubezpieczenia wypadkowego świadczeń rentowych było w całym kraju 45,7 tys., później kategoria ta wzrastała o kilka lub kilkanaście tysięcy rocznie, by w okresie kryzysu (spadek aktywności gospodarczej i znaczące zmniejszenie się liczby wypadków) ustabilizować się na poziomie nieco ponad 80 tys. osób. Ponowny wzrost przyszedł wraz z poprawą sytuacji gospodarczej (i wzrostem liczby wypadków). W roku 1934 liczba tzw. inwalidów pracy wyniosła zatem 87,5 tys., zaś w końcu 1937 roku było ich już 97,5 tys., a doliczając do nich kilka tysięcy niepełnosprawnych pobierających ubezpieczeniowe świadczenia emerytalne, można uznać, że tuż przed wojną liczba ta przekroczyła poziom 100 tys. osób¹⁷.

Nie do końca była ona tożsama z liczbą trwale niepełnosprawnych z tytułu niezdolności do pracy. Część świadczeniobiorców otrzymywała bowiem wsparcie finansowe czasowo i po rekonwalescencji wracała do pracy. Na początku lat trzydziestych renty wypłacane czasowo niezdolnym do pracy stanowiły kilkanaście procent wszystkich świadczeń (najmniej było ich w okresie największego osłabienia aktywności gospodarczej), co mogłoby oznaczać, iż 80–90% spośród wszystkich pobierających świadczenia powypadkowe w kraju stanowiły osoby trwale niezdolne do pracy i posiadające wskutek tego prawo do stałej renty. Wśród pobierających świadczenia dłużej niż dwa lata dominowali na początku lat trzydziestych niepełnosprawni o niewielkim ubytku zdolności do pracy. Na obszarze działania Zakładu Ubezpieczeń od Wypadków we Lwowie, obejmującego były zabory austriacki i rosyjski, w przedziale od 0 do 16,66% znajdowało się wtedy blisko 42% wszystkich świadczeniobiorców, natomiast poniżej 1/3 zdolności zarobkowania utraciło łącznie aż 70% rencistów. Najciężej poszkodowanych, o stopniu utraty możliwości pracy przekraczającym 2/3, było nieco ponad 9% inwalidów pracy, w tym 2,3% stanowiły osoby, których ubytek na zdrowiu przekraczał 83%¹⁸.

Ze względu na zróżnicowany stan prawny obowiązujący w poszczególnych zaborach zbiorowość inwalidów pracy w Polsce była niejednolita. O ile bowiem na obszarze dawnych zaborów austriackiego i rosyjskiego zdecydo-

¹⁷ VII Rocznik Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1931, Warszawa 1932, s. 332–333; MRS 1936, s. 215; 1938, s. 291; 1939, s. 307; *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934*, Warszawa 1935, s. 24; obliczenia własne.

¹⁸ AAN, MOS, sygn. 30, *Opieka...*, k. 11–12; F. Kolasa, *Niektóre problemy społecznego ubezpieczenia od wypadków*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, z. 2, s. 136; obliczenia własne.

waną ich większość stanowiły osoby zatrudnione wcześniej poza rolnictwem, o tyle w b. dzielnicy pruskiej wśród świadczeniobiorców stosunkowo liczni byli również pracujący w rolnictwie. Podlegali oni Zakładowi Ubezpieczeń od Wypadków w Rolnictwie w Poznaniu oraz Zakładowi Ubezpieczeń od Wypadków i na Wypadek Inwalidztwa w Królewskiej Hucie. Na początku lat trzydziestych zakład w Poznaniu wypłacał im 22–23 tys. rent inwalidzkich rocznie, natomiast obejmujący województwo śląskie zakład w Królewskiej Hucie takich świadczeniobiorców miał nieco ponad 3 tys. Oznaczało to, że łącznie osób niepełnosprawnych zatrudnionych wcześniej w rolnictwie i korzystających z rent dla uszkodzonych było w kraju nieco ponad 25 tys., czyli około 1/4 wszystkich zarejestrowanych w Polsce inwalidów pracy. Oczywiście wskutek ograniczonego zasięgu terytorialnego ubezpieczenia była to liczba wyraźnie nieadekwatna do ówczesnych realiów, jednak z drugiej strony warto zauważyć, że była to jedyna pewna informacja na temat niepełnosprawnych mieszkańców wsi w tym okresie, pozostali w większości wymykali się bowiem statystykom¹⁹.

Niezwykle trudno oszacować zbiorowość niepełnosprawnych nienależących do wyżej wymienionych i z różnych względów uprzywilejowanych kategorii. Według z oczywistych względów niepełnych danych spisu powszechnego z 30 września 1921 r. w kraju było 76,1 tys. osób kalekich, w tym 16,7 tys. niewidomych, 34,4 tys. głuchoniemych oraz 25 tys. pozbawionych kończyn (59,5 tys. spośród spisanych niepełnosprawnych stanowiły osoby powyżej 19 roku życia). W połowie lat dwudziestych Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej zakładało, że niepełnosprawnych dorosłych było w kraju ok. 72 tys., w tym 15 tys. pozbawionych kończyn, 17 tys. ociemniałych oraz 30 tys. głuchoniemych. Do nich należałoby dodać blisko 30 tys. osób starych i niedołączonych niezdolnych do pracy i niemogących oczekiwać wsparcia z innych poza opieką społeczną źródeł, co łącznie dawałoby około 100 tys. dorosłych niepełnosprawnych. Szacunek kalekich dzieci zamykał się w tym czasie w liczbie około 25 tys., wśród których wskazywano 13 tys. głuchoniemych, 5 tys. pozbawionych kończyn oraz 4 tys. dzieci ociemniałych. Łącznie z dorosłymi dawało to ok. 125 tys. niepełnosprawnych w Polsce²⁰.

Wciąż był to jednak obraz niepełny, gdyż nie obejmował chorych psychicznie. W tym przypadku o ściśle dane było jeszcze trudniej, gdyż i szacunki

¹⁹ AAN, MOS, sygn. 30, *Opieka...*, k. 13–15; F. Gadomski, *Walka o bezpieczeństwo pracy i ubezpieczenie od wypadków przy pracy w rolnictwie*, PiOS 1933, nr 2, s. 154–155.

²⁰ *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie 1925 roku*, PiOS 1926, nr 1–2, s. 122–124; *Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Tablice państwowe*, Warszawa 1927, s. 58–59; według spisu z 1921 roku w miastach mieszkało blisko 17 tys. niepełnosprawnych, czyli nieco ponad 1/5 ogółu takich osób w kraju.

przedwojenne, i przeprowadzona w 1925 roku ankieta ówczesnego Departamentu Służby Zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych uznawane były za znacząco zaniżone. Na początku lat dwudziestych Ministerstwo Zdrowia Publicznego liczbę chorych psychicznie wymagających stacjonarnego leczenia określało na ok. 38 tys. osób, tymczasem przeprowadzona w połowie dekady próba spisu przyniosła liczbę zaledwie 22 tys. chorych, a o niedoskonałości tej urzędowej formy badania świadczyły zarówno znaczące różnice terytorialne, jak i porównania z innymi państwami. Dość powiedzieć, że zgodnie ze spisem w Warszawie jeden chory przypadał na 535 mieszkańców, podczas gdy na Polesiu proporcje te były czterokrotnie „lepsze” (jeden chory na 2,1 tys. ludności). Wyniki te wydają się nierealne również w porównaniu z danymi pochodzącymi z innych krajów. W Polsce bowiem jeden chory wymagający leczenia zakładowego przypadał na 2768 mieszkańców, tymczasem w Anglii stosunek ten był aż dziesięciokrotnie niższy (1 do 254), w Niemczech sześciokrotnie, zaś we Francji czterokrotnie. Nawet gdyby wziąć pod uwagę stosunki francuskie (jeden chory zakładowy na 622 mieszkańców), liczbę umysłowo chorych w Polsce należałoby określić na 43 tys., w przypadku zaś skorzystania z wcale nie najwyższego „przelicznika” niemieckiego (stosunek 1 do 453) liczba ta zbliżałaby się do 60 tys. chorych, a więc byłaby blisko trzykrotnie wyższa niż oficjalnie oszacowana²¹.

Liczbę niepełnosprawnych niezwiązanych z ubezpieczeniem wypadkowym ani ustawodawstwem inwalidzkim należałoby zatem określić dla połowy lat dwudziestych w zależności od przyjętego szacunku na około 160–180 tys. osób. I wydaje się, że wartość ta wciąż jeszcze będzie zaniżona. Potwierdzeniem tej tezy jest dobrze udokumentowany referat na temat „opieki nad kalekami” przygotowany na potrzeby Ministerstwa Opieki Społecznej i datowany na 25 października 1933 r. Jego autor, dr Witold Reklewski, pominął w nim wprawdzie dorosłych niepełnosprawnych ortopedycznie, przez których rozumiał chorych cierpiących na choroby mięśni, kości lub nerwów aparatu ruchowego, ale spróbował oszacować zbiorowości pozostałych pozostających poza systemem gwarantowanego wsparcia. Liczbę dzieci i młodocianych upośledzonych z przyczyn ortopedycznych określił, odwołując się do odpowiednich wyników badań przeprowadzonych w Niemczech, na poziomie aż 60 tys. chorych (potwierdzeniem trafności szacunku miał być fakt, że z powodu samej tylko gruźlicy kości i stawów i tylko w obrębie działalności ubezpieczeń społecznych przybywało w Polsce rocznie około tysiąca niepełnosprawnych dzieci). Obok upośledzonych ruchowo autor referatu wymienił jeszcze około 140 tys. dorosłych i dzieci cier-

²¹ Druki Sejmowe, Okres I, druk 389, *Wniosek posłów Stefana Dąbrowskiego z Klubu Chrześcijańsko-Narodowego, Stefana Falkowskiego ze Związku Ludowo-Narodowego i kol. w sprawie zamykania zakładów psychiatrycznych w b. zaborze pruskim i na Wileńszczyźnie oraz zamiany ich na niewłaściwe cele*, s. 1; W. Łuniewski, *Opieka nad psychicznie chorymi w Polsce. Jej stan obecny i zadania na przyszłość*, PiOS 1934, nr 4, s. 452–453; obliczenia własne.

piących z innych powodów. Najwięcej wśród nich było chorych psychicznie („umysłowo chorych idiotów i matolków”), których liczbę oszacował na ok. 100 tys., ociemniałych miało być zaś ok. 25 tys. I mimo że wyprowadzona w ramach tego szacunku liczba głuchoniemych była znacząco niższa od tej podawanej dekadę wcześniej, można przyjąć, że zbiorowość niepełnosprawnych nieobjętych pomocą ubezpieczeniową oraz zaopatrzeniową liczyła około 200 tys. osób²².

Po dodaniu do 15 tys. odnotowanych dziesięć lat wcześniej niepełnosprawnych ruchowo dorosłych nieuniknionego przyrostu ich liczby do poziomu około 25 tys., co i tak jest szacunkiem raczej zaniżonym, liczba ta wzrastała do ok. 225 tys. osób. Łącznie zatem z inwalidami wojennymi, wojskowymi i cywilnymi oraz osobami pobierającymi renty z tytułu wypadków przy pracy liczba osób niepełnosprawnych w Polsce sięgać mogła w I połowie lat trzydziestych 480–490 tys. W zaokrągleniu było to zatem około pół miliona obywateli i na takim szacunku należy się oprzeć, mając równocześnie świadomość jego ułomności oraz ryzyka, że również i on może być zaniżony (stały dostęp do różnych form ochrony zdrowia miało w Rzeczypospolitej zaledwie dwadzieścia kilka procent populacji, co mogło oznaczać, że wiele przypadków niepełnosprawności nigdy nie zostało zgłoszonych)²³.

Świadczenia pieniężne dla osób niepełnosprawnych

Niepełnosprawność, często utożsamiana z niezdolnością do zarobkowania, ale i z niemożnością samodzielnego bytowania, z założenia wymagała podejmowania wielu zróżnicowanych i dostosowanych do konkretnych potrzeb form wsparcia. Analiza polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej pozwala podzielić wdrażane wobec tej zbiorowości instrumenty pomocy na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą i w ostatecznym rozrachunku podstawową stanowiły świadczenia pieniężne, drugą – wyspecjalizowane działania instytucjonalne mające na celu bezpośrednią pomoc osobom niepełnosprawnym zarówno w zakresie ich codziennego bytowania, jak i leczenia, rehabilitacji oraz aktywizacji zawodowej. Świadczenia pieniężne dostępne były z reguły jedynie osobom objętym przepisami o zaopatrzeniu inwalidzkim, ubezpieczeniach społecznych i zaopatrzeniu

²² AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 22, 24–25; obliczenia własne.

²³ Na temat dostępności do publicznej i prywatnej służby zdrowia zob. P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 180–281; zbiorowość niepełnosprawnych ruchowo dorosłych powiększała się przede wszystkim wskutek analogicznych jak u dzieci powikłań gruźliczych oraz wypadków; na marginesie warto dodać, że tylko w ubezpieczeniu wypadkowym oraz wśród inwalidów kolejowych i wojskowych było w 1933 roku 32,1 tys. niepełnosprawnych z amputacjami, a statystyki te nie obejmowały, rzecz jasna, znaczącej większości ludności kraju, zob. AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 28.

emerytalnym funkcjonariuszy państwowych, które obok innych form pomocy gwarantowały również beneficjentom środki samodzielnego utrzymania. Wsparcie tego typu praktycznie niedostępne było natomiast dla niepełnosprawnych, którzy znajdowali się poza tak rozumianym i prawnie zdefiniowanym systemem. Stała pomoc finansowa obejmowała zatem w całym omawianym okresie renty inwalidów wojennych, wojskowych i cywilnych, niezdolnych do pracy w wyniku wypadków w zatrudnieniu oraz pozostałych po zmarłych świadczeniobiorcach członków ich rodzin (renty wdowie i sieroce). Była to zatem zbiorowość znacząco przewyższająca liczbę samych tylko osób niepełnosprawnych znajdujących się pod opieką odpowiednich regulacji prawnych, z drugiej jednak strony należy pamiętać, że wszystkie wymienione świadczenia związane były z niepełnosprawnością, i tak je trzeba traktować.

Zdecydowanie najwięcej beneficjentów należało do grupy inwalidów wojennych. Zgodnie z ustawą z 1921 r. renty inwalidzkie przysługiwały bowiem wszystkim poszkodowanym, których stopień utraty zdolności zarobkowania wynosił co najmniej 15%, a to oznaczało, że potencjalnie takich uprawnionych było w końcu lat dwudziestych około 109 tys., zaś w kolejnych latach ich liczba wzrosła do 133 tys. Samych rentobiorców było jednak wśród inwalidów wojennych i wojskowych nieco mniej, gdyż część spośród nich pracowała zawodowo i uzyskiwała dochody nieuprawniające do pobierania świadczeń rentowych. W związku z tym w sierpniu 1932 roku renty otrzymywało 112,4 tys. inwalidów, a liczbę tę uzupełniało 65,7 tys. wdów po zmarłych inwalidach, 62,5 tys. sierot po nich oraz 15,4 tys. utrzymywanych przez nich wcześniej rodziców. Łącznie zatem ze świadczeń inwalidzkich korzystało wtedy 256 tys. osób²⁴.

Znaczące zmniejszenie tej liczby przyniosły przeprowadzone w latach 1932–1933 zmiany prawne. Szczególnie dotkliwe były pod tym względem skutki rozporządzenia Prezydenta z 28 października 1933 r., w myśl którego dla inwalidów służących wcześniej w armiach zaborczych minimalny próg utraty zdolności do zarobkowania zwiększony został do 25%. Wskutek tego w roku 1934 zbiorowość inwalidów pobierających świadczenia zmniejszyła się do 77,8 tys., czyli aż o ponad 1/3, a łączna liczba wypłacanych rent spadła do niespełna 181 tys. Kolejna lata przyniosły pewne złagodzenie zasad przyznawania świadczeń kombatantom z armii zaborczych (uzależniano je od wieku kombatantów), dzięki czemu następował ponowny wzrost liczby rentobiorców. W 1935 roku świadczenia pobierało blisko 82 tys. inwalidów, w 1936 niespełna 88 tys., w 1938 było ich już 97,9 tys. (w tym 7,1 tys. inwalidów wojskowych), czyli wciąż jednak o kilkanaście tysięcy mniej niż przed reformą systemu świadczeń. Suma wszystkich wypłacanych rent w 1937 roku ponownie przekroczyła poziom 200 tys., osiągając 207,9 tys. Było to zatem znacznie mniej niż na początku dekady, a w roku 1938 liczba ta jeszcze nieco spadła. Zjawisko to wytłumaczyć

²⁴ MRS 1933, s. 125; Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930, s. 355.

można naturalnym z upływem czasu zmniejszaniem się liczby uprawnionych do rent sierot po inwalidach (w roku 1931 było ich 67,5 tys., zaś w 1938 już tylko 24,6 tys.)²⁵.

Nieco inaczej i w sposób bardziej „naturalny” kształtowała się liczba świadczeń otrzymywanych przez poszkodowanych w wypadkach w zatrudnieniu oraz pozostałych po nich członków rodzin. Jak już zasygnalizowano, była to wartość narastająca i najwyższe poziomy osiągnęła tuż przed wybuchem wojny, a sama liczba niepełnosprawnych uprawnionych do renty z czasem zrównała się z liczbą pobierających świadczenia inwalidów wojennych. Jeszcze w roku 1925 osób pobierających renty z tytułu wypadków przy pracy było w całym kraju zaledwie 45,7 tys., należy jednak pamiętać, że dopiero rok wcześniej ubezpieczeniem objęte zostały tereny byłego zaboru rosyjskiego. W kolejnych latach następował stopniowy wzrost liczby świadczeniobiorców tożsamy z dynamiką zbioru zakwalifikowanych do kategorii niezdolnych do pracy. W 1927 roku przekroczyła ona zatem 52 tys., w 1930 roku wyniosła zaś już blisko 82 tys. i na tym poziomie kształtowała się w kolejnych kilku latach. Ponowny wzrost odnotowano wraz z ustąpieniem kryzysu i ostatecznie w 1937 roku liczba rentobiorców osiągnęła 97,5 tys., była więc już wtedy nieco wyższa od tej obrazującej zbiorowość pobierających renty inwalidów wojennych²⁶.

Obok samych poszkodowanych renty wypadkowe otrzymywali również pozostali po zmarłych uprawnionych członkowie ich rodzin. W przeciwieństwie do zaopatrzenia inwalidzkiego było ich jednak znacząco mniej, co wynikało z charakteru ubezpieczenia, zasad przyznawania świadczeń oraz liczby wypadków śmiertelnych (oscylowała w granicach tysiąca zdarzeń rocznie). Gdy zatem korzystających z rent wdowich i sierocych w zaopatrzeniu inwalidzkim było ponaddwukrotnie więcej niż samych inwalidów, to w ubezpieczeniu wypadkowym sytuacja była skrajnie odmienna. W połowie lat dwudziestych członkowie rodzin poszkodowanych stanowili nieco ponad 1/4 wszystkich świadczeniobiorców, później, wraz ze wzrostem liczby uprawnionych niepełnosprawnych, odsetek ten jeszcze się zmniejszył i już do końca okresu międzywojennego oscylował w granicach 20% ogółu pobieranych rent. W 1925 roku świadczeń takich wypłacano 17,4 tys., w 1930 było ich 21 tys., natomiast w 1937 – 26,9 tys., a z reguły nieco więcej wśród nich było rent wdowich niż sierocych, chociaż w 1937 roku proporcje pod tym względem się wyrównały. Łącznie liczba wypłacanych świadczeń rentowych wynikających z niepełnosprawności spowodowanej wypadkami przy pracy wzrosła z poziomu 63 tys. w roku 1925 do nieco ponad 100 tys. na początku lat trzydziestych, by później utrzymywać się poniżej

²⁵ DzURP 1933, nr 86, poz. 669; MRS 1939, s. 294; P. Grata, *Polityka państwa...*, s. 111–112; zgodnie z ustawą z 17 marca 1932 r. minimalny poziom uszczerbku na zdrowiu uprawniający do świadczenia inwalidów wojskowych wynosił 30%.

²⁶ MRS 1939, s. 307; *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934...*, s. 24.

110 tys. aż do 1936 roku. Ponowny znaczący wzrost nastąpił w kolejnych latach i w końcu 1937 roku rent wypłacano 125,6 tys., zaś we wrześniu 1938 roku było ich już 129 tys.²⁷

Różne były zasady kształtowania wysokości wypłacanych rent inwalidzkich. Zarówno w przypadku zaopatrzenia inwalidzkiego, jak i ubezpieczenia wypadkowego wysokość świadczeń z reguły zależna była przede wszystkim od stopnia niepełnosprawności, jednak inaczej sformułowane były podstawy wymiaru świadczeń. Inwalidzi wojenni otrzymywali stawki ustalone kwotowo przez ustawodawcę, natomiast tzw. inwalidzi pracy zależnie od wcześniejszego wynagrodzenia (podobnie jak w przypadku niepełnosprawnych emerytów państwowych). Znacząco różniły się również kwoty wypłacane bezpośrednio osobom niepełnosprawnym oraz pozostałym po nich członkom rodzin. Jeszcze bardziej skomplikowany i dynamiczny był charakter świadczeń wypłacanych inwalidom wojennym. Zgodnie z ustawą z marca 1921 roku składać się one miały z zasadniczej renty inwalidzkiej oraz dodatków dla ciężko poszkodowanych, kwalifikacyjnego i drożyznianego. Praktyka kolejnych lat ukształtowała system, w którym uprawnieni inwalidzi otrzymywali rentę zasadniczą powiększoną o dodatek dla ciężko poszkodowanych przysługujący osobom, które utraciły co najmniej 45% zdolności zarobkowania (przy 45% uszczerbku dodatek wynosił 10 zł miesięcznie, powyżej 95% było to już 75 zł). Równocześnie wysokość świadczeń była zależna od stopnia utraty zdrowia (renta stanowiła proporcjonalną część świadczenia zasadniczego inwalidy zupełnego) oraz od stanu rodzinnego osoby niepełnosprawnej²⁸.

Wskutek przyjętych zasad rozpiętość wysokości świadczeń była bardzo duża i wynosiły one od niespełna 19 zł miesięcznie przysługujących najmniej poszkodowanym i bezdzietnym niepełnosprawnym do blisko 300 zł miesięcznie wypłacanych inwalidom zupełnym mającym na utrzymaniu wielodzietną rodzinę. Ważne zmiany w obowiązujących zasadach nastąpiły wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z 17 marca 1932 r. Zgodnie z jej wytycznymi zróżnicowano poziom świadczeń otrzymywanych przez inwalidów wojennych i wojskowych oraz uzależniono wysokość zaopatrzeń od miejsca zamieszkania rentobiorcy (w miejscowościach o niższych kosztach utrzymania świadczenia miały być odtąd niższe o 12 bądź 30%). W myśl ustawy na zaopatrzenie składać się miały renta zasadnicza (125 zł dla inwalidy zupełnego wojennego oraz 100 zł

²⁷ Tamże; Druki Sejmowe, Okres V, druk 100, cz. 14, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Opieki Społecznej na rok 1939/40*, s. 6; MRS 1939, s. 307; Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1946–1985, Warszawa 1987, s. 175; obliczenia własne.

²⁸ DzURP 1921, nr 32, poz. 195; A. Jarosz-Nojszewska, *Świadczenia rentowe dla inwalidów wojennych w II RP w latach 1918–1926* [w:] *Gospodarka i społeczeństwo a wojskowość na ziemiach polskich* pod red. T. Głowińskiego, K. Popińskiego, Wrocław 2010, s. 207–209; J. Sobociński, *Zaopatrzenie pieniężne inwalidów w świetle obowiązujących przepisów o zaopatrzeniu inwalidzkim*, PiOS 1934, nr 1, s. 47–51.

dla wojskowego) oraz dodatki dla ciężko poszkodowanych, kwalifikacyjny, rodzinny i pielęgnacyjny. Poziom świadczeń w miejscowościach zaliczonych do kategorii A (najwyższe koszty utrzymania) pozostał na tym samym poziomie co poprzednio, wyraźnie niższe były natomiast renty wypłacane w miejscowościach zaliczonych do pozostałych klas (w przypadku kategorii C świadczenia kształtowały się od 13,12 zł miesięcznie dla bezdzietnego kawalera do 213 zł dla inwalidy pełnego z co najmniej czwórką dzieci). Kolejna modyfikacja poziomu świadczeń przyszła wraz ze wspomnianym dekretem Prezydenta RP z 28 października 1933 r., który nie tylko odebrał je najmniej poszkodowanym kombatanom b. państw zaborczych, ale również obniżył o 10% rentę przysługującą inwalidom walczącym w obcych armiach²⁹.

**Tabela 1. Wysokość świadczeń inwalidzkich w 1931 roku
(wraz z dodatkiem dla inwalidów ciężko poszkodowanych)**

Kategoria inwalidów	Utrata zdolności zarobkowej (w%)	Świadczenie w zł według grupy rodzinnej			
		samotny	żonaty i 1 dziecko	żonaty i 2 lub 3 dzieci	żonaty i 4 dzieci i więcej
I	15	18,75	23,75	27,50	31,25
II	16–24	25,00	31,65	36,65	41,70
III	25–34	37,50	47,50	54,95	62,50
IV	35–44	50,00	63,30	73,30	83,30
V	45–54	72,50	89,15	101,65	114,10
VI	55–64	86,95	106,95	121,95	136,95
VII	65–74	110,45	133,80	151,30	168,75
VIII	75–84	124,95	151,60	171,60	191,60
IX	85–94	162,45	192,45	214,90	237,40
X	95–100	199,95	233,25	258,25	283,25

Źródło: J. Sobociński, *Zaopatrzenie pieniężne...*, s. 52.

Mimo zachodzących zmian poziom przysługujących i wypłacanych inwalidom wojennym świadczeń był w istniejących warunkach stosunkowo wysoki. W sytuacji bowiem gdy w wielkim i średnim przemyśle przetwórczym zarobki robotnicze oscylowały w tym czasie wokół 100 zł miesięcznie, wysokość rent otrzymywanych przez bardziej poszkodowanych inwalidów ocenić należy na tym tle pozytywnie. Mniej poszkodowani otrzymywali świadczenia wyraźnie niższe, ale mieli znacznie większe możliwości podejmowania zatrudnienia (ten aspekt problemu był wykorzystywany jako argument zwolenników ograniczenia dostępu do świadczeń). Niewiele zmieniły również pod tym względem wprowadzane od 1932 roku modyfikacje, gdyż uzależnienie poziomu świadczeń od

²⁹ DzURP 1932, nr 26, poz. 238; 1933, nr 86, poz. 669; J. Sobociński, *Zaopatrzenie pieniężne...*, s. 52–58; *O naszą przyszłość*, „Głos Inwalidy” 1934, s. 1.

miejsca zamieszkania miało swoje uzasadnienie w ówczesnych realiach gospodarczych. Z drugiej strony w warunkach kryzysu płace nominalne w sposób widoczny się zmniejszały, tymczasem świadczenia inwalidzkie utrzymywały się na stałym poziomie, co w kontekście spadku kosztów utrzymania oznaczało *de facto*, niezależnie od struktury świadczeniobiorców, realny wzrost wysokości świadczeń³⁰.

Potwierdzeniem tezy o stosunkowo niezłym poziomie świadczeń inwalidzkich wypłacanych niepełnosprawnym kombatantom może być porównanie wysokości ich rent z rentami wynikającymi z ubezpieczenia wypadkowego, dla których kwota świadczenia zależna była od wcześniejszych zarobków i wynosiła dla inwalidy zupełnego 2/3 uzyskiwanych poborów. W związku z tym wysokość świadczenia, uzależnionego wszak również od stopnia niepełnosprawności, nie mogła być wysoka. Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, a więc jeszcze w okresie stosunkowo wysokich płac, przeciętna renta wypadkowa kształtowała się w ubezpieczeniu robotniczym na poziomie 22–23 zł miesięcznie, niepełnosprawni robotnicy rolni otrzymywali zaś wtedy średnio około 13 zł miesięcznie. Oznaczało to zatem, że przeciętna renta powypadkowa kształtowała się na poziomie najniższych świadczeń wypłacanych z zaopatrzenia inwalidzkiego. Potwierdzeniem tego były przeciętne renty miesięczne przysługujące w zależności od stopnia uszczerbku na zdrowiu. W końcu 1933 roku w lwowskim zakładzie ubezpieczeniowym średnia renta wynosiła 26,82 zł, ale najmniej poszkodowani niepełnosprawni otrzymywali zaledwie 11 zł. Osoby, które utraciły zdolność zarobkowania w wymiarze od 58,33% do 66,66%, dostawały przeciętnie 53 zł miesięcznie (inwalidzi wojenni o podobnym stopniu niepełnosprawności nieobarczeni rodziną otrzymywali blisko 90 zł), zaś najbardziej poszkodowani pobierali niespełna 97 zł miesięcznie, a więc nawet trzykrotnie mniej niż wypłacano w analogicznej sytuacji z tytułu zaopatrzenia inwalidzkiego (na każde uprawnione dziecko ubezpieczony otrzymywał dodatek w wysokości 10% renty, suma świadczenia nie mogła jednak przekroczyć podstawy jego wymiaru)³¹.

Odmienne kształtowały się również zasady i poziom świadczeń wypłacanych w obu systemach członkom rodzin zmarłych osób niepełnosprawnych. Poza zasiłkiem pogrzebowym w wysokości miesięcznego świadczenia bądź

³⁰ MRS 1936, s. 183; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 412–413.

³¹ VII Rocznik Ubezpieczeń Społecznych..., s. 333; F. Kolasa, *Niektóre problemy...*, s. 134–136; E. Modliński, *Ubezpieczenie od wypadków...*, s. 107–109; M. Piątkowski, *Świadczenia emerytalno-rentowe...*, s. 33; w myśl ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r. jedynie niepełnosprawni, którzy znaleźli się wskutek wypadku lub choroby zawodowej w takim stanie, że nie mogli się obejść bez stałej pomocy i opieki innych osób, otrzymywali dodatek do renty w wysokości 1/3 podstawy jej wymiaru, co oznaczało, że ich renta mogła być równa wcześniejszym zarobkom.

wynagrodzenia (w przypadku śmiertelnego wypadku przy pracy) były to renty wdowie, sieroce oraz przysługujące utrzymywanym wcześniej przez inwalidów rodzicom. W zaopatrzeniu inwalidzkim renta wdowia wynosiła 30% renty zasadniczej przysługującej zmarłemu, natomiast świadczenie sieroce stanowiło 20% tej kwoty (dla sieroty zupełnej 30%). Renta sieroca mogła być pobierana do ukończenia przez uprawnionego 18 roku życia bądź też w przypadku kontynuacji kształcenia do czasu ukończenia szkoły, ale nie dłużej niż do 24 roku życia. Suma rent przyznanych wszystkim pozostałym po zmarłym nie mogła przekraczać poziomu przysługującej mu renty zasadniczej powiększonej o dodatek rodzinny na żonę (renta na niezdolnych do pracy rodziców wynosiła 25% na jedną osobę oraz 40% dla obojga rodziców)³².

Renty wdowie i sieroce w zaopatrzeniu inwalidzkim były zatem z założenia wyraźnie niższe niż świadczenia dla samych niepełnosprawnych. W ubezpieczeniu wypadkowym sytuacja była znacząco odmienna. Wprawdzie renta wdowia wynosiła zaledwie 20% zarobków zmarłego (podobnie było w przypadku renty sieroczej), jednak oznaczało to, że stanowiła blisko 1/3 maksymalnie przysługującego mu świadczenia. Co więcej, ustawa scaleniowa z 1933 roku ustaliła wysokość renty wdowiej na poziomie 30% przeciętnego zarobku zmarłego z ostatniego roku zatrudnienia (renta sieroca została utrzymana na poziomie 20% zarobku, zaś w przypadku sieroty pełnej była podnoszona do 25% tak określonej podstawy). W sytuacji gdy większość niepełnosprawnych powypadkowych otrzymywała stosunkowo niewielkie kwoty stanowiące niski odsetek wcześniejszych zarobków, okazywało się, że renty wdowie, a nawet sieroce przeciętnie kształtowały się na poziomie porównywalnym, a nawet wyższym niż świadczenia otrzymywane przez poszkodowanych w wypadkach niepełnosprawnych³³.

Na marginesie spraw inwalidzkich przez cały omawiany okres pozostawali tzw. inwalidzi cywilni. W związku z ograniczonym zasięgiem terytorialnym obowiązujących przepisów było ich bowiem niewielu, a wypłacane zasiłki miały z reguły wartość symboliczną. W roku 1923 zarejestrowanych inwalidów cywilnych korzystających ze stałych świadczeń było 517, a wraz z pozostałymi po zmarłych członkami rodzin zasiłki otrzymywało niespełna 1,6 tys. osób. W kolejnych latach liczba uprawnionych nieco się zwiększyła, ale wzrost zachodził raczej w grupie członków rodzin inwalidów. W 1925 roku zasiłki otrzymywało łącznie 1830 osób, w tym samych inwalidów 521, w latach trzydziestych liczba uprawnionych do świadczeń zbliżała się do 2 tys. Wysokość wypłacanych na wniosek odpowiednich urzędów wojewódzkich rent w połowie lat dwudziestych wynosiła, w zależności od stopnia niepełnosprawności, od 1,60 do 16,50 zł miesięcznie, w dekadzie następnej zaś mieściły się w granicach 5–20 zł miesięcznie.

³² DzURP 1932, nr 26, poz. 238.

³³ DzURP 1933, nr 51, poz. 396; VII Rocznik Ubezpieczeń Społecznych..., s. 333; E. Modliński, *Ubezpieczenie od wypadków...*, s. 107–108.

Oprócz świadczeń stałych budżet niewielkie kwoty przeznaczał również na doraźną pomoc dla najbardziej potrzebujących inwalidów cywilnych, ale zapomogi takie (od 25 do 200 zł) były z reguły jednorazowe i trafiały jedynie do części zarejestrowanych inwalidów (w 1925 roku otrzymało je 150 osób)³⁴.

Trudno określić liczbę korzystających ze świadczeń pieniężnych niepełnosprawnych byłych urzędników i pracowników państwowych. Nie stanowili oni bowiem wyodrębnionej kategorii świadczeniobiorców i otrzymywali podobnie jak pozostali emeryci państwowi zaopatrzenie emerytalne powiększone w zależności od statusu i stopnia niepełnosprawności. Z reguły były to specjalne dodatki wynikające z poziomu niepełnosprawności. W przypadku urzędników państwowych i zawodowych wojskowych do przysługującej emerytury doliczano do stażu pracy od dwóch (utrata zdolności do pracy 35–54%) do dziesięciu lat (całkowita utrata zdolności zarobkowania), co oznaczało wzrost otrzymywanego świadczenia. Kolejarzom związana z wykonywaniem czynności zawodowych niepełnosprawność była rekompensowana tzw. odszkodowaniem wypłacanym obok przysługującej emerytury. Przy całkowitej utracie zdolności zarobkowania wynosiło ono według rozporządzenia Rady Ministrów z 4 lipca 1929 r. 60% podstawy wymiaru świadczenia zasadniczego³⁵.

Potwierdzeniem zasadniczych różnic między świadczeniami pieniężnymi niepełnosprawnych kombatanów oraz tzw. inwalidów pracy była przepaść dzieląca poziom wydatków na obie te grupy. Finansowane z budżetu świadczenia dla inwalidów wojennych w roku 1927/28 przekroczyły 130 mln zł, rok później wyniosły już blisko 150 mln zł, a na przełomie dekad, wraz ze wzrostem liczby uprawnionych, zbliżyły się do 160 mln zł rocznie. Tymczasem na świadczenia rentowe z tytułu ubezpieczenia wypadkowego zajmujące się nim zakłady w połowie lat dwudziestych wydawały tylko kilkanaście milionów złotych. Mimo systematycznego wzrostu przeznaczanych na świadczenia kwot na początku lat trzydziestych ich suma wynosiła około 38 mln zł rocznie i była aż czterokrotnie niższa od wydatków na renty inwalidów wojennych³⁶.

Zmiany w tym względzie przyszły dopiero wraz z ograniczeniem liczby i wysokości świadczeń inwalidzkich. Kwoty na nie przeznaczane w ciągu kilku lat zmniejszyły się o ponad 1/3 i w połowie lat trzydziestych ustabilizowały się na poziomie nieco ponad 90 mln zł rocznie (by tuż przed wybuchem wojny po-

³⁴ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 10; *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie...*, s. 146; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923...*, s. 277.

³⁵ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 16–17; DzURP 1929, nr 57, poz. 448; 1934, nr 20, poz. 160; W. Muszalski, *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy państwowych w Polsce (1918–1954)*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 6, Warszawa 1988, s. 24–25.

³⁶ *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934...*, s. 9; Zamknięcia rachunków państwowych za lata 1927/28–1930/31; obliczenia własne.

ownie przekroczyć pułap 100 mln zł). Sumy wydawane na świadczenia wynikające z ubezpieczenia wypadkowego nadal natomiast stopniowo się zwiększały, dochodząc w 1938 roku do blisko 55 mln zł. W ten sposób wydatki na inwalidów pracy wynosiły już ponad połowę kwot przeznaczanych przez budżet na inwalidów wojennych, co jednak w kontekście równej liczby obu grup niepełnosprawnych po raz kolejny dowodziło widocznych różnic między nimi w wysokości otrzymywanych świadczeń (pewien wpływ na tak znaczącą przewagę wydatków na inwalidów wojennych miała również większa liczba wypłacanych rent wdowich i sierocych). Niewielką część w wydatkach na świadczenia dla niepełnosprawnych stanowiły renty inwalidów cywilnych i osób po nich pozostałych. W połowie lat dwudziestych wydawano na nie kilkadziesiąt tysięcy zł rocznie, w dekadzie kolejnej były to kwoty nieprzekraczające z reguły 200 tys. zł³⁷.

Wsparcie instytucjonalne osób niepełnosprawnych

Będące najprostszą formą wsparcia świadczenia pieniężne przysługiwały stosunkowo dużej zbiorowości niepełnosprawnych, należeli oni jednak do kilku wybranych kategorii. Znacznie szerszy był, przynajmniej teoretycznie, zakres innych działań pomocowych opartych na wyspecjalizowanych usługach leczniczych, rehabilitacyjnych, opiekuńczych oraz szkoleniowych. Repertuar środków pomocy władz państwowych, samorządów i organizacji społecznych był w tym względzie rozbudowany i urozmaicony, problemem zasadniczym pozostawał jednak w całym omawianym okresie zasięg podmiotowy kierowanej do niepełnosprawnych oferty wsparcia instytucjonalnego. Podobnie bowiem jak w przypadku świadczeń pieniężnych wyraźnie uprzywilejowani byli inwalidzi wojenni oraz niepełnosprawni korzystający z ubezpieczenia wypadkowego, którym z mocy prawa należały się również świadczenia niepieniężne, natomiast dla całej masy pozostałych niepełnosprawnych wsparcie było z reguły fakultatywne i w ostatecznym rozrachunku niemal zawsze liczba beneficjentów nie przystawała do ujawnionych bądź potencjalnych potrzeb.

Zdecydowanie najbardziej rozbudowany był zestaw usług oferowanych inwalidom wojennym i wojskowym. Wśród ogółu środków wydawanych na wsparcie dla nich zdecydowanie dominowały wprawdzie świadczenia pieniężne, jednak warto zauważyć, że na pomoc leczniczą z reguły również wydawano z budżetu państwa znaczące kwoty, oscylujące w granicach 1,5 mln zł rocznie. Kilka tysięcy inwalidów regularnie korzystało z leczenia ambulatoryjnego, oko-

³⁷ MRS 1936, s. 207; 1939, s. 294; *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie...*, s. 146; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1937/38 r.*, PiOS 1938, nr 4, s. 521; *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1934–1938*, Warszawa 1940, s. 17; obliczenia własne.

ło tysiąca było leczonych w szpitalach wojskowych i cywilnych, kilkuset korzystało z sanatoriów i uzdrowisk, podobna ich liczba przebywała w zakładach dla psychicznie chorych. Oprócz tego inwalidzi zaopatrywani byli na koszt budżetu w protezy i inne potrzebne środki ortopedyczne (niespełna milion złotych dla 4–5 tys. inwalidów rocznie). Podobnie jak w przypadku inwalidów wojennych prawo do świadczeń leczniczych oraz protezowania mieli niepełnosprawni korzystający ze świadczeń wynikających z ubezpieczenia wypadkowego. Warto jednak zauważyć, że środki przeznaczane na ten cel były wyraźnie niższe niż w przypadku finansowanego z budżetu państwa leczenia inwalidów wojennych (na początku lat trzydziestych poszczególne zakłady ubezpieczeniowe, z wyjątkiem lwowskiego, na świadczenia lecznicze i protezowanie wydawały średnio po około 100 tys. zł rocznie)³⁸.

Całość oferowanego inwalidom wojennym wsparcia instytucjonalnego uzupełniały placówki zapewniające im przekwalifikowanie zawodowe bądź też opiekę w przypadku pełnej niezdolności do samodzielnego życia. Inwalidzi zgodnie z przepisami mieli prawo do szkolenia i przygotowania zawodowego na koszt państwa (trwającego nie dłużej niż dwa, a w przypadkach wyjątkowych trzy lata). Z naturalnych względów potrzeby w tej materii były zdecydowanie największe w pierwszej dekadzie niepodległości, gdy ośrodków prowadzących szkolenia było najwięcej, a liczba kursantów sięgała kilku setek rocznie. W 1923 roku inwalidzi nowe umiejętności zawodowe zdobywali w siedmiu placówkach edukacyjnych zlokalizowanych w Piotrkowie, Warszawie, Poznaniu, Łodzi, Niepołomicach, Krakowie i Lwowie, a z nauki korzystało w nich wtedy ponad 300 niepełnosprawnych. Poza tym urządzano dla nich w tym czasie we Lwowie, Krakowie i Toruniu kursy dokształcające dla buchalterów, niższych urzędników gminnych oraz doglądaczy mięsa, osobno zaś dokształcano inwalidów ociemniałych (w Warszawie, Płocku, Piotrkowie i Pniewach). Z upływem czasu liczba placówek kształcących zawodowo inwalidów się zmniejszała, na początku lat trzydziestych było ich już tylko trzy – Wojewódzka Szkoła Reedukacyjna w Poznaniu, Szkoła Reedukacyjna w Krakowie i Kurs Straży Leśnej i Polowej w Niepołomicach, a osobne kursy prowadzono również w Gnieźnie, Pleszewie i Kępnie. Ze względu na zmniejszenie zapotrzebowania na tego typu pomoc w końcu dekady zlikwidowana została największa w kraju szkoła reedukacyjna w Poznaniu³⁹.

³⁸ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 11–15; E. Boczkowski, *Analiza i ocena działalności ubezpieczenia chorobowego w latach 1933–1938 pod względem administracyjno-lekarskim i organizacyjnym*, Warszawa 1939, s. 59; *Leczenie i protezowanie inwalidów wojennych w Kasach Chorych*, PiOS 1929, nr 4, s. 388–389; *Leczenie inwalidów wojennych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1930, z. 1, s. 1–3.

³⁹ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 8–9; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1937/38...*, s. 517; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923...*, s. 280–281.

Inwalidzi wojenni całkowicie niezdolni do pracy oraz pozbawieni opieki mogli korzystać z tzw. domów inwalidzkich, w których otrzymywali bezpłatnie mieszkanie z utrzymaniem i opieką lekarską. Początkowo najbardziej poszkodowani inwalidzi znajdowali opiekę w obliczonym na 100 miejsc Domu Inwalidów Wojennych w Płocku, od 1923 roku trafiali również do prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wojskowych Domu Inwalidów we Lwowie, przeznaczonego pierwotnie tylko dla kombatantów ociemniałych (również na 100 łóżek). Kolejny dom inwalidy wojennego (na 30 miejsc) powstał w Wilnie. Z czasem jednak potrzeby w zakresie utrzymania inwalidów najczęściej poszkodowanych stawały się mniejsze i w latach trzydziestych pozostała już tylko jedna przeznaczona dla nich placówka – Dom Inwalidów we Lwowie, w którym przeciętnie przebywało 65 pensjonariuszy, co oznaczało, że jego możliwości wykorzystywane były tylko w 2/3. Obok ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych budżet państwa utrzymywał również w latach trzydziestych w zamkniętych zakładach opiekuńczych kilkudziesięciu inwalidów cywilnych oraz nieco ponad tysiąc tzw. inwalidów pracy, którzy ze względu na brak ubezpieczeń na starość nie mieli uprawnień do świadczeń rentowych (już w II połowie lat dwudziestych Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej zainicjowało wypłacanie świadczeń dla takich niepełnosprawnych)⁴⁰.

Trudno o precyzyjne informacje na temat liczby inwalidów wojennych korzystających z gwarantowanych im przez prawo preferencji w zakresie zatrudnienia, nadziałów ziemi czy też pierwszeństwa w przydziałach koncesji handlowych. Łącznie liczbę w pełni aktywnych zawodowo przedstawicieli tej grupy niepełnosprawnych oszacować można na 55–60 tys. osób. Wśród nich byli zarówno inwalidzi o uszczerbku na zdrowiu nieuprawniającym do pobierania renty, jak i 15–20 tysięcy niepełnosprawnych, którzy posiadali prawo do świadczeń rentowych, ale ze względu na uzyskiwanie odpowiednich dochodów z pracy rent nie pobierali. Nie istnieją informacje źródłowe na temat liczby niepełnosprawnych pracujących w administracji i przemyśle, stosunkowo niewielu było wśród nich osadników ziemskich (łącznie nadziały otrzymało ok. 2,3 tys. lżej poszkodowanych inwalidów), zdecydowanie najbardziej popularne było natomiast propagowane od pierwszych lat niepodległości prowadzenie przez inwalidów koncesjonowanej sprzedaży wyrobów monopolowych. W ich rękach znajdowało się bowiem około tysiąca hurtowni tytoniowych i solnych, a także znacząca część spośród kilkudziesięciu tysięcy sklepów i kiosków tytoniowych oraz sklepów z alkoholem. Można przyjąć, że około 30–35 tys. niepełnosprawnych kombatantów pozostawało dzięki koncesjom monopolowym aktywnymi zawodowo obywatelami, chociaż część z tych drobnych czę-

⁴⁰ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 9, 16; *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie...*, s. 147; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923...*, s. 280; *Śłużba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928, s. 68–69.

sto punktów sprzedaży nie przynosiła dochodu zwalniającego budżet państwa z wypłaty renty inwalidzkiej⁴¹.

Zupełnie inaczej niż w przypadku inwalidów wojennych i wojskowych, a nawet osób poszkodowanych wskutek wypadków przy pracy kształtowały się realia wsparcia instytucjonalnego oferowanego niepełnosprawnym obywatelom, którzy do żadnej z uprzywilejowanych grup nie należeli. W kontekście wskazanej wyżej ich liczby oraz formułowanych w połowie lat dwudziestych potrzeb trudno o pozytywne w tym względzie wnioski. Punktem wyjścia dla takiej oceny jest przygotowany w roku 1925 przez Departament Opieki Społecznej Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej katalog koniecznych inwestycji w zakresie placówek opiekuńczych i leczniczych. W sytuacji gdy w kraju istniało w tym czasie zaledwie 8 zakładów specjalistycznych dla niepełnosprawnych dorosłych (4 dla głuchoniemych i 4 dla ociemniałych), niezbędne minimum na kolejne tylko pięć lat oznaczać miało budowę 8 zakładów dla ociemniałych, 3 placówek dla epileptyków, paralityków i gruźlików, 2 zakładów dla pozbawionych kończyn (łącznie projektowano utworzenie 2 tys. nowych miejsc dla pensjonariuszy). Dla dzieci przewidywano natomiast w tym okresie konieczność powstania 2 zakładów dla kalek bez kończyn (na 200 łóżek), 8 dla ociemniałych (800 dzieci) oraz 10 dla głuchoniemych planowanych na 1000 pensjonariuszy łącznie (w 1926 roku działało w kraju 10 zakładów dla dzieci głuchoniemych i ociemniałych oraz 14 dla innych upośledzonych fizycznie lub umysłowo)⁴².

Obiektywnie formułowane potrzeby i oczekiwania ze strony ministerstwa w niewielkim jednak stopniu znajdowały odzwierciedlenie w realnych inicjatywach podejmowanych przez odpowiedzialne za opiekę społeczną samorządy. Następował wprawdzie pewien postęp w zakresie specjalizacji działań opiekuńczych, jednak przy wciąż trudnej sytuacji finansowej budżetów lokalnych był on zdecydowanie zbyt wolny w stosunku do potrzeb. W roku 1935 funkcjonowało w Polsce wprawdzie już 59 zakładów specjalnych zajmujących się dziećmi i młodzieżą, jednak dla niepełnosprawnych przeznaczonych było zaledwie 20. Było wśród nich 8 placówek dla głuchoniemych (458 wychowanków), 5 dla ociemniałych (226), zaledwie jedna dla dzieci kalekich (50 wychowanków) oraz 6 zakładów dla niedorozwiniętych i upośledzonych umysłowo (581 pensjonariuszy). Łącznie w zakładach specjalnych zamkniętych znajdowało się zatem wtedy około 1,3 tys. niepełnosprawnych dzieci. Z drugiej strony z powodu braku miejsc w tego typu placówkach blisko 700 takich dzieci przebywało w zwykłych

⁴¹ MRS 1932, s. 114; F. Bocian, *Osadnictwo wojskowe* [w:] *Kalendarz Ziemi Wschodnich na rok 1935*, Warszawa 1934, s. 272; P. Grata, *Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2, s. 95–96; obliczenia własne.

⁴² *Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie...*, s. 122–124; *Służba społeczna...*, s. 47.

schroniskach wspólnie z dziećmi zdrowymi, co oznaczało niepowodzenie postu-
lowanego od lat wydzielenia i odrębnego traktowania tego typu pensjonariuszy
(instrukcja ministerstwa z 1928 roku zastrzegła, że zakład dla dzieci normalnych
nie powinien przyjmować dzieci kwalifikujących się do zakładów specjalnych)⁴³.

Szczególnie trudna była sytuacja niepełnoprawnych ruchowo, dla których
istniał zaledwie jeden zakład ortopedyczno-wychowawczy w Poznaniu, podczas
gdy potrzeby w tej mierze oceniano na początku lat trzydziestych na co najmniej
jeden zakład w każdym województwie (kalekie dzieci miałyby być w nich reha-
bilitowane i przygotowywane do wykonywania pracy zawodowej). Nieco lepszy
był stopień zaspokojenia zapotrzebowania na miejsca w zakładach dla dzieci
niewidomych oraz głuchoniemych, chociaż warto zauważyć, że i w tym przy-
padku brakowało miejsc w wyspecjalizowanych placówkach (około setki takich
dzieci przebywało w konwencjonalnych schroniskach). Większe zakłady zam-
knięte dla dzieci ociemniałych znajdowały się jedynie w Laskach (138 dzieci)
i Warszawie (około 60 miejsc), placówki półotwarte funkcjonowały natomiast
w Bydgoszczy (ok. 125 podopiecznych) i we Lwowie (60 miejsc). Nieco lepiej
dyslokowane były zakłady dla dzieci głuchoniemych. W 1933 roku dwie takie
placówki funkcjonowały w Warszawie, po jednej we Lwowie, Płocku, Poznaniu
oraz Rybniku (największe były zakłady we Lwowie oraz Poznaniu, w większo-
ści placówek niepełnosprawne dzieci miały możliwość nauki zawodu). Zakłady
zamknięte dla dzieci upośledzonych umysłowo znajdowały się w Warszawie,
Otrębusach pod Warszawą, Lipnie Nowem w województwie poznańskim, Ryb-
niku, Krakowie oraz Brwinowie⁴⁴.

Znacznie mniej rozbudowana była, mimo pewnego postępu, specjalistyczna
sfera działań opiekuńczych na rzecz niepełnosprawnych dorosłych. Wyjąwszy
placówki dla nieuleczalnie chorych, na początku lat trzydziestych zakładów
zamkniętych było tylko 12 (6 dla ociemniałych i głuchoniemych oraz 6 dla cho-
rych psychicznie), co oznaczało wprawdzie poprawę w stosunku do połowy
dekady poprzedniej, jednak wciąż była to liczba niewystarczająca. W roku 1936
zakładów było 13 (o jeden zwiększył się stan posiadania w zakresie opieki nad
upośledzonymi umysłowo), jednak z powodu deficytu w tym względzie w zwy-
kłych schroniskach musiało wtedy przebywać blisko tysiąc niewidomych i głu-
choniemych oraz 1,2 tys. chorych umysłowo. W sytuacji gdy miejsc w zakła-
dach specjalnych było nieco ponad 500, oznaczało to, że zaledwie niewiele po-
nad 20% niepełnosprawnych dorosłych pensjonariuszy zakładów opiekuńczych
miało możliwość korzystania z opieki wyspecjalizowanej (w przypadku niepeł-
nosprawnych dzieci odsetek ten był znacznie wyższy i wynosił 65%). Jeszcze

⁴³ E. Rudzińska, *Zakłady opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży w 1934/35 roku*, PiOS 1937, nr 1, s. 71; też, *Zakłady opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży w 1936/37 r.*, tamże 1938, nr 2, s. 224.

⁴⁴ AAN, MOS, sygn. 530, *Opieka...*, k. 22–27.

gorsza sytuacja dotyczyła osób nieuleczalnie chorych. W 22 zakładach specjalnych przebywało ich wprawdzie w połowie lat trzydziestych 1,6 tys., jednak w tradycyjnych schroniskach pensjonariuszy takich było aż 7,5 tys., czyli ponad 80% ogółu nieuleczalnie chorych znajdujących się w zakładach opiekuńczych⁴⁵.

Odrębną kwestią była organizacja opieki medycznej nad chorymi psychicznie. O ile bowiem w przypadku niepełnosprawnych fizycznie niedobory wsparcia instytucjonalnego były groźne przede wszystkim dla pozbawionej odpowiedniej opieki jednostki, o tyle już pozostawienie samych sobie niepełnosprawnych umysłowo mogło być niebezpieczne również dla społeczeństwa. Wskutek tego ta kategoria niepełnosprawnych traktowana była z założenia wyjątkowo, a celem, co prawda nigdy niezrealizowanym, pozostawało objęcie właściwą opieką wszystkich wymagających tego chorych, zarówno ubezpieczonych, jak i asekuracji takiej pozbawionych. Podstawową jej formą była w całym omawianym okresie hospitalizacja, a koszty pobytu w zakładach leczniczych pokrywały państwo (inwalidzi wojenni, wojskowi i cywilni, funkcjonariusze państwowi), zakłady ubezpieczeniowe oraz, w przypadku ubogich chorych, gminy. Od początku jednak liczba dostępnych miejsc w specjalistycznych zakładach leczniczych nie dostawała do potrzeb. W połowie lat dwudziestych w 18 szpitalach psychiatrycznych oraz 11 takich oddziałach szpitali ogólnych znajdowało się niespełna 11 tys. łóżek dla chorych, zapotrzebowanie zaś szacowano wtedy na około 22 tys. Kolejne lata przyniosły wyraźny wzrost liczby dostępnych miejsc dla umysłowo chorych i w roku 1934 łóżek w szpitalach było już 14,5 tys., a dodatkowe pół tysiąca miejsc znajdowało się w tzw. opiece rodzinnej. Mimo tego postępu potrzeby wciąż były znacząco większe, określane na dalsze 20 tys. łóżek dla chorych psychicznie⁴⁶.

Do roku 1938 liczba takich miejsc zwiększyła się do 16,8 tys. i w żaden sposób nie mogła odpowiadać oczekiwaniom, czego najbardziej widocznym świadectwem było notoryczne przepełnienie szpitali i oddziałów psychiatrycznych. W 1928 roku na 11,7 tys. istniejących wtedy miejsc hospitalizowanych chorych było 13,3 tys., natomiast w dziesięć lat później ta swoista „nadwyżka” nadal wynosiła 1,5 tys. osób, co oznaczało, że takie właśnie były możliwości przekraczania ograniczeń lokalowych istniejących placówek psychiatrycznych w tym względzie (liczba zakładów specjalnych wzrosła z 20 na początku lat trzydziestych do 35 w końcu dekad). W latach trzydziestych władze resortu opieki społecznej większą wagę zaczęły przykładąć do tzw. opieki rodzinnej (oddawanie chorych pod opiekę chętnych rodzin w zamian za niewielkie wyna-

⁴⁵ M. Kacprzak, E. Rudzińska, *Opieka społeczna w liczbach (Opieka zamknięta nad dorosłymi)*, PiOS 1934, nr 1, s. 61; E. Rudzińska, *Zakłady opieki całkowitej (zamkniętej) dla dorosłych w 1935/36 roku*, tamże 1938, nr 1, s. 86.

⁴⁶ MRS 1931, s. 138; 1935, s. 189; 1939, s. 297; W. Łuniewski, *Opieka nad psychicznie chorymi...*, s. 453–454.

grodzienie), w II połowie dekady na szerszą skalę zaczęły natomiast powstawać przychodnie psychiatryczne, które przed wybuchem wojny działały w Warszawie, Lwowie, Łodzi, Krakowie, Wilnie, Cieszynie, Gdyni, Lublinie i Stanisławowie⁴⁷.

Potwierdzeniem niewystarczającego zasięgu pomocy dla niepełnosprawnych umysłowo było rażąco nierównomierne rozlokowanie placówek psychiatrycznych w kraju. Zdecydowanie najwięcej miejsc dla chorych oferowały zakłady w województwach zachodnich, gdzie znajdowała się w końcu lat dwudziestych ponad połowa wszystkich łóżek (6,5 tys.), podczas gdy w województwach wschodnich w czterech placówkach było łącznie zaledwie 265 miejsc dla chorych psychicznie. W sytuacji gdy w województwach zachodnich na milion mieszkańców przypadało 1048 hospitalizowanych chorych psychicznie, a w województwach centralnych i południowych było ich zaledwie niespełna 400, czyli ponaddwukrotnie mniej, trudno było mówić o pełnym zabezpieczeniu potrzeb. Co więcej, konieczność pokrywania przez gminy kosztów leczenia ubogich chorych często prowadziła na obszarze byłego zaboru rosyjskiego do unikania tego obowiązku i niekierowania części chorych do szpitala bądź też przedterminowego ich wypisu dokonywanego przez gminę ze względów oszczędnościowych (dzienny koszt pobytu chorego w końcu lat dwudziestych wynosił około 4 zł, w dekadzie następnej 3 zł, co przy wielomiesięcznej często hospitalizacji oznaczało dla ubogich gmin wiejskich znaczący wydatek budżetowy)⁴⁸.

Paradoksalnie zatem, mimo że niepełnosprawni umysłowo w największym stopniu korzystali z pomocy instytucjonalnej w ramach organizowanych przez państwo i samorządy działań opiekuńczych, niedostatki opieki w stosunku do nich były najbardziej bodaj dotkliwe. Były również najtrudniejsze do usunięcia, o czym świadczył wciąż duży deficyt w tym względzie mimo obiektywnego postępu, jaki się w omawianym okresie dokonał. Z drugiej jednak strony progres ten należy dostrzec, tym bardziej że pozostawał on w widocznym kontraście do zmian niezwykle wolno zachodzących w innych działach pomocy dla niepełnosprawnych nienależących do uprzywilejowanych kategorii. W ich bowiem przy-

⁴⁷ Tamże, s. 454–457; AAN, MOS, sygn. 12, *Sprawozdanie z działalności Departamentu Służby Zdrowia za rok 1938/39*, k. 25; MRS 1936, s. 210; 1939, s. 297; *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930*, s. 481; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939, s. 77–78; poza zakresem zainteresowania polityki społecznej znajdowały się w okresie międzywojennym kwestie oświatowe, warto jednak w tym miejscu zasygnalizować, że liczba szkół przeznaczonych dla niepełnosprawnych umysłowo dzieci również była niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Na początku lat trzydziestych naukę w szkołach specjalnych pobierała zaledwie 1/3 kwalifikujących się do takich placówek dzieci, zob. K. Dąbrowski, *Higiena psychiczna za granicą i u nas, jej najbliższe potrzeby i próby ich realizacji*, PiOS 1933, nr 1, s. 71–72; W. Luniewski, *Opieka nad psychicznie chorymi...*, s. 457.

⁴⁸ *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1930*, s. 483; W. Luniewski, *Opieka nad psychicznie chorymi...*, s. 459–460.

padku pomoc trafiała jedynie do najuboższych, niemających możliwości samodzielnego utrzymania i przebywających wskutek tego w zamkniętych zakładach opiekuńczych. Niezamożni, nieubezpieczeni i niebędący inwalidami wojennymi niepełnosprawni znajdujący się na utrzymaniu rodziny nie mieli prawie żadnego dostępu do ukierunkowanego na rehabilitację i aktywizację zawodową wsparcia instytucjonalnego, a perspektywy zmiany ich sytuacji życiowej były w związku z tym iluzoryczne.

Konkluzje

Podsumowując podejmowane w ramach systemu polityki społecznej Druhej Rzeczypospolitej próby oddziaływania na problemy życiowe osób niepełnosprawnych, należy uznać, że były to przedsięwzięcia niespójne i wyraźnie zróżnicowane. Podobnie zresztą jak w przypadku wielu innych płaszczyzn polityki społecznej trudno nawet mówić o jednej polityce wobec tej części obywateli. Wyraźnie widoczne było bowiem uprzywilejowanie pewnych grup osób niepełnosprawnych (inwalidów wojennych, wojskowych, emerytów państwowych, objętych ubezpieczeniem wypadkowym inwalidów pracy), które korzystały nie tylko z systemu świadczeń pieniężnych, ale również z obligatoryjnie im przysługującej pomocy lekarskiej oraz wsparcia w postaci protez i innych potrzebnych do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie udogodnień, a nawet rozbudowanych form aktywizacji zawodowej. Po drugiej stronie, na marginesie zainteresowania władz publicznych, znajdowali się natomiast pozostali niepełnosprawni mieszkańcy kraju. Mimo że również bardzo liczni, nie tylko nie mieli prawa do świadczeń pieniężnych, ale w niewielkim tylko stopniu mogli korzystać ze wsparcia instytucjonalnego, z reguły niewystarczającego w stosunku do potrzeb i ograniczonego do najuboższych oraz najmniej sprawnych, a równocześnie pozbawionych oparcia rodziny. Pozostali, jeśli tylko nie byli chorzy psychicznie, nie mogli w ramach istniejącego systemu liczyć w zasadzie na nic, pozostając w ten sposób poza sferą zainteresowania polityki społecznej państwa i samorządów, która w tej części swej aktywności wciąż bliższa była dawnym dziewiętnastowiecznym i na wskroś liberalnym wzorcom organizacyjnym w zakresie opieki społecznej (w niewielkim tylko stopniu zmieniały to nieliczne zakłady specjalne dla niepełnosprawnych dzieci i dorosłych).

Konkludując, należy stwierdzić, że polska polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych znajdowała się w dwudziestolecu międzywojennym w połowie drogi ku nowoczesności. Przykładem modernizacyjnych dążeń był bez wątpienia sposób potraktowania problemów i potrzeb inwalidów wojennych, podobny wymiar miał również kierunek zmian zachodzących w dziedzinie ubezpieczeń wypadkowych, czego potwierdzeniem stało się choćby objęcie asekuracją przez ustawę scaleniową chorób zawodowych. Wciąż tradycyjne

natomiast było podejście do pozostałych kategorii niepełnosprawnych (niezastużonych w walce o niepodległość czy też w służbie państwowej oraz nieubezpieczonych), co wynikało jednak nie tyle z programowej niechęci do bardziej aktywnej polityki, ile raczej z braku realnych możliwości finansowania odpowiedniego zabezpieczenia istniejących, choć nie do końca precyzyjnie zidentyfikowanych potrzeb w tym względzie. Potwierdzeniem tej tezy był choćby program inwestycyjny dla infrastruktury opieki społecznej opracowany w roku 1925 czy też postulaty stawiane w tej materii w latach trzydziestych, które również nie doczekały się jednak do końca okresu międzywojennego realizacji.

Źródła i literatura

- Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu Referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem ZPOK w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1935 r.*, Warszawa 1936.
- Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Opieki Społecznej 1918–1939, sygn. 12, 530.
- Bocian F., *Osadnictwo wojskowe* [w:] *Kalendarz Ziemi Wschodnich na rok 1935*, Warszawa 1934.
- Boczkowski E., *Analiza i ocena działalności ubezpieczenia chorobowego w latach 1933–1938 pod względem administracyjno-lekarskim i organizacyjnym*, Warszawa 1939.
- Caro L., *Zasady nauki ekonomii społecznej*, Lwów 1926.
- Chylak K., *Organizacja systemu ubezpieczeń od wypadków przy pracy w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. II, pod red. P. Graty, Rzeszów 2014.
- Daszyńska-Golińska Z., *Polityka społeczna*, Warszawa 1933.
- Dąbrowski K., *Higiena psychiczna za granicą i u nas, jej najbliższe potrzeby i próby ich realizacji*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 1.
- Dobroński A.C., *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919–2009*, Warszawa 2009.
- Druki Sejmowe, Okres I, druk 389, *Wniosek posłów Stefana Dąbrowskiego Klubu Chrześcijańsko-Narodowego, Stefana Falkowskiego ze Związku Ludowo-Narodowego i kol. w sprawie zamknięcia zakładów psychiatrycznych w b. zaborze pruskim i na Wileńszczyźnie oraz zamiany ich na niewłaścicwe cele*.
- Druki Sejmowe, Okres V, druk 100, cz. 14, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Opieki Społecznej na rok 1939/40*.
- Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1938*, Warszawa 1939.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919, 1921, 1923, 1924, 1926, 1928, 1929, 1930, 1932, 1933.
- E.M., *Rzut oka na rozwój ubezpieczenia od wypadków w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, z. 1.
- Gadomski F., *Walka o bezpieczeństwo pracy i ubezpieczenie od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 2.
- Grabowski E., *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923.
- Grata P., *Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2.
- Grata P., *Polityka państwa polskiego wobec inwalidów wojennych w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013.

- Grata P., *Rola parlamentu w kreowaniu polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.
- Herkner H., *Kwestya społeczna w zachodniej Europie*, Lwów 1905.
- Jarosz-Nojszewska A., *Świadczenia rentowe dla inwalidów wojennych w II RP w latach 1918–1926* [w:] *Gospodarka i społeczeństwo a wojskowość na ziemiach polskich* pod red. T. Głowińskiego, K. Popińskiego, Wrocław 2010.
- Kacprzak M., Rudzińska E., *Opieka społeczna w liczbach (Opieka zamknięta nad dorosłymi)*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 1.
- Kolasa F., *Niektóre problemy społecznego ubezpieczenia od wypadków*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, z. 2.
- Książka Jubileuszowa Wielkopolskiego Zarządu Wojewódzkiego Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1925.
- Książopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Leczenie i protezowanie inwalidów wojennych w Kasach Chorych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1929, nr 4.
- Leczenie inwalidów wojennych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1930, z. 1.
- Los inwalidów*, „Myśl Niepodległa” 1922, nr 591.
- Łuniewski W., *Opieka nad psychicznie chorymi w Polsce. Jej stan obecny i zadania na przyszłość*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 4.
- Mały Rocznik Statystyczny 1931, 1932, 1933, 1935, 1936, 1937, 1939.
- Manteuffel E., *Dobroczynność a opieka społeczna*, „Opiekun Społeczny” 1936, nr 1.
- Manteuffel E., *Współczesne formy opieki społecznej* [w:] *Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu Referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem ZPOK w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1935 r.*, Warszawa 1936.
- Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w 1924 i pierwszej połowie 1925 roku*, „Praca i Opieka Społeczna” 1925.
- Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w drugiej połowie 1925 roku*, „Praca i Opieka Społeczna” 1926, nr 1–2.
- Modliński E., *Ubezpieczenie od wypadków*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, nr 2.
- Muszalski W., *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy państwowych w Polsce (1918–1954)*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” z. 6, Warszawa 1988.
- O naszą przyszłość*, „Głos Inwalidów” 1934.
- O ubezpieczeniach społecznych w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1.
- Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. 2, pod red. P. Graty, Rzeszów 2014.
- Opieka nad inwalidami i starcami*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 5.
- Piątkowski M., *Świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” z. 1, Warszawa 1983.
- Przepisy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i pozostałych po nich rodzin*, zebrał i oprac. W. Czechowicz, Warszawa 1925.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1930.
- Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1946–1985, Warszawa 1987.
- Rudzińska E., *Co to jest opieka społeczna*, Warszawa 1935.
- Rudzińska E., *Zakłady opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży w 1934/35 roku*, „Praca i Opieka Społeczna” 1937, nr 1.
- Rudzińska E., *Zakłady opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży w 1936/37 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 2.

- Rudzińska E., *Zakłady opieki całkowitej (zamkniętej) dla dorosłych w 1935/36 roku*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 1.
- Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928.
- Sobociński J., *Inwalidzi wojenni i wojskowi w Polsce według pochodzenia oraz przyczyn inwalidztwa*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 3.
- Sobociński J., *Rewizja orzeczeń lekarskich inwalidzkich komisji rewizyjno-lekarskich i inwalidzkich komisji odwoławczych na zasadzie art. 7 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 2.
- Sobociński J., *Ustawa inwalidzka w świetle całokształtu zagadnienia inwalidzkiego oraz zmian wprowadzonych nowelą z dnia 28 października 1933 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 4.
- Sobociński J., *Zaopatrzenie pieniężne inwalidów w świetle obowiązujących przepisów o zaopatrzeniu inwalidzkim*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934.
- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu I kadencji, pos. 262 z 18 grudnia 1925 r.
- Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1937/38 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4.
- Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, nr 2.
- Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, nr 2.
- Starczewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 2.
- Starczewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 7.
- Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934*, Warszawa 1935.
- Wyniki pierwszego powszechnego spisu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku*.
- VII Rocznik Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1931, Warszawa 1932.
- Zakres działalności austriackiego Ministerstwa Opieki Społecznej*, „Biuletyn Dyrekcji Służby Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy” 1918, nr 3.
- Zamknięcie rachunków państwowych za lata 1927/28 – 1930/31.
- Zarzycki W., *Informator dla opiekunów społecznych*, Warszawa 1929.

The disabled people in the social policy of the Second Republic of Poland

Summary

The social policy of The Second Republic of Poland towards disabled people was in the halfway to modernize. Problems of these people were a very important social issue because there were 500 thousand of disabled people in Poland. Social policy towards them was not unitary. It dealt with issues of war invalids (veterans and civilians), casualties of work accidents (who were insured) and poor disabled people (uninsured). A legal basis for these activities of the state and local governments was different and the support for the particular groups of disabled people was also various. The war invalids received more support than others. The help involved e.g. pensions, health care, prostheses and a chance to get a job. The casualties of work accidents received pensions and health care but their benefits were fewer than benefits for war invalids. Poor disabled people were in the worst position. The state, local governments, charity organisations tried to help them but their possibilities were too small in relation to the needs. Poor disabled people received neither benefits nor health care, they could not expect the help in retraining and finding a job and only few of them could count on a place in care facility (the number of these places was too small).

Key words: disabled people, social policy, the Second Republic of Poland, war invalids, pensions, social care

Jerzy Łazor

POLITYKA MIGRACYJNA DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ - PRÓBA SYNTEZY

Wstęp

Celem niniejszego tekstu jest syntetyczny opis polskiej polityki migracyjnej w okresie międzywojennym. Temat ten doczekał się szerszego opracowania w książkach trojga historyków: Haliny Janowskiej i Edwarda Kołodzieja w latach osiemdziesiątych XX wieku oraz Piotra Kraszewskiego w następnym dekadzie¹. W obecnym stuleciu podsumowanie dotychczasowych rozważań bez wykorzystania nowych źródeł przedstawiła politolożka Anna Kicinger². Widzę przynajmniej dwa powody, dla których nowe syntetyczne opracowanie jest potrzebne. Po pierwsze, przywoływane prace zajmują się w większym stopniu emigracją, mniej uwzględniając imigrację. Po drugie, w ostatnich latach pojawiło się wiele nowych pozycji zajmujących się kwestiami szczegółowymi z zakresu migracji, w tym zjawiskiem repatriacji oraz emigracją żydowską³.

Stosowanie przeze mnie określenie „polityka migracyjna” odbiega od praktyki spotykanej w literaturze. Ze względu na dominację emigracji nad imigracją w dwudziestoleciu międzywojennym zazwyczaj pisze się o polityce emigracyjnej. Powroty robotników tymczasowych z Niemiec czy Francji traktowane są w takim ujęciu wyłącznie jako komponent emigracji, repatria-

¹ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981; E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1918–1939. Studia nad polityką emigracyjną II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982; P. Kraszewski, *Polska emigracja zarobkowa w latach 1870–1939. Praktyka i refleksje*, Poznań 1995.

² A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Central European Forum for Migration Research Working Paper 2005, 4, Warszawa 2005.

³ M.in. M. Piotrowski, *Reemigracja Polaków z Niemiec 1918–1939*, Lublin 2000; A. Patek, *Żydzi w drodze do Palestyny 1934–1944. Szkice z dziejów aliji bet, nielegalnej imigracji żydowskiej*, Kraków 2008; M.A. Kowalski, *Dyskurs kolonialny w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010; D. Sula, *Powrót ludności polskiej z byłego Imperium Rosyjskiego w latach 1918–1937*, Warszawa 2013, s. 138–139.

cja zaś w ograniczonym stopniu włączana jest do rozważań⁴. Wreszcie skupienie na emigracji powoduje, że nie dość wyraźnie dostrzega się politykę imigracyjną. Dlatego też bardziej poprawne wydaje mi się przyjęcie pojęcia polityki migracyjnej jako obejmującej działania państwa zarówno wobec emigracji, jak i imigracji.

W pracy korzystałem z materiałów archiwalnych zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zwłaszcza z zespołów Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), Ministerstwa Opieki Społecznej (MOS) i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW). Chcąc skonfrontować je z zagranicznym punktem widzenia, poddałem kwerendzie również materiały The National Archives w Londynie, zawierające informacje o polskiej polityce wobec Palestyny, oraz archiwów paryskich – Archives Nationales i Archives Diplomatiques – w kwestiach związanych z polską emigracją do Francji (i z planami wobec francuskich kolonii). Mając na uwadze syntetyczny charakter tekstu oraz rozbudowane przypisy w pracach, na które się powołuję, ograniczyłem liczbę odniesień do archiwaliów. Podobnie, ze względu na obszerne wykorzystanie przez moich poprzedników prasy fachowej, przeprowadziłem jedynie ograniczoną jej kwerendę.

W pracy kwestionuję tezę, że polska polityka migracyjna uległa znacznemu ograniczeniu w latach trzydziestych. Jak pokazuję, wniosek taki wynika z przyjętej definicji polityki migracyjnej jako komponentu polityki społecznej obejmującego jedynie zadania realizowane przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS, przemianowane w 1932 roku na Ministerstwo Opieki Społecznej). Takie stanowisko znaleźć można chociażby w pracy Pawła Graty⁵. Wraz z przejęciem kontroli w latach trzydziestych nad polityką migracyjną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych doszło do przededefiniowania jej celów, a w rezultacie do podjęcia czy też wzmocnienia aktywności na innych polach niż w poprzedniej dekadzie, zwłaszcza w zakresie polityki osadniczej (objawiała się ona głównie poprzez działania dyplomatyczne). Jednocześnie pokazuję, że władze prowadziły względnie stałą politykę wobec imigracji (w tym repatriacji), starając się ograniczyć liczbę przyjezdnych. Dla całego dwudziestolecia można mówić o dwóch stałych celach, które *expressis verbis* wyraził minister pracy i opieki społecznej Stefan Hubicki: ułatwieniu emigracji i ograniczeniu reemigracji⁶.

Tekst składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiam główne podmioty realizujące politykę migracyjną, zaś w dwóch następnych działania wobec emigracji oraz imigracji.

⁴ Takiemu ujęciu tematu sprzyja praktyka z epoki: choć jeszcze w 1921 roku kompetencje Rady Emigracyjnej obejmowały „politykę emigracyjną, reemigracyjną i imigracyjną”, w 1930 roku w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych polski „migrant” zrównany jest z emigrantem i reemigrantem; P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje - działania*, Rzeszów 2013, s. 51; AAN, MOS, 88, Okólnik MSW, 27 XII 1930 r, k. 26.

⁵ P. Grata, dz. cyt., s. 42.

⁶ Za: E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 184.

Siatka instytucjonalna

Instytucje zajmujące się polityką migracyjną w Polsce przechodziły gruntowne przemiany, będące konsekwencją ewolucji samej migracji. W pierwszym okresie (1918–1924) wielkie znaczenie miała repatriacja, a siatka instytucjonalna była dopiero tworzona, w drugim (1924–1932) reagowano na rosnącą emigrację, uzupełniając i systematyzując istniejące prawo, w trzecim zaś (1932–1939) spadek emigracji spowodował konieczność przebudowy dotychczasowego aparatu instytucjonalnego i rosnące znaczenie polityki osadniczej.

Jeszcze w trakcie I wojny światowej na terenie okupowanego Królestwa Polskiego powołano dwa urzędy zajmujące się migracją: Wydział Reemigracyjny przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Sekcję Emigracji i Pośrednictwa Pracy przy Ministerstwie Zdrowia Publicznego, Pracy i Opieki Społecznej, których uprawnienia sprowadzały się do opieki nad reemigrantami z Niemiec. Ich personel stał się podstawą pierwszego w niepodległej Polsce Państwowego Urzędu do Spraw Jeńców, utworzonego już 11 listopada 1918 r. Dekretem z 30 grudnia 1918 r. został on przekształcony w Państwowy Urząd do Spraw Jeńców, Uchodźców i Robotników, zwany JUR⁷. Do jego kompetencji należało „sprowadzanie do miejsca zamieszkania jeńców, uchodźców i robotników Polaków; zorganizowanie i przeprowadzenie przez ziemie państwa polskiego do właściwych punktów granicznych jeńców, uchodźców i robotników obcych narodowości; regulowanie warunków powrotu jeńców, uchodźców i robotników poza granicami Polski za pośrednictwem MSZ”⁸. Realizacja działań Urzędu w terenie była możliwa dzięki sieci urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (powoływał je dekret Rady Ministrów z 27 stycznia 1919 r.), które obok zadań związanych z krajowym rynkiem pracy obsługiwały również potencjalnych emigrantów.

Obawy przed zbytnim napływem repatriantów z ogarniętej rewolucją Rosji przyczyniły się do powołania wiosną 1919 roku Komisji Międzyministerialnej w Sprawie Zaostrożenia Kontroli Politycznej nad Powracającymi z Rosji Uchodźcami i Byłymi Jeńcami. Jej pracami kierował szef Sekcji Administracyjnej Prezydium Rady Ministrów, do składu weszli zaś przedstawiciele wszystkich ministerstw⁹.

Dalszy kształt polityki migracyjnej był konsekwencją sporu między dwoma głównymi ośrodkami zainteresowanymi tą tematyką: MPiOS i MSZ. Obydwa ministerstwa wniosowały o stworzenie podległego im centralnego urzędu odpowiedzialnego za kwestie migracyjne. Prezydium Rady Ministrów obydwie wnioski skierowało do Sejmu. Debata odbyła się 19 marca 1920 r., jednak poza

⁷ *Emigracja w Polsce*, „Biuletyn Urzędu Emigracyjnego” 1925, 9–10–11, s. 7; H. Janowska, dz. cyt., s. 106–107.

⁸ E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe...*, s. 43.

⁹ Tamże.

stwierdzeniem konieczności utworzenia urzędu niewiele z niej wynikło¹⁰. Ostatecznie 1 kwietnia 1920 r. rząd zdecydował o utworzeniu Urzędu Emigracyjnego przy MPiOS. Według Edwarda Kołodzieja za takim rozwiązaniem problemu stała chęć skoordynowania zagadnień emigracyjnych z walką z bezrobociem. JUR został rozwiązany pod koniec 1920 roku.

Kompetencje nowego urzędu szeroko ustaliło rozporządzenie RM z 22 kwietnia 1920 r.¹¹ Należały do nich: przygotowywanie prawa krajowego oraz międzynarodowego (z udziałem MSZ) z zakresu emigracji; opieka nad emigrantami oraz informowanie ich o warunkach panujących w kraju docelowym, a następnie dbanie o warunki podróży; współpraca z instytucjami opiekującymi się emigrantami; współpraca z Ministerstwem Skarbu w celu organizacji przekazów oszczędności wychodźców do kraju; opieka nad repatriantami i reemigrantami. Na mocy ustawy o uregulowaniu dobrowolnej i przymusowej migracji ludności z 4 listopada 1920 r.¹² urzędowi przekazano też funkcje, placówki i personel likwidowanego jednocześnie JUR. Precyzyjny zakres czynności Urzędu Emigracyjnego ustalono w rozporządzeniu RM z 20 października 1924 r.¹³, statut organizacyjny urzędu zatwierdzono zaś w kolejnym rozporządzeniu z 11 lutego 1925 r.¹⁴

Wraz z powstałymi w 1919 roku państwowymi urzędami pracy i opieki nad wychodźcami (nazwanymi później państwowymi urzędami pośrednictwa pracy, PUPP) Urząd Emigracyjny dysponował szeroką gamą podległych instytucji w terenie. Samych PUPP-ów było w połowie lat dwudziestych ponad czterdzieści. Miały za zadanie informować poszukujących pracy o możliwości jej znalezienia za granicą, a także udzielać pomocy pragnącym wyjechać. Ponadto Urząd Emigracyjny dysponował ekspozyturami, z których najważniejsza – w Poznaniu – obsługiwała migrację do Francji i Niemiec. Funkcjonowały także etapy emigracyjne organizowane przy głównych przejściach granicznych oraz w punktach zbiorczych wewnątrz kraju; zatrudniano inspektorów, kontrolerów i konwojentów. Działalność Urzędu Emigracyjnego – często ograniczoną szczupłością personelu – uzupełniało wiele organizacji społecznych dotowanych przez MPiOS¹⁵.

¹⁰ MSZ swój wniosek o utworzenie Państwowego Urzędu Emigracyjnego skierowało do Prezydium Rady Ministrów już w lipcu 1919 roku. Projekt zakładał zależność urzędu od MSZ i znaczną niezależność od reszty rządu. Projekt MPiOS, wobec braku zagranicznych przedstawicielstw ministerstwa, wiele miejsca poświęcał powołaniu podległych mu attachés emigracyjnych, za: P. Kraszewski, dz. cyt., s. 145, 148–149; E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe...*, s. 43–45.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej z dnia 22 IV 1920 r., DzURP 1920, nr 39, poz. 232; B. Roczynowski, *Zagadnienia emigracji sezonowej w polskiej polityce emigracyjnej w latach 1918–1932*, Warszawa 1933, praca dyplomowa w Bibliotece SGH, s. 9.

¹² DzURP 1920, nr 39, poz. 232.

¹³ DzURP 1924, nr 94, poz. 873.

¹⁴ O działalności i ocenie UE zwłaszcza E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 47–49.

¹⁵ P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, s. 156–163; W. Wrześniński, *Polityka państwa polskiego wobec Polaków za granicą w latach 1918–1939*, „Przegląd Zachodni” 1975, 2, s. 298.

Ustawa z listopada 1920 roku precyzowała, że „zadania swe poza granicami kraju Urząd Emigracyjny spełnia w ścisłym porozumieniu z MSZ i za pomocą jego organów”. W szczególnie istotnych dla polskiej emigracji krajach, jak Francja czy Niemcy, MSZ miało na wniosek MPiOS mianować osobnych attachés dla spraw wychodźczych (zwanych później attachés emigracyjnymi, od 1923 roku zaś radcami emigracyjnymi)¹⁶. Formalnie urzędnicy ci podlegali MPiOS, ale w coraz większym stopniu ich działalność kontrolowało MSZ, co obydwie ministerstwa potwierdziły we wspólnym rozporządzeniu z 1924 roku¹⁷. Faktyczną opiekę nad emigrantami poza granicami kraju sprawowali konsulowie, choć ich możliwości działania były często ograniczone liczbą spraw i niewielkimi środkami, jakimi dysponowały konsulaty¹⁸.

W kwietniu 1921 roku powstała Rada Emigracyjna, społeczne ciało doradcze Urzędu Emigracyjnego, która zbierała się pod przewodnictwem ministra pracy i opieki społecznej. W jej skład wchodziła przedstawiciele zainteresowanych ministerstw, parlamentu oraz specjaliści w zakresie emigracji. Choć opinie Rady nie były wiążące, posiadała pewien potencjał wpływu na politykę. Pozostał on jednak niewykorzystany, gdyż w pierwszych latach istnienia ciało to zbierało się nader rzadko. Zmieniło się to po ustaleniu przez Radę Ministrów zakresu działalności Urzędu Emigracyjnego oraz po reformie Rady, przekształconej w 1925 roku w Państwową Radę Emigracyjną. Zmieniono wówczas tryb powoływania jej członków. Reprezentanci parlamentu zostali zastąpieni przez przedstawicieli central związkowych. Ci byli jednak powoływani przez ministra pracy i opieki społecznej, co pozbawiało tę instytucję zakładanego początkowo charakteru społecznego. Odgrywała „skromną rolę”¹⁹.

Siatkę instytucjonalną, a zarazem inne zagadnienia z zakresu polityki migracyjnej potwierdzała tzw. ustawa emigracyjna, czyli rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji²⁰. O konieczności uchwalenia takiego aktu prawnego dyskutowano od lat, ale udało się do tego doprowadzić dopiero po poprawce do konstytucji z sierpnia 1926 r., umożliwiającej obejście drogi legislacyjnej. Rozporządzenie zastąpiło dotychczasowe przepisy. W szczególności potwierdzało rolę Urzędu Emigracyjnego jako centralnego organu do spraw emigracji.

Rozporządzenie zapowiadało powołanie funduszu emigracyjnego. Doszło do tego w 1929 roku, kiedy powstała też zarządzająca nim Komisja Funduszu Emigracyjnego. Fundusz, w formie kredytu państwowego, miał być przeznaczony

¹⁶ *Rozporządzenie MPiOS i MSZ z dnia 10 XII 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, 1, s. 19.

¹⁷ P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, s. 153.

¹⁸ Na temat realiów na południu Francji zob. J. Meysztowicz, *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Kraków 1984, passim.

¹⁹ P. Grata, dz. cyt., s. 51.

²⁰ DzU 1927, nr 89, poz. 799.

ny na popieranie akcji osadniczej. Jego wysokość była niewielka w stosunku do łącznych przychodów z tytułu migracji (kwot przysyłanych do kraju przez emigrantów)²¹.

W lipcu 1930 roku powstała z kolei Komisja Międzyministerialna do Spraw Emigracyjnych, która miała koordynować politykę migracyjną w obrębie rządu. Obydwie komisje obradowały pod przewodnictwem ministra pracy i opieki społecznej. Był to element szerszego procesu tworzenia ciał międzyministerialnych w tym okresie.

W styczniu 1930 roku powstał Syndykat Emigracyjny Sp. z o.o. Z kapitału zakładowego 858 tys. zł 600 tys. należało do państwa, reszta zaś do koncesjonowanych w Polsce linii okrętowych. Stworzono go z inicjatywy Urzędu Emigracyjnego i MPiOS, aby lepiej kontrolować zagraniczne towarzystwa transportowe, które oskarżano o prowadzenie nielegalnej działalności rekrutacyjnej wśród emigrantów. Stąd planowano przejęcie przez Syndykat całości dystrybucji biletów dla wyjeżdżających. Wobec sprzeciwu linii cel ten nie został zrealizowany, choć Syndykat odnalazł swą niszę (o czym niżej)²².

Działania wobec Polonii (do której należeli przecież emigranci) początkowo podlegały Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. We wrześniu 1923 roku powołano z jego inicjatywy Międzyministerialną Komisję do Spraw Kulturalno-Oświatowych Polaków Zamieszkałych poza Granicami Państwa Polskiego. Zaczęła ona funkcjonować od 1925 roku i koordynowała działania w tej dziedzinie²³.

System, w którym MPiOS miało dominującą pozycję w polityce migracyjnej w kraju, MSZ kontrolowało zaś jej aspekty międzynarodowe, uległ zmianie w 1932 roku. Zmniejszenie możliwości emigracyjnych na świecie uczyniło dotychczasową politykę mało efektywną. Pierwszym etapem zmian było rozporządzenie Prezydenta RP z 21 czerwca 1932 r.²⁴, które znosiło Urząd Emigracyjny i Państwową Radę Emigracyjną, przenosząc większość emigracyjnych kompetencji MPiOS na MSZ. Samo MPiOS zostało przekształcone w Ministerstwo Opieki Społecznej²⁵.

Równoległe Komisja Funduszu Emigracyjnego i Międzyministerialna Komisja do Spraw Emigracji zostały połączone w Międzyministerialną Komisję Emigracyjną, tym razem pod kontrolą MSZ. Komisja była dość silną instytucją – nie tylko koordynowała działania międzyresortowe, ale również zawiadywała

²¹ P. Grata, dz. cyt., s. 56–57; pierwotne plany wobec funduszy zob. AAN, MOS, 79, Projekt ustawy emigracyjnej, k. 1–26.

²² H. Janowska, dz. cyt., s. 120–122.

²³ E. Kołodziej, *Dzieje Polonii...*, s. 294.

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i o zniesieniu Urzędu Emigracyjnego, DzU 1932, nr 52, poz. 492.

²⁵ P. Grata, dz. cyt., s. 49–50.

Funduszem Emigracyjnym, którego plany osadnicze stanowiły istotny element polityki emigracyjnej w latach trzydziestych²⁶.

Kolejnym etapem było zniesienie PUPP-ów rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1933 r.²⁷ Wraz z jego wejściem w życie 1 kwietnia 1934 r. kompetencje urzędów zostały przeniesione na administrację ogólną na poziomie powiatowym (w praktyce na starostów). Władzami emigracyjnymi drugiej instancji zostali początkowo wojewodowie (faktycznie zastępowali ich inspektori emigracyjni wysyłani przez MOS), zaś w końcu 1933 roku funkcję tę dla całego kraju przejął inspektor emigracyjny w Warszawie²⁸. Taki podział pracy utrzymał się do wybuchu wojny.

W nowej sytuacji część dawnych działań Urzędu Emigracyjnego przejął formalnie Syndykat Emigracyjny – jedyna instytucja, która przetrwała systemowe zmiany polityki migracyjnej. Syndykatowi formalnie podporządkowane były: akcja informacyjna, pomoc przy rekrutacji indywidualnej oraz grupowej (do Francji i Niemiec), wreszcie wsparcie w organizacji transportu emigrantów. Służyć temu miała sieć przeszło dwudziestu oddziałów i kilkuset korespondentów w Polsce oraz kilka oddziałów zagranicznych (cztery pod koniec lat trzydziestych). Faktycznie działalność ta ograniczała się do obsługi zakupów biletów przez emigrantów, zaś akcja informacyjna, a tym bardziej opiekuńcza prowadzone były w niewielkim wymiarze. W przeciwieństwie do innych organizacji Syndykat formalnie zarabiał na emigracji, zwłaszcza zamorskiej. Ze względu na zmniejszenie się ruchu migracyjnego nie mógł jednak liczyć na duże dochody i utrzymywał się dzięki dotacjom rządowym²⁹.

Dlaczego zdecydowano się na tak radykalną zmianę aparatu emigracyjnego? Wielki kryzys doprowadził do znacznego ograniczenia możliwości emigracji z Polski – tradycyjne kraje imigracyjne, w tym kraje emigracji zarobkowej, zamykały się przed przyjezdnymi z Polski³⁰. Wiele osób powróciło do kraju. Dawny system, obliczony na wsparcie emigracji zarobkowej, stracił rację bytu, okazał się też zbyt drogi w utrzymaniu w kontekście wprowadzanych w konsekwencji wielkiego kryzysu oszczędności.

²⁶ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 180–182; P. Grata, dz. cyt., s. 57, zwłaszcza przyp. 72.

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o zniesieniu państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, DzU 1933, nr 84, poz. 621.

²⁸ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 179–180.

²⁹ H. Janowska, dz. cyt., s. 120–123.

³⁰ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 3: *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982, s. 11, 15; M. Fularski, *Kryzys emigracyjny a polska polityka kolonialna*, Warszawa 1931, s. 1–9; J. Tomaszewski, *Czynniki wpływające na migracje zewnętrzne ludności w Polsce 1918–1939* [w:] *Mechanizmy polskich migracji zarobkowych* pod red. C. Bobińskiej, Warszawa 1976, s. 147.

Wedle Wiktora Tomira Drymmera, jednego z kluczowych urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, kierującego jego Biurem Personalnym i Departamentem Konsularnym, przebudowa systemu wynikała z dublowania kompetencji i zbyt wysokich kosztów. Jego zdaniem rozbudowany Urząd Emigracyjny w praktyce wykonywał tę samą pracę co Wydział Emigracyjny Departamentu Konsularnego, który składał się wówczas raptem z pięciu urzędników³¹. Interpretację tę należy uznać za przesadzoną. Urząd Emigracyjny z podlegającą mu administracją wykonywał znacznie szerszą pracę, zwłaszcza bezpośrednio wobec emigrantów. Dotkliwy brak fachowej pomocy pracowników Urzędu ujawnił się, kiedy jego czynności starał się zastąpić Syndykat Emigracyjny. Wedle Witolda Langroda zmiany były wynikiem reorientacji dotychczasowej polityki migracyjnej, zwłaszcza zaś chęci wzmocnienia opieki państwa nad skupiskami Polaków za granicą, która również znalazła się w gestii MSZ. Ta opinia wydaje się bliższa prawdy³².

W czasie wielkiego kryzysu znacznie ograniczono finansowanie organizacji społecznych, władze wykorzystały przy tym okazję, aby przejąć nad częścią z nich kontrolę. Szczególną rolę odgrywała Liga Morska i Kolonialna, największa organizacja społeczna Drugiej Rzeczypospolitej, powstała w 1930 roku z dawnej Ligi Morskiej i Rzecznej. Prowadziła ona szeroką działalność propagandową na rzecz polskich kolonii, uczestniczyła też sama w akcji osadniczej³³.

Skupienie na emigracji osadniczej wymusiło też stworzenie nowej instytucji, choć nie w formie agendy państwowej: 30 czerwca 1936 r. założono Międzynarodowe Towarzystwo Osadnicze, którego zadaniem było „zdobycie odpowiednich terenów dla osadnictwa rolniczego polskiej emigracji w Południowej Ameryce”. Kapitał zakładowy wyniósł skromne 500 tys. zł, z czego połowę dostarczył Państwowy Bank Rolny, połowę zaś MSZ³⁴.

W rezultacie decyzje w sprawie emigracji zapadały na poziomie rządowym, zaś bezpośrednie działania podejmować miały trzy podmioty prywatne. Liga Morska i Kolonialna miała za zadanie prowadzić „akcję oświatowo-propagandową na rzecz emigracji”, Syndykat Emigracyjny – organizować podróże wyjeżdżających oraz opiekować się nimi w trakcie podróży, wreszcie MTO – „prowadzić działalność kolonizacyjną”³⁵. Taki ogólny schemat utrzymał się do wybuchu wojny. W szczególności nie powiodła się próba Ministerstwa Opieki Społecznej, które w 1937 roku przygotowało projekt zmian instytucjonalnych³⁶.

³¹ W.T. Drymmer, *W służbie Polsce*, Warszawa 1998, s. 123–124. Por. H. Janowska, dz. cyt., s. 112–113, 115.

³² W.T. Drymmer, *W służbie...*, s. 124, przypis **.

³³ T. Białas, *Liga Morska i Kolonialna 1930–1939*, Gdańsk 1983, s. 175–179.

³⁴ Cytat i dane za: tamże, s. 182–183.

³⁵ Tamże.

³⁶ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 202; T. Białas, *Liga...*, s. 187.

Polityka wobec emigracji

Polityka emigracyjna zajmowała się dwoma zbliżonymi, choć nie identycznymi zjawiskami: emigracją zarobkową i emigracją osadniczą. Pierwszy termin oznaczał wyjazdy do pracy, najczęściej okresowe, skierowane do państw europejskich, przez co był w zasadzie równoznaczny z tzw. emigracją kontynentalną. Głównie państwa, do których kierowali się polscy robotnicy, to Niemcy (gdzie wbrew polskim intencjom kwitła emigracja nielegalna), Francja i Łotwa³⁷.

Emigracja osadnicza oznaczała wyjazdy realizowane z zamiarem trwałego osiedlenia się poza granicami Polski. Była w zasadzie tożsama z emigracją zamorską, czyli pozaeuropejską. Głównie państwa przyjmujące to Stany Zjednoczone, Kanada, Argentyna, Brazylia oraz Palestyna. Poza geografiami od emigracji zarobkowej różniła ją także znacznie mniejsza skala reemigracji. Część wyjeżdżających opuszczała kraj nielegalnie, choć często za cichym przyzwoleniem polskich władz (dotyczyło to głównie żydowskich wyjazdów do Palestyny)³⁸.

Szczególnym typem polityki wobec emigracji zamorskiej stała się silna w latach trzydziestych polityka osadnicza, czyli dążenie do pozyskania zagranicznych terenów pod zorganizowane osadnictwo. Ze względu na prawo imigracyjne w krajach przyjmujących i cele polskiej polityki szczególnie koncentrowano się na Ameryce Południowej. Działania te okazały się drogie i nieskuteczne. Opierały się na nierealistycznych założeniach, w tym na micie Polaka – idealnego pioniera i osadnika³⁹.

Z polityką osadniczą współgrały działania na rzecz zdobycia przez Polskę kolonii czy też mandatów Ligi Narodów, które po 1936 roku „ciążył[y] nad całokształtem polityki państwa polskiego wobec wychodźstwa”⁴⁰. Polscy dyplomaci odbyli wiele rozmów z przedstawicielami mocarstw (głównie Anglii i Francji) i zabierali głos na forum Ligi Narodów. Poza mało realistyczną wizją skierowania do ewentualnych kolonii części emigracji za polityką tą stały względy prestiżowe. Działania w zakresie kolonii można traktować jako obliczony w znacznym stopniu na odbiorców w kraju element propagandowy. Za granicą powodowały wielkie zdziwienie⁴¹.

³⁷ A. Kicinger, dz. cyt., s. 16; L. Landau, *Wychodźstwo sezonowe na Łotwę i do Niemiec w 1937 roku*, Warszawa 1966, s. 24–30; A. Jarzyna, *Polityka emigracyjna*, Lwów 1933, s. 92.

³⁸ A. Patek, dz. cyt., s. 93–110; J. Łazor, *Polsko-palestyńskie stosunki gospodarcze w latach 1920–1939*, Warszawa 2012, praca doktorska w bibliotece SGH, s. 164–168, 171–181.

³⁹ P. Kraszewski, *Problem osadnictwa polskiego w Peru w okresie międzywojennym*, „Studia Historyczne” 1979, 4, s. 584–603; tenże, *Polsko-boliwijska umowa emigracyjna z 31 grudnia 1937*, „Kwartalnik Historyczny” 1977, nr 2, s. 354–367; M. Krasicki, *Polska „akcja kolonialna” w Ameryce Łacińskiej w latach 1929–1939*, „Dzieje Najnowsze” 1977, nr 4, s. 3–18; T. Białas, *Liga...*, s. 177.

⁴⁰ W. Wrześniński, dz. cyt., s. 310; T. Białas, *Liga...*, s. 180.

⁴¹ W wewnętrznych materiałach Foreign Office pisano: „This campaign is so extraordinary that one might be inclined simply to conclude that the Poles are just as mad as they were when

Niezależnie od zmian w rozłożeniu akcentów i stosowania różnych narzędzi wobec emigracji zarobkowej i osadniczej zasady polityki emigracyjnej pozostały w międzywojniu względnie stałe. Ich podstawę stanowiła zasada swobody emigracji zagwarantowana formalnie w konstytucji marcowej (art. 101). Swobodę tę ograniczała druga z zasad, czyli możliwie pełna kontrola administracyjna nad wyjazdami, szczególnie uwypuklona w rozporządzeniu o emigracji z 1927 roku⁴².

Pierwsza z zasad była ściśle związana z głównym celem polityki, którym było zwiększanie emigracji, postrzeganej jako jedyny realistyczny instrument w walce z bezrobociem (czy szerzej – nadmiarem siły roboczej). Sytuacja Polski determinowała zasadniczo ekspulsywny charakter jej gospodarki – w ramach posiadanych środków niemożliwością było zapewnienie zatrudnienia wystarczającej liczbie osób. Kwestia ta okazywała się na tyle oczywista, że podobne stanowisko zajmowały wszystkie rządy, a sprawa emigracji nie pojawiała się w programach partii politycznych⁴³. Nie oznaczało to pozytywnej oceny wyjazdów – emigrację postrzegano jako zło konieczne. W tym kontekście stanowiła jedynie element szerszej polityki gospodarczej i społecznej⁴⁴.

Poza głównym celem istniały też cele poboczne. Emigrację traktowano jako element polityki narodowościowej umożliwiający ograniczenie liczebności mniejszości narodowych w kraju⁴⁵. W oparciu o wyjeżdżających promowano polskie linie morskie oraz wspierano rozwój Gdyni, wreszcie pieniądze przesyłane przez emigrantów były istotnym elementem polskiego bilansu płatniczego⁴⁶. W czasie wielkiego kryzysu próbowano wykorzystać skupiska emigrantów do zdobycia nowych rynków zbytu, choć bez większego powodzenia.

Starano się również wpływać na strukturę migracji tak, aby rozładować „przeludnione i pozbawione przemysłu rejony kraju”⁴⁷, ale działania te okazały

they lost their independence on that account the end of the 18th century”, za: TNA, FO 371/19964, C 8676, Dyskusja FO, 9 XII 1936 r., k. 286–287. Szerzej na ten temat: J. Łazor, *Polsko-palestyńskie...*, s. 158–159. Próby pozyskania terytorialnej ciągłości osadnictwa w Ameryce Południowej zakończyły się wyraźnym sprzeciwem lokalnych władz. M. Jamecki, *Madagaskar w polskich koncepcjach i planach kolonialnych*, „Sprawy Narodowościowe” XXVIII (2006), s. 89–101; por. AD, MAE, 106PCOM/332, kilka pism L. Noëla do Y. Delbosa, passim; M.A. Kowalski, dz. cyt., s. 215–228, 285–290; por. E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 191–199, 236–252.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji, DzU 1927, nr 89, poz. 799.

⁴³ A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 18, 105.

⁴⁴ Na ten temat panują różne opinie. Por. H. Janowska, dz. cyt., s. 100–101; W. Wrzesiński, dz. cyt., s. 293–294; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 202.

⁴⁵ W tym kontekście warto dodać, że do 1924 roku ziemie polskie opuściło przeszło 800 tys. Niemców, za: E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 56–57.

⁴⁶ A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 103; G. Hryciuk, *Przemiany ludnościowe i narodowościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*, Toruń 2005, s. 116–117, 157–158.

⁴⁷ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 164.

się nieskuteczne. W przypadku emigracji sezonowej pracodawcy woleli sprawdzonych już pracowników, trudno też było uniemożliwić robotnikom z województw zachodnich wyjazd (tym bardziej że w razie odmowy wyjeżdżali nielegalnie). W praktyce oznaczało to podział emigracyjny kraju: na zachodzie wyjeżdżano raczej do innych krajów Europy w ramach emigracji sezonowej, podczas gdy na wschodzie – częściej na inne kontynenty.

Postrzeganie emigracji jako narzędzia walki z bezrobociem było istotne zwłaszcza w latach dwudziestych i dominowało wśród urzędników MPiOS (choć do pewnej marginalizacji myślenia o bezrobociu w kontekście emigracji przyczyniła się dobra koniunktura drugiej połowy lat dwudziestych). Początkowo oznaczało skupienie się na emigracji zarobkowej do krajów europejskich. Już w 1925 roku w Urzędzie Emigracyjnym opracowano jednak program ekspansji emigracji osadniczej, który spotkał się z powszechną akceptacją. Wielki kryzys ograniczył emigrację zarobkową. W rezultacie w latach rządów sanacji skupiono się na emigracji osadniczej, co było szczególnie widoczne w miarę zdobywania wpływu przez MSZ oraz wraz z ograniczeniem możliwości emigracji zarobkowej w czasie wielkiego kryzysu. Urzędnicy MSZ zakładali jednak, że emigracja wraz z programem kolonialnym powinny zostać podporządkowane polskiej polityce zagranicznej, nie zaś kwestiom społecznym.

Sprzyjanie emigracji wykraczało poza zasadę wolności wyjazdów. Przejawiało się w ułatwieniach w ich organizacji, ograniczeniu formalności oraz kosztów (tańsze bądź darmowe paszporty emigracyjne, zniżki transportowe dla emigrujących, organizacja polskiego transportu), wreszcie w szerokiej akcji informacyjnej prowadzonej przez PUPP-y. Jak mówiono, godność państwa ratowało tylko to, że władze nie prowadziły oficjalnej propagandy proemigracyjnej. W środowiskach emigracyjnych narzekano, że Urząd Emigracyjny starał się zwiększyć liczbę wyjazdów, bez wystarczającej dbałości o los wyjeżdżających⁴⁸.

Kontrola nad emigracją miała na celu z jednej strony ucywilizowanie wyjazdów (m.in. w zakresie rekrutacji pracowników czy typów zawierania umów), z drugiej zaś maksymalizowanie szans, że emigranci będą w stanie odnaleźć się w kraju przyjmującym. Ten ostatni punkt był tym istotniejszy, że wobec nikłych środków władze miały ograniczone możliwości działania poza granicami kraju, a jednocześnie niechętnie patrzyły na reemigrację⁴⁹.

Ustawa emigracyjna i zasady przyznawania paszportów dawały też władzom ścisłą kontrolę nad podróżą emigrantów, od wskazania miejsca przekroczenia granicy aż po (w przypadku podróży morskiej) decyzje w sprawie skorzystania z usług konkretnej firmy transportowej. Tym ostatnim udzielano koncesji, a zasady ich funkcjonowania były bardzo szczegółowo określone. System

⁴⁸ H. Janowska, dz. cyt., s. 102, 112.

⁴⁹ W niektórych przypadkach polityki nie prowadzono na dobrą sprawę żadnej; por. M. Kula, *Emigracja polska na Kubie w okresie międzywojennym*, „Przegląd Polonijny” 1975, 2, s. 71–84.

koncesji stanowił zresztą doskonałe narzędzie kontroli sieci połączeń morskich z polskimi portami, skutecznie wykorzystywane w promocji polskich linii w latach trzydziestych⁵⁰. Kontrolowano również inne formy podróży, np. poprzez opiekunów transportów emigracyjnych⁵¹.

Kolejną metodą oddziaływania na migracje była szeroka akcja informacyjna pod patronatem Urzędu Emigracyjnego, w ramach której PUPP-y doradzały potencjalnym wychodźcom, dokąd wyjechać. Jeśli informowanie nie wystarczało, władze mogły przejściowo całkowicie zabronić wyjazdu do niektórych krajów. Instrument ten stosowano również jako oręż w walce politycznej, kiedy kilkakrotnie wstrzymywano możliwość wyjazdów do Niemiec (choć – jak wspominałem – ograniczenia te nie były w tym przypadku skuteczne)⁵².

Instrumentem, który wymuszał skuteczność tych zakazów, były paszporty emigracyjne. Przez znaczną część okresu międzywojennego zwykłe paszporty były niezwykle drogie (kosztowały przejściowo nawet 500 zł). Wysokie ceny obowiązywały zwłaszcza w okresie boomu emigracyjnego 1926–1930. Udzielenie darmowych paszportów emigracyjnych oznaczało zdecydowane obniżenie kosztów wyjazdu czy też w ogóle czyniło go możliwym (zwłaszcza że większość wyjeżdżających stanowili względnie ubodzy ludzie)⁵³. O skuteczności tego narzędzia świadczy zahamowanie części emigracji do Palestyny poprzez zwiększenie cen paszportów w 1925 roku⁵⁴.

Sytuacja emigrantów z Polski była bardzo niekorzystna. Większość wyjeżdżających stanowili niewykwalifikowani robotnicy, na których popyt w okresie międzywojennym był niewielki. W rezultacie Polacy pracowali zazwyczaj na niekorzystnych warunkach, niezależnie od wspomnianych wysiłków władz na rzecz standaryzacji. Jak pisał Czesław Miłosz, „mieli wtedy we Francji status wyznaczony później Północnym Afrykanom — siły roboczej najgorzej płatnej,

⁵⁰ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 114–115; A. Walaszek, *Reemigracja...*, s. 108–109; AD, MAE, 106CPCOM/330, MAE do AFRW, 5 XII 1936, k. 166.

⁵¹ Dotyczyło to zwłaszcza transportów wyjeżdżających kobiet. Szerzej na temat opieki nad emigrantkami: AAN, MOS, 83, 84, 85, 87, 79, 92, 95.

⁵² M. Piotrowski, dz. cyt., s. 72, 87; H. Janowska, dz. cyt., s. 101; AAN, MOS, 80, Okólnik nr 17 Urzędu Emigracyjnego, 21 VIII 1926 r., k. 1–2; AAN, MOS, 88, Okólnik MSW, 27 XII 1930 r., k. 26 oraz tamże, *passim*.

⁵³ Szczegółowo na temat kosztów paszportów C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka, *Zagraniczne wyjazdy Polaków w okresie międzywojennym* [w:] *Gospodarczy wymiar turystyki* pod red. E. Kościak, Wrocław 2011, s. 138; por. *Instrukcja Urzędu Emigracyjnego z dnia 23 grudnia 1926 r. w sprawie warunków uzyskania paszportów emigracyjnych do poszczególnych krajów*, „Przegląd Emigracyjny” 1926, nr 3–4, s. 160; *Instrukcja Urzędu Emigracyjnego z dnia 30 kwietnia 1927 r. w sprawie warunków uzyskania paszportów emigracyjnych do poszczególnych krajów*, „Przegląd Emigracyjny” 1927, nr 2, s. 95.

⁵⁴ J. Łazor, *Control and Regulation of Capital Flows Between Poland and Palestine in the Interwar Period* [w:] *Foreign Financial Institutions & National Financial Systems. Studies in Banking and Financial History*, Frankfurt 2013, s. 227–229.

używanej do najcięższych robót”⁵⁵. Podobnie pisano po 1932 roku o emigracji na Łotwę⁵⁶.

Do złej sytuacji emigrantów przyczyniała się też nieskuteczność prowadzonej polityki emigracyjnej. Zawodziły mechanizmy selekcji oraz opieka w trakcie podróży, czego liczne dowody zostawiły organizacje zajmujące się imigrantami we Francji⁵⁷. W przypadku tego kraju sami Francuzi zaczęli opiekować się przyjezdnymi. Niemal połowę osób obsługiwanych przez paryski komitet międzynarodowego International Migration Service (Service International d'Aide aux Emigrants)⁵⁸ stanowili imigranci z Polski⁵⁹.

W przypadku Francji tak niekorzystna sytuacja wynikała między innymi z zapisów pierwszej umowy emigracyjnej podpisanej przez Polskę z Francją we wrześniu 1919 roku⁶⁰. Ta asymetryczna umowa rezerwowała kontrolę nad wykonywaniem jej przepisów dla strony francuskiej, której *de facto* pozostawiono także opiekę nad emigrantami⁶¹. Jak pisał Piotr Kraszewski, przy podjęciu negocjacji z Francuzami „postępowaniem rządu kierowała przede wszystkim chęć rozładowania, choćby nawet tylko częściowo, szeregu napięć społecznych, wynikających bezpośrednio z faktu trudnej sytuacji gospodarczej nowo powstającego państwa [...] trudno wręcz oprzeć się wrażeniu, iż rządowi polskiemu chodziło wyłącznie o to, aby możliwie najszybciej pozbyć się z kraju największej ilości osób”⁶². Umowy emigracyjne oraz klauzule emigracyjne w umowach innego typu stanowiły podstawowe narzędzie zagranicznej polityki Drugiej Rzeczypospolitej w zakresie polityki migracyjnej. Podpisano je m.in. z Austrią (1921), Danią (1924), Niemcami (1927), Boliwią (1937) czy Łotwą i Estonią (obydwie w 1938 roku). Umowa z Boliwią – wynik polityki osadniczej – jest przykładem porozumienia z krajem, do którego nie kierowali się

⁵⁵ C. Miłosz, *Rodzinną Europą*, Warszawa 1990, s. 171; por. J. Ponty, *Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés en France dans l'entre-deux-guerres*, wyd. 2, Paris 2005, s. 83 i n.

⁵⁶ Np. AAN, MOS, 89; AAN, MOS, 1655.

⁵⁷ Np. AN, 20050590/15, Travail social fait à la Gare St. Lazare parmi les émigrantes de juillet à decembre 1922, bnk.

⁵⁸ AN, 20050590/1, Service International d'Aide aux Emigrants, Réunion du Comité de Paris, 10 XI 1925, 9 II 1926, bnk

⁵⁹ AN, 20050590/15, Armenian cases, 3 VI 1926, bnk; AN, 20050590/1, Service Social d'Aide aux Émigrants, Comité de Paris, Réunion, 7 II 1930, bnk; AN, 20050590/1, Service Social d'Aide aux Émigrants, Rapport présenté à l'Assemblée Générale. Activité du bureau de Paris pendant l'année 1934, bnk; AN, 20050590/1, Service Social d'Aide aux Émigrants, Assemblée Générale du Service Social d'Aide aux Émigrants, 16 II 1937, 22 II 1938 oraz 9 II 1939, k. 142, 164, 198; AN, 20050590/1, Service Social d'Aide aux Émigrants, 1 VII 1930 — 30 VI 1931, bnk.

⁶⁰ P. Kraszewski, *Polsko-francuska konwencja emigracyjna z 3 września 1919 roku*, „Studia Polonijne” 1972, nr 2, s. 103–110; J. Ponty, dz. cyt., s. 45–50.

⁶¹ Por. E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 76–78.

⁶² P. Kraszewski, *Polsko-francuska...*, s. 106–108.

dotychczas żywiłowo polscy emigranci. Stanowiła próbę kreacji nowego rynku emigracyjnego⁶³.

Skupienie na – jak pisano – „czynniku mocarstwowym” w latach rządów sanacji oznaczało również zwrócenie baczniejszej uwagi na Polonię. Kluczową rolę zaczęło w tej dziedzinie odgrywać MSZ, które poświęciło wiele energii na zorganizowanie Zjazdów Polaków z Zagranicy (pierwszy w 1929 roku). Jednym z narzędzi ideologicznego oddziaływania na Polonię był Światowy Związek Polaków (Światpol) powołany przed II Zjazdem w 1934 roku⁶⁴.

Polityka wobec imigracji

Wolności emigracji nie towarzyszyła swoboda przyjazdów. Zasadą było hamowanie reemigracji oraz niedopuszczanie do imigracji, głównie ze względu na panujący na polskim rynku nadmiar siły roboczej. Działania te były jednak zróżnicowane w zależności od sytuacji zgłaszających chęć przyjazdu.

Repatriacją nazywano powrót do kraju Polaków odciętych od niego przez działania wojenne – uchodźców, robotników przymusowych pozbawionych możliwości powrotu czy też jeńców wojennych (w tym ostatnim przypadku mówiono o „rewindykacji obywateli polskich”⁶⁵). Choć wyrażano chęć pomocy dla znajdujących się w trudnej sytuacji wychodźców, jednocześnie zdawano sobie sprawę z niewielkich możliwości państwa w tym zakresie. Obawiano się też rewolucyjnie zindoktrynowanych osób z Rosji radzieckiej⁶⁶. Dobrze ilustruje to cytata z oficjalnej korespondencji z czasów wojny polsko-sowieckiej: „Jest rzeczą oczywistą, że napływ do kraju licznych rzesz ludzi pozbawionych pracy jest niepożądany i wszystkie zagraniczne ekspozytury Państwowego Urzędu [do Spraw Jeńców Uchodźców i Robotników] mają polecenie stale oddziaływać na uchodźców [...], by o ile mają znośne warunki istnienia, pozostawali tymczasem nadal poza granicami”⁶⁷.

W MPiOS, którego wielu pracowników związanych było z lewicą, uważano, że nie należy przeszkadzać w powrocie do kraju osobom, które tego pragną. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że zbyt wielka liczba repatriantów, na których przyjęcie Polska nie była przygotowana, uderzy w samych przyjeżdżają-

⁶³ H. Janowska, dz. cyt., s. 103. Zestawienie umów: A. Kicinger, dz. cyt., s. 50–58.

⁶⁴ E. Kołodziej, *Dzieje Polonii...*, s. 300–302, 308–310

⁶⁵ S. Gawroński, *Repatriacja i emigracja* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1929*, Kraków–Warszawa 1928, s. 805–807; por. AD, MAE, 106CPCOM/36, Komitet Narodowy Polski do MAE, 9 XII 1918, k. 1–2.

⁶⁶ W. Wrzesiński, dz. cyt.; M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918–1998*, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyza nr 18, s. 4.

⁶⁷ K. Pawlikowski do MSZ, 14 XI 1919, za: D. Sula, dz. cyt., s. 138–139.

cych. Rozwiązaniem miało być rozłożenie tych przyjazdów w czasie. MSZ w większym stopniu związane było z endecją. W ministerstwie obawiano się znacznego napływu zradykalizowanych uchodźców i reemigrantów, stąd rozważano ograniczenie reemigracji czy też skierowanie części przyjezdnych do Francji, gdzie mogli liczyć na pracę i odpowiednie warunki bytu⁶⁸.

Główne grupy repatriantów tego rodzaju dotarły do Polski z Niemiec i Rosji. Mniej liczne były powroty z Francji czy byłej monarchii austro-węgierskiej. Niekiedy trudno oddzielić dane o repatriacji od reemigracji. Termin ten miał inny wydźwięk bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości, inny zaś w następnych latach. Początkowo oznaczał powrót do kraju osób, które znajdowały się na emigracji i teraz, wobec powstania niepodległego państwa, chciały do niego powrócić (do grupy tej należały też dzieci dawnych emigrantów)⁶⁹. Władze były generalnie niechętne ich przyjazdowi, obawiano się, że będzie on „nowym czynnikiem dezorganizacji i rozstroju”, a gospodarka nie będzie w stanie przyjąć dodatkowych osób. Niepokojem napawały też wizje powrotu osób innej narodowości do wschodnich województw kraju (dotyczyło to głównie Ukraińców z Kanady). W rezultacie starano się ograniczyć tego rodzaju powroty, głównie poprzez odpowiednie działania konsulów. Pozytywnie patrzono jedynie na przyjazdy osób bogatych, względnie dobrze wykształconych, choć generalnie nie udało się pozyskać większej liczby takich obywateli. Najwięcej ludzi przyjechało ze Stanów Zjednoczonych i Kanady⁷⁰.

Pod koniec wojny na terenach etnicznie niemieckich znajdowało się około 1,5–2 mln osób polskiego pochodzenia. Z tej liczby około 750 tys. stanowili przedwojenni emigranci. Około 500 tys. z nich mieszkało na terenie Zagłębia Ruhry, do kąd napływali w znacznej liczbie po 1890 roku. Dodatkowe 300 tys. osób stanowili robotnicy sezonowi, trudną zaś do policzenia resztę – uchodźcy, dezertery z innych niż niemiecka armii i inni tymczasowo przebywający w Niemczech⁷¹. Część z nich wracała następnie do Polski w ruchu niekontrolowanym.

W stosunkach z Niemcami podstawowe znaczenie miała konstrukcja „opcji” z art. 91 traktatu wersalskiego, która dawała ojcom rodzin z ludności polskiej w Niemczech i niemieckiej w Polsce możliwość wyboru obywatelstwa. Dodatkowo tak zwany traktat mniejszościowy dodawał niesymetryczny obowiązek opuszczenia przez polskich optantów Niemiec w ciągu roku od zapadnięcia terminu opcji (czyli do 10 stycznia 1923 r.). Konstrukcja ta była dla Polski nieko-

⁶⁸ Tamże, s. 44; P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, s. 146–147.

⁶⁹ W przypadku Stanów Zjednoczonych Adam Walaszek wskazywał też na zatrzymanie normalnego ruchu reemigracyjnego w czasie I wojny światowej, aktywizację polityczną Polonii oraz powojenny kryzys, za: A. Walaszek, *Reemigracja ze Stanów Zjednoczonych do Polski po I wojnie światowej (1919–1924)*, Warszawa–Kraków 1983, s. 42–49.

⁷⁰ A. Walaszek, *Reemigracja...*, s. 19–21, 23, 39, 58–64, 83–84, cyt. s. 60; A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 90–96.

⁷¹ Omówienie relacji z Niemcami na podstawie: M. Piotrowski, dz. cyt., *passim*.

rzystna z dwóch przyczyn. Po pierwsze oznaczała, że w krótkim czasie znaczna liczba osób mogła zostać zmuszona do opuszczenia Niemiec i pojawienia się na przepełnionym polskim rynku pracy. Po drugie o ile z terenów niemieckich miała zniknąć ludność polska, mniejszość niemiecka pozostałaby nadal na terenie Drugiej Rzeczypospolitej, co mogło prowadzić do pogłębienia asymetryczności relacji⁷².

W rezultacie przyjęto taktykę opóźniania negocjacji z Niemcami mających na celu uszczegółowienie zasad repatriacyjnych. Polskie władze dopiero dwa miesiące przed końcem traktatowego terminu opcji jednostronnie poleciły przystąpienie do jej wykonywania (ku wielkiemu zaskoczeniu Niemców). Liczono, że taka taktyka, choć bolesna dla niemieckiej Polonii, ograniczy liczbę przyjezdnych. Tak też się stało. Łącznie z Niemiec przyjechało wówczas około 150 tys. ludzi. Akcję, której ostatnią część regulowało porozumienie zawarte z Niemcami w Wiedniu w 1924 roku, zakończono w 1926 roku. Wydano wówczas dyrektywę, aby ograniczać dalszą reemigrację⁷³.

Ludność polską na terenach Rosji, Ukrainy i Finlandii szacowano na około 1,5–2 mln osób, na co składała się tak zwana stara emigracja, uchodźcy (zwłaszcza ofiary ewakuacji po przełamaniu frontu pod Gorlicami), żołnierze oraz jeńcy⁷⁴. Opiekę nad nimi starano się roztoczyć jeszcze w trakcie działań wojennych. Nadzieje na powrót rozbudziły rokowania prowadzące do pokoju brzeskiego, rozpoczęte w grudniu 1917 roku. Na początku następnego roku Rada Regencyjna wyznaczyła przedstawicieli, którzy mieli zająć się losem wychodźców (część przybyła początkowo w ramach tzw. dzikiej repatriacji).

Sytuacja Polaków pogorszyła się jednak znacznie po kapitulacji Niemiec w listopadzie 1918. Rosnące represje spowodowały, że repatriacja z terenów Rosji przestała być jedynie problemem logistycznym i społecznym (ten drugi element wynikał z konieczności pomocy uchodźcom po znalezieniu się na terenie Polski) – Polacy byli w coraz większym stopniu wcielani do radzieckiego społeczeństwa i problemem stało się samo wydostanie ich z Rosji. Sytuację komplikowało ignorowanie przez Sowietów kolejnych porozumień, w tym między polskim i rosyjskim Czerwonym Krzyżem z września 1920 roku.

Nową jakość miały stanowić: traktat o repatriacji z lutego oraz traktat ryski z marca 1921 roku. Pierwszy postulował repatriację zgodnie z zasadą „wszyscy za wszystkich”, drugi zaś wprowadzał zasady opcji⁷⁵. Prawo do niej nie przysługiwało jednak obywatelom austriackim i pruskim, co było przyczyną protestów (podnoszono też, że taka konstrukcja traktatów oznacza zgodzenie się na depolonizację Kresów).

⁷² Por. J. Tomaszewski, *Czynniki...*, s. 138.

⁷³ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 2: *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971, s. 279.

⁷⁴ D. Sula, dz. cyt., s. 21–26, 37–39, 44. Książka ta stanowi też źródło pozostałych informacji na temat repatriacji z Rosji.

⁷⁵ M. Kurenda, dz. cyt., s. 8.

Realizacją repatriacji kierował Władysław Grabski, który od grudnia 1921 roku do czerwca 1922 sprawował funkcję Nadzwyczajnego Komisarza do spraw Repatriacji. Do Polski przybyło wówczas około 600 tysięcy osób. Rosjanie notyfikowali zakończenie akcji w lutym 1923 roku, jej ostateczne zamknięcie nastąpiło w 1925 roku. Na terenie ZSRR pozostało wówczas wielu Polaków, dla których jedyną możliwością przedostania się do Polski była ucieczka. Ucieczki nasiliły się wraz z przejściem władzy przez Stalina i falą prześladowań wobec osób polskiej narodowości⁷⁶.

Pomoc dla repatriantów i reemigrantów po przyjeździe do kraju była ograniczona, co wynikało ze skromnych środków przeznaczanych na ten cel oraz ostatecznego kształtu reformy rolnej⁷⁷. Początkowo kluczowe znaczenie miało zapewnienie przyjeżdżającym wyżywienia oraz choćby tymczasowego schronienia (dotyczyło to zwłaszcza wycieńczonych uchodźców ze Wschodu). Następnie pomoc zależała od zamożności reemigrantów, często wyznaczonej przez kraj pochodzenia. Względnie bogaci repatrianci ze Stanów Zjednoczonych mogli liczyć na pomoc Polskiego Towarzystwa Kolonizacyjnego w odpowiednim ulokowaniu inwestycji. W przypadku imigrantów z Niemiec kluczowe było zapewnienie im pracy. Stosowano wiele ułatwień dla pracodawców zatrudniających repatriantów, publikowano też listy osób pragnących wrócić, w celu zapewnienia im możliwości wcześniejszego zdobycia pracy, udzielano zapomóg czy pożyczek na zakupy niewielkich warsztatów i surowców⁷⁸. Generalnie jednak pomoc dla reemigrantów była skromna, a oni sami z wielkim trudem przechodzili adaptację do polskich warunków⁷⁹. W szczególności za porażkę należy uznać politykę wobec przyjezdnych ze Stanów Zjednoczonych, która była prowadzona na tyle nieudolnie, że trwale zraziła środowiska polonijne i spowodowała falę powrotów do USA (choć tu istotną przeszkodą okazała się hiperinflacja, która pozbawiła wielu przyjezdnych odkładanych za oceanem oszczędności)⁸⁰.

Po wygaśnięciu fali powojennych powrotów reemigracja oznaczała przyjazd do kraju emigrantów, którzy utrzymali polskie obywatelstwo. Władze nie robiły

⁷⁶ Odrębny temat z pogranicza imigracji stanowiła wymiana więźniów politycznych z Rosją Sowiecką (w niewielkim stopniu też z Litwą), którą obejmowano poza agentami polskiego wywiadu również katolickich księży i „bielopolaków”. Szeroko na ten temat: W. Materski, *Wymiana więźniów politycznych między II Rzeczpospolitą a Sowietami w okresie międzywojennym*, Warszawa 2002.

⁷⁷ A także pewnej niechęci polskich władz terenowych wobec przyjezdnych, za: A. Walaszek, *Reemigracja...*, s. 120–122. O imigracyjnym kontekście reformy rolnej: E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 81 i n.

⁷⁸ D. Sula, dz. cyt., s. 281 i n.; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 58; A. Walaszek, *Reemigracja...*, s. 117.

⁷⁹ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 62.

⁸⁰ Szerzej: A. Walaszek, *Reemigracja...*, s. 52–57; tenże, *Polscy robotnicy, praca i związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki, 1880–1922*, Wrocław 1988, s. 223–224.

im zasadniczo problemów, o ile w czasie pobytu na emigracji dopełniali wszelkich obowiązków (odnawianie paszportu, uregulowanie kwestii służby wojskowej). Starano się jednak namawiać emigrantów do pozostania poza granicami kraju, zwłaszcza w okresach zwiększonego bezrobocia. I tak na przykład w czasie wielkiego kryzysu miała miejsce znaczna reemigracja z Francji – w 1931 roku wracało nawet 2 tys. osób tygodniowo. Polscy konsulowie otrzymali wówczas zadanie minimalizowania powrotów; analogicznie zareagowano na groźbę ponownej fali reemigracji z USA⁸¹. Kilka lat później podobną dyrektywę otrzymali również konsulowie w Palestynie. Poza tym w zasadzie nie prowadzono polityki wobec tej grupy ludności. Wyjątkiem były dość niemrawe próby wpływania na emigrantów sezonowych, aby oszczędzali zarobione za granicą pieniądze i ewentualnie je inwestowali⁸².

Szczególnym wyrazem niechęci do reemigracji była ustawa z 31 marca 1938 r. o pozbawianiu obywatelstwa, opracowana przez Wiktora Tomira Drymmera⁸³. Zgodnie z jej zapisami „Obywatel polski, przebywający za granicą, może być pozbawiony obywatelstwa polskiego, jeżeli: przebywając nieprzerwanie za granicą co najmniej przez 5 lat po powstaniu Państwa Polskiego utracił łączność z państwowością polską”. Niezależnie od zapewnień Drymmera, że celem ustawy było uporządkowanie spraw obywatelstwa, jej ostrze było faktycznie skierowane przeciw Żydom – obywatelom polskim zamieszkałym w Niemczech. Decyzje o pozbawieniu obywatelstwa wydawane były arbitralnie, czasem wbrew zapisom ustawy. Abstrahując od jej negatywnej oceny, należy stwierdzić, że cel regulacji nie został osiągnięty, gdyż jej konsekwencją było wypędzenie Żydów o polskim obywatelstwie z Niemiec⁸⁴.

Jeśli starano się ograniczyć reemigrację i repatriację, tym bardziej problem ten dotyczył imigracji osób, które nie posiadały obywatelstwa polskiego. Podstawą było (dość krótkie) rozporządzenie Prezydenta RP o cudzoziemcach, bardzo rygorystycznie podchodzące do ich osiedlania w Polsce⁸⁵. Oznaczało między innymi konieczność uzyskania zgody przez cudzoziemców na wykonywanie

⁸¹ A. Walaszek, *Polska wobec problemu reemigracji Polaków z Ameryki do kraju w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego*, „Przegląd Polonijny” 1978, nr 4, s. 37–50; J. Ponty, dz. cyt., s. 287 i n.; AN, 20050590/1, Service Social d'Aide aux Émigrants, Comité de Paris, Réunion du 17 VI 1931, bnk.

⁸² Por. L. Landau, *Wychodźstwo...*, s. 114–125.

⁸³ DzU 1938, nr 22, poz. 191.

⁸⁴ J. Tomaszewski, *Preludium Zagłady. Wychowanie Żydów polskich z Niemiec w 1938 r.*, Warszawa 1998; tenże, *Ustawa o pozbawianiu obywatelstwa z 31 marca 1938 r.* [w:] *Historia – prawo – polityka* pod red. J. Baszkiewicza, A. Bodnara, S. Gebethnera, Warszawa 1990; W.T. Drymmer, *Zagadnienie żydowskie w Polsce 1935–1939*, „Zeszyty Historyczne” 1968, z. XIII, s. 70–77; tenże, *W służbie...*, s. 88; J. Łazor, *Polsko-palestyńskie...*, s. 169–170.

⁸⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach, DzU 1926, nr 83, poz. 465. Zob. też: Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, DzU 1920, nr 31, poz. 178.

w Polsce różnych zawodów czy nabywanie nieruchomości, czego dowody pozostały w aktach MSW⁸⁶. W przypadku firm o kapitale zagranicznym polskie władze starały się ograniczyć liczbę zatrudnionych w nich cudzoziemców. Miało to na celu przede wszystkim stworzenie dodatkowych miejsc pracy dla Polaków, było też niekiedy prowadzone na granicy prawa⁸⁷.

Szczególnym przypadkiem negatywnej polityki wobec imigracji był brak zgody na przyjazd osób, które w jakikolwiek sposób zrezygnowały z obywatelstwa polskiego – czy to poprzez opcję, jak w Niemczech lub Palestynie, czy przez przyjęcie obywatelstwa zagranicznego. Stanowisko polskich władz było niewzruszone – nie zgadzano się na przykład na przyjęcie wydalonych przez władze państw trzecich osób łamiących prawo imigracyjne czy prowadzących działalność wywrotową⁸⁸.

Podsumowując opis stosunku państwa wobec imigracji, należy stwierdzić, że Polska prowadziła względnie jednolitą politykę imigracyjną, która polegała na minimalizowaniu liczby przyjazdów, co współgrało z głównym celem polityki emigracyjnej. Jedyny okres, kiedy władze zostały zmuszone do przyjęcia większej liczby przyjezdnych, przypadł na lata bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości. Kluczowe w ostatnim zdaniu jest słowo „zmuszone”, gdyż przy zachowaniu stałego celu polityka imigracyjna, podobnie jak polityka emigracyjna, była zasadniczo reakcyjna. Jak pisał Adam Walaszek, „rząd polski nie posiadał żadnej sprecyzowanej koncepcji polityki reemigracyjnej”⁸⁹, a opinię tę można odnieść również do innych typów przyjazdów.

Konkluzje

Głównym problemem polskiej polityki migracyjnej była dysproporcja między znacznymi zamierzeniami w zakresie planów emigracyjnych a niewielkimi osiągnięciami. Wynikała ona między innymi z niewielkiej siły przetargowej Polski na arenie międzynarodowej w zakresie migracji. Wobec rosnącej niechęci państw imigracyjnych do przyjmowania niewykwalifikowanych uchodźców Polska nie dysponowała kartami przetargowymi. Na trudną sytuację wpłynęły też złe stosunki z głównymi państwami, do których kierowali się polscy uchodźcy: Niemcami i (w drugiej połowie lat trzydziestych) Francją. Można więc mówić o istnieniu „obiektywnych” przeszkód w realizacji polskich zamierzeń. Po-

⁸⁶ Np. w jednostkach AAN, MSW, 2042, 2166, 2194.

⁸⁷ Np. AD, MAE, 106CPCOM/274, Bureau Central des Maisons Motte do MAE, 26 VII 1928, k. 96–87; AD, MAE, 106CPCOM/274, MAE do Ambasady Francuskiej w Warszawie, 30 VII 1928, k. 100–101.

⁸⁸ TNA, FO 372/1919, T 6844, k. 108–112.

⁸⁹ A. Walaszek, *Polska wobec problemu...*, s. 50.

dobnie „obiektywnie” trudna sytuacja polskiej gospodarki leżała u źródeł niechęci państwa do przyjmowania repatriantów czy reemigrantów.

Niepowodzeniom w zakresie zwiększenia liczby wyjazdów czy też zdobywania dla polskich osadników odpowiednich terenów towarzyszyła niewystarczająca opieka nad emigrantami i imigrantami. Wynikała ona głównie z niewielkich środków przeznaczanych na ten cel, mało rozwiniętej sieci konsularnej oraz ograniczonych możliwości działania organizacji opiekuńczych. Niewątpliwie te elementy polityki migracyjnej odegrały (zwłaszcza w latach trzydziestych) bez porównania mniejszą rolę niż dążenie do wypchnięcia z kraju możliwie największej liczby wychodźców.

Wreszcie, polskie władze nie opracowały spójnego programu migracyjnego, wykraczającego poza ogólne poparcie dla wyjazdów oraz niechęć do przyjazdów. W szczególności uderza długotrwałe kształtowanie się aparatu instytucjonalnego, spory kompetencyjne między MPiOS i MSZ oraz irracjonalna polityka kolonialna w latach trzydziestych. Sytuacja w sferze reemigracji i repatriacji była jeszcze gorsza.

Polityka migracyjna Drugiej Rzeczypospolitej nie stanowiła odrębnej, spójnej całości. Emigrację traktowano jako rodzaj „klapy bezpieczeństwa” dla sytuacji w kraju, w niewielkim stopniu starając się wykorzystać tkwiące w niej możliwości, imigrację postrzegano zaś jako zagrożenie. W ówczesnej sytuacji międzynarodowej trudno było jednak o lepsze nastawienie. Na niewielkie możliwości polityki wskazuje obserwacja Jerzego Tomaszewskiego, że największa liczba wyjazdów z kraju miała miejsce – paradoksalnie – w czasach dobrej koniunktury. Innymi słowy, liczba emigrantów zależała wyłącznie od sytuacji w krajach przyjmujących, a chętnych do wyjazdu było więcej niż dostępnych miejsc⁹⁰.

Źródła i literatura

Materiały archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Warszawa

Ministerstwo Opieki Społecznej

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Prezydium Rady Ministrów

Archives Diplomatiques, La Courneuve

Ministère des Affaires Etrangères

⁹⁰ A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 106; P. Kraszewski, *Polsko-francuska...*, s. 110; J. Tomaszewski, *Czynniki...*, s. 140.

Archives Nationales, Pierrefitte-sur-Seine

Emploi, Cohésion Sociale et Logement; Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE)

Intérieur

National Archives, Kew

Foreign Office

Czasopisma

„Biuletyn Urzędu Emigracyjnego” 1925

„Miesięcznik Statystyczny” 1922–1923

„Praca i Opieka Społeczna” 1922

„Przegląd Emigracyjny” 1926, 1927

Źródła publikowane

Drymmer W.T., *W służbie Polsce*, Warszawa 1998.

Drymmer W.T., *Zagadnienie żydowskie w Polsce 1935–1939*, „Zeszyty Historyczne” 1968, z. XIII, s. 70–77.

Miłosz C., *Rodzinnna Europa*, Warszawa 1990.

Meysztowicz J., *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Kraków 1984.

Opracowania

Dziewulski S., *Kwestja emigracji*, Warszawa 1925.

Białas T., *Liga Morska i Kolonialna 1930–1939*, Gdańsk 1983.

Fularski M., *Kryzys emigracyjny a polska polityka kolonialna*, Warszawa 1931.

Gawroński S., *Repatriacja i emigracja [w:] Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1929*, Kraków–Warszawa 1928, s. 805–810.

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

Hryciuk G., *Przemiany ludnościowe i narodowościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*, Toruń 2005.

Janowska H., *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981.

Jarnecki M., *Madagaskar w polskich koncepcjach i planach kolonialnych*, „Sprawy Narodowościowe” 2006, t. XXVIII, s. 89–101.

Jarzyna A., *Polityka emigracyjna*, Lwów 1933.

Kicinger A., *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Central European Forum for Migration Research Working Paper 2005, nr 4, Warszawa 2005.

Kołodziej E., *Dzieje Polonii w zarysie, 1918–1939*, Warszawa 1991.

Kołodziej E., *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1818–1939. Studia nad polityką emigracyjną II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982.

Kowalski M.A., *Dyskurs kolonialny w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010.

Krasicki M., *Polska „akcja kolonialna” w Ameryce Łacińskiej w latach 1929–1939*, „Dzieje Najnowsze” 1977, nr 4, s. 3–20.

Kraszewski P., *Polska emigracja zarobkowa w latach 1870–1939. Praktyka i refleksje*, Poznań 1995.

Kraszewski P., *Polsko-boliwijska umowa emigracyjna z 31 XII 1937*, „Kwartalnik Historyczny” 1977, nr 2, s. 354–367.

Kraszewski P., *Polsko-francuska konwencja emigracyjna z 3 września 1919 roku*, „Studia Polonijne” 1972, nr 2, s. 103–110.

Kraszewski P., *Problem osadnictwa polskiego w Peru w okresie międzywojennym*, „Studia Historyczne” 1979, nr 4, s. 583–605.

- Kula M., *Emigracja polska na Kubie w okresie międzywojennym*, „Przegląd Polonijny” 1975, nr 2, s. 71–84.
- Kurenda M., *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918–1998*, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyza nr 18.
- Landau L., *Wychodźstwo sezonowe na Łotwę i do Niemiec w 1937 roku*, Warszawa 1966.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 2: *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 3: *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982.
- Leszczyńska C, Lisiecka Ł., *Zagraniczne wyjazdy Polaków w okresie międzywojennym* [w:] *Gospodarczy wymiar turystyki* pod red. E. Kościk, Wrocław 2011, s. 135–146.
- Łazor J., *Control and Regulation of Capital Flows Between Poland and Palestine in the Interwar Period* [w:] *Foreign Financial Institutions & National Financial Systems. Studies in Banking and Financial History*, Frankfurt 2013, s. 223–250.
- Materski W., *Wymiana więźniów politycznych między II Rzeczpospolitą a Sowietami w okresie międzywojennym*, Warszawa 2002.
- Patek A., *Żydzi w drodze do Palestyny 1934–1944. Szkice z dziejów aliji bet, nielegalnej imigracji żydowskiej*, Kraków 2008.
- Piotrowski M., *Reemigracja Polaków z Niemiec 1918–1939*, Lublin 2000.
- Ponty J., *Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés en France dance l’entre-deux-guerres*, wyd. 2, Paris 2005.
- Reczyńska A., *Emigracja z Polski do Kanady w okresie międzywojennym*, Wrocław 1986.
- Sula D., *Powrót ludności polskiej z byłego Imperium Rosyjskiego w latach 1918–1937*, Warszawa 2013.
- Tomaszewski J., *Czynniki wpływające na migracje zewnętrzne ludności w Polsce 1918–1939* [w:] *Mechanizmy polskich migracji zarobkowych* pod red. C. Bobińskiej, Warszawa 1976, s. 137–157.
- Tomaszewski J., *Preludium Zagłady. Wygnanie Żydów polskich z Niemiec w 1938 r.*, Warszawa 1998.
- Tomaszewski J., *Ustawa o pozbawianiu obywatelstwa z 31 marca 1938 r.* [w:] *Historia – prawo – polityka* pod red. J. Baszkiewicza, A. Bodnara, S. Gebethnera, Warszawa 1990.
- Walaszek A., *Polska wobec problemu reemigracji Polaków z Ameryki do kraju w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego*, „Przegląd Polonijny” 1978, nr 4, s. 37–50.
- Walaszek A., *Polscy robotnicy, praca i związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki, 1880–1922*, Wrocław 1988.
- Walaszek A., *Reemigracja ze Stanów Zjednoczonych do Polski po I wojnie światowej (1919–1924)*, Warszawa–Kraków 1983.
- Weinbaum L., *A Marriage of Convenience: The New Zionist Organization and the Polish Government 1936–1939*, New York 1993.
- Wrzesiński W., *Polityka państwa polskiego wobec Polaków za granicą w latach 1918–1939*, „Przegląd Zachodni” 1975, nr 2, s. 292–312.

Materiały niepublikowane

- Drymmer W.T., *Zadania Ministerstwa Spraw Zagranicznych w dziedzinie emigracji z I IV 1935 r.*, mps w zbiorach Biblioteki Narodowej.
- Łazor J., *Polsko-palestyńskie stosunki gospodarcze w latach 192–1939*, Warszawa 2012, praca doktorska w bibliotece SGH.
- Roczynowski B., *Zagadnienia emigracji sezonowej w polskiej polityce emigracyjnej w latach 1918–1932*, Warszawa 1933, praca dyplomowa w Bibliotece SGH.

Migration policy of the Second Republic of Poland

Summary

The article follows the evolving migration policy of interwar Poland. It posits that throughout the entire period the state tried to increase the number of emigrants from Poland, and restrict the number of immigrants. In different conditions of the 1920s and 1930s, this translated into different actions and institutions. In the 1920s, migration policy was mostly considered a part of a wider array of social policies, and was supervised by the Ministry of Labour and Welfare. In the next decade, with limited opportunities of emigration, the Ministry of Foreign Affairs took the lead, and the policy's focus changed to searching for available foreign lands for settlement. In general, Polish migration policy failed to achieve its goals, partially because of the state's weak position on the international scene, and partially due to limited resources allocated to migration endeavours.

Key words: policy, migration, emigration, immigration, Poland, interwar period

Anna Jarosz-Nojszewska

URLOPY WYPOCZYNKOWE PRACOWNIKÓW NAJEMNYCH W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ. USTAWODAWSTWO A PRAKTYKA

Wstęp

Jednym z zadań odrodzonego państwa polskiego było unormowanie i ujednolicenie ustawodawstwa pracy na terenie całego kraju. W pierwszym okresie istnienia Drugiej Rzeczypospolitej wprowadzano bardzo korzystne dla pracowników przepisy prawa pracy. W ciągu dwóch pierwszych lat działalności legislacyjnej, od końca 1918 do połowy 1920 roku, ukazały się ustawy, które unormowały najważniejsze dla pracujących sprawy: czas pracy, wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, instytucję inspekcji pracy, ubezpieczenia zdrowotne i macierzyńskie oraz rozjemstwo pracy w rolnictwie¹. Szczególnie istotna była ustawa o czasie pracy z 18 grudnia 1919 r. wprowadzająca 46-godzinny tydzień pracy i tzw. angielską sobotę. Ustawa zakazywała pracy w niedziele i święta, pracy nocnej, zapowiadała ograniczenie długości czasu zatrudnienia w zakładach o produkcji szkodliwej dla zdrowia². W dalszej kolejności przygotowywano m.in. ustawę o płatnych urlopach pracowniczych.

Urlopy wypoczynkowe do 1922 roku

Przed I wojną światową na ziemiach polskich sprawa urlopów nie była uregulowana ustawowo. Jedynie na terenie byłego zaboru austriackiego kwestię urlopów normowała w stosunku do „pomocników handlowych” ustawa z 16 stycznia 1910 r., która przyznawała prawo do płatnego urlopu w wymiarze 10 dni po przepracowaniu 10 miesięcy i w wymiarze minimum 3 tygodni po

¹ DzPrPP 1918, nr 17, poz. 42; 1919, nr 5, poz. 90; nr 15, poz. 209; DzURP 1919, nr 65, poz. 394; 1920, nr 2, poz. 7; nr 44, poz. 272.

² DzURP 1920, nr 2, poz. 7; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 206–207.

przepracowaniu 15 lat³. W praktyce przed wojną z urlopów na ziemiach polskich korzystali urzędnicy państwowi i komunalni, prywatni pracownicy o wysokich kwalifikacjach zawodowych oraz pracownicy handlowi. Długość urlopów wynosiła zazwyczaj 2 tygodnie, rzadziej miesiąc. Robotnicy, z nielicznymi wyjątkami, z urlopów nie korzystali⁴.

Sytuacja zmieniła się po odzyskaniu niepodległości. Warunki pracy zaczęły być normowane na drodze umów zbiorowych. W tych umowach coraz częściej pojawiały się punkty dotyczące urlopów. Pierwsze umowy zbiorowe podpisane w Warszawie w 1919 roku przewidywały 4 tygodnie urlopu po roku pracy dla zatrudnionych w młynach parowych, kinematografach i pracowniach modniarskich, 4 tygodnie po trzech latach pracy, a 2 tygodnie po roku pracy dla pracowników elektrowni oraz gazowni, 2 tygodnie urlopu po roku pracy dla robotników w firmach elektrotechnicznych, fabrykach cukierniczych, dla pakarzy w przedsiębiorstwach przewozowych i litografów, 2 tygodnie urlopu po 6 miesiącach pracy dla wędliniarzy. Urlopy wszędzie były płatne, z wyjątkiem tych kategorii pracowników, którzy nie otrzymywali stałej pensji, a byli wynagradzani procentowo od liczby obsłużonych klientów (jak np. fryzjerzy, kelnerzy)⁵.

W drodze specjalnych przepisów uregulowane zostały urlopy pracowników państwowych i komunalnych w większych polskich miastach. Do 1922 roku urlopy ich były normowane według rangi – do szóstej kategorii płac włącznie urzędnikowi przysługiwał urlop czterotygodniowy, a powyżej sześciotygodniowy. W 1922 roku zasadę tę zmieniono i urzędnicy bez względu na kategorię otrzymywali urlop czterotygodniowy po roku, pięcioletniowy po 10 latach, a sześciotygodniowy po 20 latach służby⁶.

Według danych GUS z 74 umów zbiorowych najdłuższe urlopy mieli urzędnicy Banku Handlowego w Warszawie oraz urzędnicy zatrudnieni w kopalniach Zagłębia Dąbrowskiego i kopalniach nafty w Boryslawiu – przysługiwało im 28 dni urlopu po przepracowaniu jednego roku. Wśród robotników najdłuższe urlopy mieli młynarze (28 dni po roku pracy), pracownicy zatrudnieni w przemyśle spożywczym (pracujący w wędliniarstwie i rzeźnicy), zatrudnieni w browarach oraz drukarze, którym przysługiwało 14 dni urlopu po przepracowaniu roku, a czasami już po przepracowaniu pół roku. Prawo do 14 dni urlopu po przepracowaniu 2 lat mieli z kolei górnicy w Zagłębiu Dąbrowskim i pracownicy niektórych zakładów konfekcyjnych oraz przemysłu chemicznego.

³ Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego. Z uwzględnieniem prawa zagranicznego oraz tekstem polskich ustaw*, Kraków 1930, s. 125.

⁴ S. Roszkowski, *Urlopy wypoczynkowe pracowników najemnych. Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. (Dziennik Ustaw R. P. Nr 40 poz. 334) i rozporządzenia wykonawcze do niej*, Warszawa 1929, s. 9–13; A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 152; *Urlopy pracownicze w poszczególnych krajach*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, z. 1, s. 69.

⁵ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 12–15.

⁶ Tamże, s. 12–16.

Robotnicy rolni z terenów dawnego Królestwa Kongresowego mieli zagwarantowane 12 wolnych dni w roku. Oczywiście były także umowy zbiorowe, które nie zawierały żadnych uregulowań w kwestii urlopów⁷.

Prace sejmowe nad ustawą o urlopach

W 1920 roku wydział prawny Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej opracował pierwszy projekt ustawy urlopowej. Dawał on prawo do urlopu pracownikom objętym ustawą z 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy, jeżeli zakłady, w których byli zatrudnieni, były czynne w ciągu całego roku. Po roku pracy pracownik miałby prawo do tygodnia urlopu, a po dwóch latach do dwóch tygodni urlopu. Płaca za okres urlopu miała być obliczana na podstawie zarobków z ostatnich 12 tygodni przed urlopem. Projekt ten nie został jednak wniesiony do Sejmu⁸.

18 maja 1921 r. posłowie z Narodowego Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego na czele z posłem Ludwikiem Gdykiem zgłosili wniosek nagły, w którym chcieli zobowiązać rząd oraz Ministra Pracy i Opieki Społecznej do tego, „aby w ciągu dwóch tygodni wygotował projekt ustawy o wakacyjnym wypoczynku robotników i robotnic”⁹. Wniosek został skierowany do komisji ochrony pracy, która uznała dwutygodniowy termin na przygotowanie projektu za zbyt krótki i w celu przyspieszenia sprawy postanowiła opracować własny projekt, nie prosząc o pomoc rządu. W dyskusji ustalono główne zasady przyszłego projektu, a jego opracowanie powierzono posłowi Zygmuntowi Kaczyńskiemu z Narodowego Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego, który był później referentem projektu aż do ostatecznego uchwalenia ustawy o urlopach¹⁰.

W lipcu 1921 roku Z. Kaczyński przedstawił projekt komisji ochrony pracy. Projekt przewidywał 8 dni urlopu wypoczynkowego po pół roku pracy, 15 dni po roku, a miesiąc po 3 latach pracy¹¹. W ostatnim kwartale 1921 roku komisja intensywnie pracowała nad tym projektem. W efekcie wprowadzono dość wiele zmian na skutek poprawek zgłaszanych zarówno przez przedstawicieli komisji, jak i przedstawiciela rządu. Komisja nie zgodziła się m.in. na proponowane w projekcie okresy urlopów, ograniczając je do 8 dni po roku i 15 dni po 3 latach pracy. Z wykonywania ustawy proponowano zwolnić przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż czterech pracowników. Na wniosek przedstawiciela rządu dodano artykuł pozwalający Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej zawieszając wykonanie ustawy w stosunku do poszczególnych kategorii pracowników.

⁷ Płatne urlopy robotników w Polsce, „Miesięcznik Pracy” 1921, z. 10/11, s. 357–358.

⁸ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 19–20; M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 66.

⁹ Druk sejmowy nr 2731.

¹⁰ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 20–21; M. Świącicki, dz. cyt., s. 66.

¹¹ Druk sejmowy nr 2895.

W lutym 1922 roku komisja ochrony pracy złożyła gotowy projekt ustawy, który wpłynął na obrady Sejmu 12 maja 1922 r.¹² Posłowie Kazimierz Krajna (PSL) i Jan Rudnicki (ZLN) domagali się odesłania projektu do komisji przemysłowo-handlowej, a Minister Przemysłu i Handlu Stefan Ossowski poprosił o odroczenie obrad nad projektem o kilka posiedzeń. Wnioski te nie zostały jednak uwzględnione i odbyło się drugie czytanie projektu¹³.

Dalszy ciąg dyskusji miał miejsce podczas posiedzenia w dniu 16 maja. Minister przemysłu i handlu S. Ossowski proponował usunąć z art. 5 ustawy wprowadzone tam przedstawicielstwo pracowników. W krótkim przemówieniu poparł go wiceminister pracy i opieki społecznej Gustaw Simon. Poseł J. Rudnicki zaproponował wprowadzenie do ustawy artykułów zmniejszających liczbę świąt w Polsce oraz znoszących „angielską sobotę”. Wywiązała się gwałtowna dyskusja. Przeciwno poprawkom postulowanym przez Rudnickiego oraz ministra przemysłu i handlu, a w obronie ustawy wypowiadali się posłowie L. Gdyk, Z. Kaczyński, Ludwik Waszkiewicz (NPR), Bronisław Ziemięcki (PPS), Mikołaj Nader (NPR), Zygmunt Żuławski (PPS), Izaak Schipper (Blok Mniejszości Narodowych). W tej sytuacji w imieniu Związku Ludowo-Narodowego Kazimierz Lutosławski zrzekł się poprawki posła Rudnickiego w kwestii zmniejszenia liczby świąt. Podtrzymał jednak propozycję wprowadzenia 48-godzinnego tygodnia pracy. W związku ze zbliżającymi się wyborami udało się dojść do porozumienia, ustawę przyjęto prawie jednogłośnie w trzecim czytaniu, a rezolucję K. Lutosławskiego Sejm odrzucił. Opór przeciwko ustawowemu wprowadzeniu płatnych urlopów nie był zbyt silny, ponieważ ustawa tak naprawdę utrzymywała istniejący stan faktyczny, gdyż od 1919 roku prawie każdy układ zbiorowy pracy zawierał postanowienia o urlopach¹⁴. W ten sposób Polska stała się jednym z pierwszych państw,

¹² Druk sejmowy 3297.

¹³ *Sprawozdanie stenograficzne z 308 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 12 maja 1922*, łam 65–80; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 21.

¹⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 309 z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 maja 1922*, łam 55–88; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 21–22, 33; M. Świąciecki, dz. cyt., s. 66–67; Z. Landau, J. Tomaszewski, dz. cyt., s. 223–224; J. Jończyk, *Prawo pracy*, Łódź 1992, s. 30; W Landau, *Drogi rozwoju polskiego ustawodawstwa pracy [w:] Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości 1918–1928*, Warszawa b.d.w., s. 384; K. Krahelska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. 1, Warszawa 1936, s. 55; E. Kołodziejczyk, *Inspekcja pracy w Polsce 1919–1999*, Warszawa 2003, s. 52; Przedstawiciele kół przemysłowców często poruszali w Sejmie kwestię dni świątecznych. W Polsce pracownicy mieli zagwarantowane prawo do powstrzymywania się od pracy w niedziele i święta. Rozporządzenie Prezydenta z 1924 roku wymieniało oprócz niedziel 12 dni świątecznych. Dwa z nich przypadają w niedziele: pierwszy dzień Wielkanocy i Zesłanie Ducha Świętego. W 1925 roku doszły jeszcze 4 dni świąteczne. W porównaniu z państwami zachodnimi liczba świąt w Polsce była większa [DzURP 1924, nr 101, poz. 928; 1925, nr 34, poz. 234; Z. Landau, J. Tomaszewski, dz. cyt., s. 349].

które ustawowo przyznały urlopy wypoczynkowe wszystkim pracownikom najemnym zatrudnionym w przemyśle i handlu¹⁵.

Rozporządzenia do ustawy o urlopach i przepisy wykonawcze

Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu¹⁶ była uchwalona w dość dużym pośpiechu, stąd też zawierała kilka nieprecyzyjnych sformułowań, które wymagały uściślenia. W tej sytuacji zaistniała konieczność szybkiego wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Od 17 do 22 czerwca 1922 r. w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej trwały spotkania, których celem było wysłuchanie przez rząd życzeń i argumentów zarówno przedstawicieli przedsiębiorców, jak i pracowników oraz zebranie materiału do rozporządzeń wykonawczych. W posiedzeniach tych wzięli udział przedstawiciele MPiOS, Inspekcji Pracy, Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, Związku Przemysłu Włókienniczego w Państwie Polskim, Polskiego Związku Przemysłowców Metalowych oraz robotniczych związków zawodowych.

W efekcie powstały dwa rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej, wydane w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu¹⁷. Pierwsze z nich określało gałęzie pracy, w których urlopy można było przesunąć na jesień i zimę¹⁸, drugie ustalało sposób wybierania delegatów, których zadaniem było opracowanie listy urlopów¹⁹. Pierwsze z tych rozporządzeń samo wygasło z końcem 1922 roku, drugie utraciło swą moc obowiązującą później, ponieważ z niewielkimi zmianami zostało włączone do późniejszego, obszernego rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 czerwca 1923 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu w przedmiocie wykonywania ustawy z dnia 16 maja

¹⁵ Wszystkim pracownikom przyznały urlop Austria (30 lipca 1919), Finlandia (1 czerwca 1922), Łotwa (24 marca 1922), Polska (16 maja 1922), Czechosłowacja (3 kwietnia 1925), Luksemburg (6 grudnia 1926). W niektórych państwach ustawowo przyznano prawo do urlopów tylko wybranym kategoriom pracowników najemnych: w Danii służbie domowej (6 maja 1921), w Irlandii uczniom (30 lipca 1909), we Włoszech urzędnikom prywatnym (9 lutego 1919), w Hiszpanii marynarzom (9 października 1919), w Szwajcarii pracownikom handlowym i służbie domowej (9 października 1919). W innych państwach kwestia płatnego urlopu była unormowana przez umowy zbiorowe, np. wg statystyki niemieckiej 89% wszystkich umów zbiorowych zawierało postanowienia o płatnych urlopach. Podobnie było w Anglii [A Raczyński, dz. cyt., s. 152.; *Urlopy pracownicze w poszczególnych krajach...*, s. 69–75; M. Jastrzębowski, *Czas pracy u nas i za granicą (porównanie ustaw zagranicznych)*, „Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 4, s. 167].

¹⁶ DzURP 1922, nr 40, poz. 334.

¹⁷ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 24–25.

¹⁸ DzURP 1922, nr 52, poz. 481.

¹⁹ DzURP 1922, nr 52, poz. 482.

1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu²⁰. Rozporządzenie to poprzedził okólnik Głównego Inspektora Pracy nr 44/22 wskazujący inspektorom pracy, w jaki sposób mają interpretować niejednoznaczne punkty ustawy²¹. Rok później ukazał kolejny okólnik Głównego Inspektora Pracy w sprawie interpretacji ministerialnego rozporządzenia²².

Przepisy o urlopach wypoczynkowych obowiązujące w latach 1922–1933

Dzięki ustawie o urlopach z 1922 roku pracownicy najemni zatrudnieni w przemyśle i handlu uzyskali prawo do urlopów wypoczynkowych. Robotnikowi po roku nieprzerwanej pracy w danym przedsiębiorstwie przysługiwał trwający osiem dni, odpłatny urlop. Dłuższy, piętnastodniowy odpoczynek należał się robotnikom pracującym bez przerwy przez okres trzech lat. Młodociani korzystali z 14 dni urlopu już po roku pracy. Pracownicy umysłowi mieli prawo do dwutygodniowego urlopu już po pół roku nieprzerwanej pracy, po roku zaś nabywali prawo do miesięcznego odpoczynku. Zwolnienie robotnika z pracy chociażby w ostatnim dniu przed upływem rocznego lub trzyletniego okresu skutkowało tym, że robotnik tracił prawo do urlopu²³. Z tej możliwości często korzystali przedsiębiorcy, którzy zwalniając robotników, omijali obowiązek wypłacania im wynagrodzenia za urlop²⁴. Urlopy pracowników umysłowych musiały być udzielane w całości, zaś urlopy robotników, młodocianych i uczniów mogły być dzielone na części.

Ustawa nie obowiązywała na terenie górnośląskiej części województwa śląskiego. Nie zostali nią również objęci pracownicy najemni zatrudnieni w rolnictwie, ogrodnictwie, leśnictwie, rybołówstwie, służba domowa i dozorczy domowi. Jeśli jednak w tych sektorach gospodarki byli zatrudnieni pracownicy biurowi, to byli oni objęci ustawą. Ministerstwo orzekło również, że ustawa obejmuje pracowników zatrudnionych przy robotach publicznych przeznaczonych do zmniejszenia klęski bezrobocia. Okólnik nr 44/22 stwierdzał, że przepisy stosuje się też do osób zatrudnionych przy pracach chałupniczych, jeśli pracują one stale

²⁰ DzURP 1923, nr 62, poz. 464; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 25–26.

²¹ *Okólnik Głównego Inspektora Pracy nr 44/22 z d. 3 lipca 1922 r. Do P. P. Inspektorów Pracy wszystkich okręgów i obwodów. Instrukcja tymczasowa w sprawie stosowania ustawy z d. 16 maja 1922 o urlopach dla pracowników*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, z. 3–4, s. 226–228; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 26.

²² *Okólnik nr 24/24 z dnia 19 maja 1924 r. w sprawie interpretacji rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społ. z d. 11 czerwca 1923 w przedmiocie wykonania ustawy o urlopach*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2, s. 179–180.

²³ DzURP 1922, nr 40, poz. 334.

²⁴ M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939*, Warszawa 1965, s. 61.

dla jednego przedsiębiorstwa. Ustawa obejmowała zarówno zatrudnionych w ramach umowy o pracę, jak i osoby zatrudnione na podstawie umowy o naukę, a więc uczniów, terminatorów, którzy dopiero się uczyli, aby w przyszłości zostać pracownikami najemnymi. W efekcie, skoro uczniowie i terminatorzy mieli prawo do urlopu, należało brać ich pod uwagę przy obliczaniu liczby pracowników w zakładach rzemieślniczych i zaliczać do ogólnej liczby pracowników.

Ustawa obejmowała zakłady państwowe, samorządowe i społeczne, nie wyłączając urzędów. Podlegali jej więc także państwowi urzędnicy kontraktowi. Nie obejmowała jednak pracowników państwowych i samorządowych, których stosunki zostały uregulowane specjalnymi przepisami, jak mianowani urzędnicy państwowi, których dotyczyły przepisy dla urzędników państwowych, pracownicy polskiej Kasy Oszczędności, których stosunki służbowe regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z 29 marca 1926 r. itp. Wyjątek stanowili też pracownicy przedsiębiorstw sezonowych, w których praca trwała krócej niż dziesięć miesięcy w roku²⁵.

Dzięki przepisom o umowie o pracę wypowiedzenie umowy o pracę nie mogło być wręczone robotnikowi podczas urlopu²⁶. Przerwy w pracy będące wynikiem choroby, nieszczęśliwego wypadku oraz powołania pracownika do ćwiczeń wojskowych nie uważano za przerwę w umowie pracy pozbawiającą prawa do korzystania z urlopu.

Pracownik tracił prawo do urlopu, jeżeli sam rozwiązał umowę o pracę, a także w przypadku gdy podczas urlopu pracował zarobkowo w innym przedsiębiorstwie. Jeśli pracownik nie wykorzystał urlopu, to nie mógł żądać dłuższego w kolejnym roku, chyba że tak się wcześniej umówił z pracodawcą.

Za czas urlopu pracownik miał otrzymywać normalne pobory. W przypadku pracowników, którzy otrzymywali wynagrodzenie za pracę na akord, pensję za okres urlopu należało obliczyć na podstawie przeciętnego wynagrodzenia pracownika w ciągu ostatnich trzech miesięcy przed urlopem. Urlopy były płatne także dla uczniów – artykuł 4 ustawy o urloпах postanawiał bowiem, że terminatorzy i uczniowie otrzymują na czas urlopu wynagrodzenie nie niższe niż kwota, od której powinni być ubezpieczeni w Kasie Chorych²⁷.

Ustawa nie przewidywała ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Pracownik mógł się go zrzec bezinteresownie. Mógł też zawrzeć z pracodawcą umowę dodatkową, na mocy której zrzekł się urlopu w zamian za obiecane mu wynagrodzenie. Wówczas uchylene się pracodawcy od wypłaty umówionego wynagrodzenia uprawniało pracownika do dochodzenia tego wynagrodzenia w sądzie, jednak nie na podstawie ustawy o urloпах, ale na podstawie zawartej z pracodawcą dodatkowej umowy.

²⁵ DzURP 1922, nr 40, poz. 334; 1926, nr 30, poz. 188; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 37–38, 40–41, 51.

²⁶ DzURP 1928, nr 35, poz. 324; nr 35, poz. 323; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 55.

²⁷ DzURP 1922, nr 40, poz. 334.

Ustawa stanowiła, że w okresie od 1 maja do 30 września z urlopów powinno skorzystać minimum 50% ogólnej liczby pracowników zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Jednak artykuł 6 ustawy pozwalał Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, po wysłuchaniu opinii związków zawodowych i pracodawców, ustalać wyjątki od powyższego prawa dla wybranych grup przedsiębiorstw wytwarzających towary, których produkcja powinna wzrastać w miesiącach letnich²⁸. Z uprawnienia tego Ministerstwo Pracy skorzystało w stosunku do gałęzi przemysłu pozostających w związku z ruchem budowlanym. W 1928 roku zezwolono, aby w fabrykach monopolu tytoniowego w miesiącach letnich z urlopów korzystało tylko 45% pracowników²⁹.

Intencją ustawodawcy było zapewnienie pracownikom wpływu na terminy udzielanych im urlopów. W tym celu należało sporządzić tzw. listę urlopów. Opracowywali ją pracownicy, a następnie poprzez swoich delegatów, których wybierali ze swojego grona w wyborach tajnych, przekazywali pracodawcy. Jeśli lista została zatwierdzona, pracownik spełniał wymóg żądania urlopu, a pracodawca nie mógł uchylić się od jego udzielenia. Pracownik miał prawo występowania o przesunięcie swojego terminu urlopu, jeśli nie mógł go odbyć ze względu na chorobę³⁰.

Warto zaznaczyć, że ustawa o urlopach zastrzegła, że umowy zbiorowe lub indywidualne, które zapewniają pracownikom płatne urlopy na warunkach dogodniejszych niż przewidziane w ustawie o urlopach, pozostawały w mocy³¹. Stąd też przez pewien czas w niektórych przedsiębiorstwach związanych umowami zbiorowymi obowiązywały normy urlopowe korzystniejsze niż wynikające z ustawy. Umowa z 28 marca 1924 r. dla przemysłu cukierniczego przewidywała dla subiektów 2 tygodnie urlopu po przepracowaniu roku, a po przepracowaniu 2 lat 3 tygodnie urlopu. Dodatkowo w przypadku przepracowania połowy roku u jednego pracodawcy w razie wymówienia umowy o pracę ze strony pracodawcy zwalnianemu należało wypłacić ekwiwalent za urlop. Umowa z dnia 12 czerwca 1924 r. dla kolejek dojazdowych gwarantowała pracownikom stałym pracującym umysłowo 2 tygodnie urlopu po 6 miesiącach służby i do 1 miesiąca po roku pracy, a pracującym fizycznie 8 dni urlopu po jednorocznej służbie i 15 dni urlopu po 3 latach służby. Pracownikom liczącym powyżej 40 lat zagwarantowano prawo do urlopu o 7 dni dłuższego. W przemyśle młynarskim umową z dnia 22 września 1924 r. zapewniono pracującym coroczny urlop płatny według ostatniej stawki i obliczony w stosunku jednego dnia urlopu

²⁸ Wysokość kary, zgodnie z art. 10 ustawy, została określona na 50 000 mk. lub areszt na okres do jednego miesiąca. W 1924 roku kwota została zmieniona na 100 zł [DzURP 1924, nr 9, poz. 89].

²⁹ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 132.

³⁰ DzURP 1923, nr 62, poz. 464.

³¹ DzURP 1922, nr 40, poz. 334.

za każdy miesiąc pracy, z zastrzeżeniem, że urlop nie może być krótszy niż przewidziany ustawą. W przemyśle piekarskim umowa z dnia 22 września 1924 r. zastrzegła urlopy płatne według ostatniej stawki w stosunku 4 dni za każde 3 miesiące pracy. Przy niepełnych kwartałach naliczano 1 dzień urlopu za każdy miesiąc pracy. Ta sama umowa zawierała zastrzeżenie, że w czasie urlopu pracownikowi nie wolno pracować ani w swojej piekarni, ani w żadnej innej, czego miały przestrzegać związki zawodowe³².

Realizacja ustawy o urlopach

Pomimo wydania obszernego rozporządzenia do ustawy istniało wiele zatargów pomiędzy pracodawcami a pracownikami na tle realizacji przepisów o urlopach. Najczęściej robotnicy kwestionowali sposób zapłaty za dni świąteczne, długość urlopu w zależności od czynności wykonywanych w pracy ze względu na trudność zakwalifikowania pracownika do kategorii pracowników umysłowych bądź fizycznych. Częste były spory o długość czasu uzasadniającego uprawnienia do urlopu oraz o włączenie okresu urlopu do okresu wypowiedzenia.

Czuwanie nad prawidłowością realizowania przepisów prawa pracy, w tym także przepisów ustawy o urlopach, spoczęło na powstałej w 1919 roku Inspekcji Pracy. Pracownicy Inspekcji pomimo dużego zakresu obowiązków nie zostali jednak wyposażeni w niezbędne środki do realizacji swoich zadań. Inspektorzy nie mieli prawa do karania w trybie administracyjnym, wszystkie sprawy musieli kierować na drogę sądową. Skutecznie hamowało to działalność Inspekcji³³. Niski wymiar grzywien nakładanych przez sądy na łamiących prawo przedsiębiorców był jedną z głównych przyczyn małej efektywności walki inspektorów pracy z wykroczeniami przeciw obowiązującym przepisom. Nawet po podniesieniu wysokości grzywien każdy większy zakład przemysłowy mógł łamać przepisy ustawy, gdyż kilkudniowa praca wbrew jej przepisom równoważyła ponoszona karę. Sądy z reguły wymierzały też kary poniżej minimum ustawowego. Dopiero w drodze odwołania do wyższej instancji inspektorzy otrzymywali wyroki skazujące na grzywnę w ustawowej wysokości. Recydywa, nawet wielokrotna, nie była brana pod uwagę przez sądy przy wymierzaniu kolejnych kar. Kary, których wymiar był niewspółmierny z korzyściami finansowymi wy-

³² *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925, s. 88–89.

³³ DzPrPP 1919, nr 5, poz. 90; Omówienie początków Inspekcji Pracy zob.: E. Kołodziejczyk, dz. cyt., s. 31–36; T. Kozłowski, *Scalenie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 1, s. 28–29; M. Świącicki, dz. cyt., s. 34–39; P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 101–102, Z. Landau, J. Tomaszewski, dz. cyt., s. 206–207.

nikającymi z łamania przepisów, nie przynosiły żadnego efektu poprawy, w rezultacie inspektorzy wnosili do sądu tylko część spraw dotyczących wykroczeń przeciwko przepisom urlopowym, z reguły te, które były dobrze udokumentowane³⁴.

Jak wynika z cyklicznie sporządzanych sprawozdań Inspekcji Pracy, cel ustawy o urlopach nie został osiągnięty do końca istnienia II Rzeczypospolitej, głównie z powodu niedoceniań przez zatrudnionych pożytku z dłuższego odpoczynku. Urlopy szybciej upowszechniły się w dużych zakładach pracy, zlokalizowanych w większych ośrodkach przemysłowych. Do przedsiębiorstw położonych na mniej uprzemysłowionych obszarach, z dala od centrów praktyka udzielania urlopów w zasadzie nie dotarła³⁵.

Niejednokrotnie dla pracowników atrakcyjniejsza wydawała się zapłata za urlop niż korzystanie z prawa do odpoczynku. Pracownicy Inspekcji Pracy często stwierdzali, że pracownicy rezygnują z urlopu w zamian za ekwiwalent pieniężny. Bywało, że zatrudnieni nie korzystali z urlopu, lecz pracowali przez ten czas za podwójnym wynagrodzeniem. Nazywano to „sprzedażą urlopów”. Główny Inspektor Pracy Marian Klott mówił wprost, że „zjawisko sprzedaży urlopów jest publiczną tajemnicą. Wielokrotnie w rozmowach prywatnych z robotnikami spotkałem się z aprobatą tego stanu rzeczy”³⁶. Zdarzało się też często, że robotnicy brali urlop w jednym przedsiębiorstwie i spędzali go, pracując w innym.

Często pracownicy nie interesowali się w ogóle urlopami i nie występowali z żądaniem sporządzenia list urlopowych, do czego upoważniała ich ustawa. Dopiero przy zwolnieniu z pracy upominali się o zapłatę za urlop, traktując to jako dodatkowe świadczenie przy zwolnieniu. Z kolei pracodawcy nie chcieli wypłacać wynagrodzenia za urlop pracownikom, którzy wskutek rozwiązania umowy najmu przez pracodawcę nie dopracowali do daty pokrywającej się z datą przyjęcia pracownika do pracy, co często prowadziło do konfliktów.

Duża liczba sporów dotyczyła interpretacji artykułu 2 ustawy z 16 maja 1922 r. mówiącego o nabyciu praw pracownika do urlopu. Pracodawcy wychodzili z założenia, że pierwszy urlop należy się po pierwszym pełnym roku pracy, drugi po drugim itd. Skargi cywilne kierowane w takich sprawach do sądów pokoju w niektórych okręgach sądowych były rozstrzygane na korzyść pracownika, w innych na korzyść pracodawców³⁷. Dopiero w 1924 roku pojawiło się rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, które stanowiło precedens w orzekaniu w tej

³⁴ *Inspekcja pracy w 1925 roku*, Warszawa 1927, s. 24.

³⁵ *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919–1923. Sprawozdania Okręgowych Inspektorów Pracy z działalności w 1923 roku*, Warszawa 1925, s. 86.

³⁶ M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce. Odczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Polityki Społecznej*, Warszawa 1937, s. 28.

³⁷ *Inspekcja pracy w 1926 roku*, Warszawa 1928, s. 78.

kwestii. Sąd Najwyższy orzekł, że jednoroczny okres nieprzerwanej pracy w danym przedsiębiorstwie „stanowi niezbędny warunek do zdobycia prawa korzystania z pierwszego 8-dniowego urlopu, następne zaś urlopy winny być udzielane corocznie niezależnie od okresu czasu oddzielającego każdy następny urlop od poprzedniego”³⁸. Mimo tak jasnej wykładni Sądu Najwyższego sądy pierwszej i drugiej instancji wyrokowały, że prawo do następnego urlopu powstaje po roku od poprzedniego. Rezultatem takich wyroków było to, że organizacje przemysłowców, które po długim konflikcie z Inspekcją Pracy przyjęły do zastosowania rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, na skutek wyroków sądów okręgowych cofnęły się ze swojego stanowiska, wydając odpowiednią instrukcję swoim członkom, i na nowo zaczęły się spory³⁹.

Wśród wielu trudności, na jakie natrafiano przy wprowadzaniu ustawy w życie, pojawił się brak ścisłego określenia, kogo ustawodawca uważa za pracownika umysłowego. Jedni byli skłonni uznawać za takich wyłącznie profesorów uniwersytetów, inni zaliczali do nich nawet sprzedawców. Stało się to kłopotem dla MPiOS, do którego zaczęto zwracać się z prośbami o potwierdzenie uznania za pracowników umysłowych. Ministerstwo wydawało orzeczenia, że np. za umysłowych można uznać grających w lokalach muzyków, farmaceutów (na pytanie związku farmaceutów) itd. Na tle żądań uznania przynależności do kategorii pracowników umysłowych powstawały liczne zatargi i strajki. Duży spór miał miejsce m.in. w przemyśle włókienniczym, a dotyczył sklasyfikowania charakteru pracy niższych urzędników ruchu w fabrykach włókienniczych. Ministerstwo podzieliło ich na cztery kategorie i trzem wyższym nadano prawa pracowników umysłowych. Orzeczenie to zostało zaskarżone przez związek przemysłowców do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który 1 grudnia 1922 r. skargę odrzucił z przyczyn formalnych⁴⁰.

Wiele nieporozumień wzbudziło zagadnienie, czy należy płacić za dni świąteczne i niedziele. Okólnik 44/22 jednoznacznie określał, że wynagrodzenie za dni świąteczne należy się pracownikom, ponieważ jest to pewnego rodzaju ekwiwalent za liczenie długości urlopu według dni kalendarzowych, a nie według dni roboczych. Pracodawcy jednak przeciwstawiali się zapłacie za niedziele i święta, dowodząc, że prawodawca nie miał na myśli, aby pracownik miał lepiej podczas urlopu, aniżeli gdyby w tym samym czasie pracował⁴¹.

³⁸ *Polskie ustawodawstwo społeczne. Kodeks pracy. Ustawy i rozporządzenia o umowie o pracę robotników, pracowników umysłowych, o czasie pracy, o urlopach, o higienie pracy i chorobach zawodowych, o inspekcji pracy, o sądach pracy*, oprac. J. Bloch, Warszawa 1928, s. 125; *Inspekcja pracy w 1925 roku...*, s. 32; patrz też: W. Szczepański, *Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych*, Warszawa 1933.

³⁹ *Inspekcja pracy w 1926 r...*, s. 23.

⁴⁰ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 80–81; W. Landau, dz. cyt., s. 384.

⁴¹ *Okólnik Głównego Inspektora Pracy nr 44/22 z d. 3 lipca 1922 r...*, s. 226–228; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 115.

Wiązało się to z zagadnieniem urlopów zbiorowych. Często zdarzało się, że pracodawcy zamykali fabrykę na określony okres, udzielając w tym czasie urlopu wszystkim pracownikom⁴². Na początku maja 1923 roku przedsiębiorcy zamykali fabryki, gdyż wypadło wówczas dużo dni świątecznych, uznali to za okres urlopowy i zapłacili tylko za dni robocze. Spory dotyczące tego, czy należy płacić za niedziele i święta, były bardzo ostre i wielokrotnie trafiały na wokandy sądów różnych instancji. Wobec sprzecznych wyroków w takich sprawach 20 grudnia 1923 r. zapadło orzeczenie ogólnego zebrania Sądu Najwyższego stwierdzające, że pracownikom należy się zapłata także za niedziele i święta przypadające w czasie urlopu i to w takiej wysokości jak za każdy dzień roboczy⁴³. Po ogłoszeniu tego orzeczenia, które ostatecznie rozstrzygnęło kwestię zapłaty za niedziele i święta podczas urlopu, do Inspekcji Pracy wpłynął cały szereg skarg i pretensji o zwrot potrąceń za niedziele i święta, które przypadły podczas urlopów w 1922 i 1923 roku. W większości fabryk należności te stanowiły poważne kwoty, dlatego pretensje robotników napotykały na opór ze strony przemysłowców. Pracodawcy odmawiali wypłat, argumentując, że żadne prawo, nawet orzeczenie Sądu Najwyższego, nie działa wstecz. Ostatecznie większość fabryk jednak uregulowała sporne zaległości⁴⁴.

Konflikty powodował też zapis o przedsiębiorstwach sezonowych, które były zwolnione z udzielania urlopów swoim pracownikom. Dotyczyło to głównie przedsiębiorstw budowlanych, które wprowadziły odliczanie od okresu trwania robót dni deszczowe, kiedy przerywano prace budowlane. Warszawskie przedsiębiorstwa budowlane zaczęły obliczać liczbę godzin przepracowanych przez robotników i udowadniać, że choć dotyczy ona 12 miesięcy w roku, w sumie wynosi mniej niż całkowita liczba godzin, jaka powinna przypadać na okres dziesięciomiesięczny, a więc choć przedsiębiorstwo pracowało przez cały rok, to teoretycznie pracowało krócej niż 10 miesięcy. Znalazło to uznanie w warszawskim sądzie przy rozstrzygnięciu spraw wnoszonych przez przedsiębiorstwa bu-

⁴² Urlopy zbiorowe w większych zakładach stosowane były często w okresie ogólnych remontów. Zdarzały się też wypadki zaliczania, za zgodą robotników, dni strajkowych do urlopu. W ten sposób robotnicy zamiast urlopów otrzymywali wynagrodzenie za dni, kiedy w zakładzie pracy trwał strajk. Z problemem urlopów zbiorowych wiązało się też zagadnienie wynagrodzenia dla osób, które nie nabyły jeszcze uprawnień do urlopu. Okólnik Głównego Inspektora Pracy mówił, że nieuprawnieni do urlopu podczas urlopu zbiorowego powinni być zatrudnieni lub powinni otrzymać wynagrodzenie za czas przymusowego bezrobocia. Praktyka była jednak inna i robotnicy mieli przymusowy urlop bezpłatny [*Inspekcja pracy w 1925 roku*, Warszawa 1927, s. 62; *Okólnik Głównego Inspektora Pracy nr 44/22 z d. 3 lipca 1922...*, s. 226–228].

⁴³ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 1924 roku było w tej kwestii jednoznaczne: „Jedynie słusznem i zgodnem z prawdziwą myślą ustawy uznać należy wynagrodzenie pracowników podczas ich ustawowego urlopu i za przypadające wtedy niedziele i święta, tak samo jak za zwykłe dni pracy” [*Polskie ustawodawstwo społeczne...*, s. 225; S. Roszkowski, dz. cyt., s. 116].

⁴⁴ *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925, s. 88.

dowlane. Inne sądy odrzucały jednak podobne obliczenia. Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu stanął jednak na stanowisku, że choćby zachodziły krótkie przerwy w pracy z powodu warunków atmosferycznych, przedsiębiorstwo, które nie przerywa pracy na dwa miesiące, podlega ustawie⁴⁵.

Wątpliwości dotyczyły też tego, czy okres urlopowy może pokrywać się z okresem wypowiedzenia oraz czy można wypowiedzieć umowę o pracę pracownikowi przebywającemu na urlopie. Kwestia ta miała specjalne znaczenie dla pracowników umysłowych, którym przysługiwał zwyczajowo dłuższy okres wypowiedzenia. Zgodnie z interpretacją ustawy w okresie wypowiedzenia pracownik korzystał z urlopu jedynie w wypadku, gdy w ułożonej przed wypowiedzeniem umowy liście urlopów miał urlop właśnie na ten okres wyznaczony. W przeciwnym razie pracownik mógł odmówić przyjęcia urlopu w tym okresie i żądać zapłaty za niewykorzystany urlop⁴⁶. W praktyce wyglądało to tak, że pracodawca przy wypowiedzeniu uprzedzał, że w okresie następującym po wypowiedzeniu pracy lub w części tego okresu nie będzie korzystał z jego pracy i czas ten będzie traktował jako urlop, albo po rozpoczęciu przez pracownika urlopu wymawiał mu pracę, wliczając czas urlopu do okresu wypowiedzenia. Taka praktyka była jednoznaczna ze skróceniem prawnego terminu wypowiedzenia pracy albo ograniczeniem urlopowego prawa pracownika⁴⁷.

Częstą przyczyną konfliktów pomiędzy pracodawcą a pracownikiem była kwestia wypłaty ekwiwalentu za niezrealizowany urlop w przypadku zwolnienia robotnika z pracy. Pracownicy w obawie przed utratą zatrudnienia pracowali po kilka lat, nie korzystając z urlopu, a dopiero po otrzymaniu wypowiedzenia zgłaszali się po zapłatę za niewykorzystany urlop. Najczęściej zdarzało się to w przypadkach zwolnienia z pracy bez wypowiedzenia i odszkodowania. Pomimo interwencji Inspekcji Pracy, jeśli poszkodowanym nie udało się udowodnić w przewodzie sądowym, że podczas trwania stosunku najmu żądali udzielenia im urlopów, ich roszczenia zostawały oddalone. Sądy uznawały jedynie roszczenia pracowników z tych zakładów pracy, gdzie były sporządzane listy urlopów. W praktyce jednak listy powstawały w dużych zakładach, w większości mniejszych przedsiębiorstwach były one rzadkością. Inspektorzy zwracali uwagę, że w praktyce sądowej sprawa list urlopowych zajęła na tyle ważne miejsce, że „bez względu na to, z jakiego powodu była wniesiona skarga, a nawet sam pracodawca tego motywu nie wysuwał, sąd, zwłaszcza Sąd Okręgowy, z własnej inicjatywy kwestie te podnosił i w razie ustalenia braku listy skargę odrzucał”⁴⁸.

⁴⁵ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 51–57; *Polskie ustawodawstwo społeczne...*, s. 226.

⁴⁶ S. Roszkowski, dz. cyt., s. 100.

⁴⁷ *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925, s. 88.

⁴⁸ *Inspekcja pracy w 1925 roku...*, s. 31–32; *Polskie ustawodawstwo społeczne...*, s. 125, 126; *Okólnik nr 27/24 z dnia 26 czerwca 1924 w sprawie urlopów pracowników w razie rozwiązania umowy o pracę*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2, s. 180–181.

Trudno obecnie oszacować skalę wykroczeń przeciwko przepisom o urlopach w okresie po wprowadzeniu ustawy. Według danych Inspekcji Pracy, publikowanych w corocznych sprawozdaniach, rocznie było ich od kilkuset do kilku tysięcy. Niewielki odsetek spraw trafiał za pośrednictwem inspektorów do sądów. Statystyki Inspekcji Pracy nie obejmują spraw, które poszkodowani pracownicy sami wnosili bezpośrednio do sądów. Z uwagi na to publikowane do tej pory dane są obarczone dużym marginesem błędów⁴⁹. Także prowadzone badania nad kosztami urlopów pracowniczych zawierają jedynie przybliżone dane⁵⁰.

Nowelizacja ustawy w latach trzydziestych

W okresie wielkiego kryzysu postępujący spadek dochodowości przemysłu spowodował, że przedsiębiorcy coraz bardziej zaczęli dążyć do tego, aby w jak największym stopniu przerzucić ujemne skutki załamania gospodarczego na pracowników. Tendencje te przejawiały się przede wszystkim w dziedzinie płac. Przedsiębiorcom zależało nie tylko na obniżeniu zarobków, ale również na zmianie ustaw chroniących interesy robotników w zakresie czasu pracy, urlopów i ubezpieczeń społecznych⁵¹.

Wielki kryzys gospodarczy i ogromne bezrobocie spowodowały, że wyjątkowo aktualna stała się sprawa długości dnia pracy. W okresie wielkiego kryzy-

⁴⁹ Ogólna liczba wykroczeń przeciwko przepisom o urlopach wg danych Inspekcji Pracy wynosiła w 1923 r. 2104, przy czym do sądu skierowano 81 spraw. W kolejnych latach odpowiednio: 1924 – 4081 i 387, 1925 – 2557 i 44, 1926 – 1998 i 173, 1927 – 1964 i 130 [*Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919–1923. Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1923 roku*, Warszawa 1925, s. 43; *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925, s. 57; *Inspekcja pracy w 1925 roku*, Warszawa 1927, s. 45; *Inspekcja pracy w 1926 roku...*, s. 49; *Inspekcja Pracy w 1927 roku*, Warszawa 1929, s. LXV]. W późniejszym okresie liczba odnotowywanych wykroczeń znacznie spadła, co jest wynikiem ówczesnej sytuacji gospodarczej. W roku 1928 zanotowano 715 zaleceń inspektorów pracy w kwestii urlopów, w 1929 – 688, w 1930 – 699, w 1931 – 679, w 1932 – 817, w 1933 – 817, w 1934 – 532, w 1935 – 501; w 1936 – 434, w 1937 – 335 [*Inspekcja pracy w 1928 roku. Z uwzględnieniem okresu 1918–1928*, Warszawa 1930, s. 36; *Inspekcja pracy w 1929 roku*, Warszawa 1930, s. XXXVI; *Inspekcja pracy w 1930 roku*, Warszawa 1931, s. 66; *Inspekcja pracy w 1931 roku*, Warszawa 1932, s. 58; *Inspekcja pracy w 1932 roku*, Warszawa 1933, s. LX; *Inspekcja pracy w 1933 roku*, Warszawa 1934, s. 62; *Inspekcja pracy w 1934 roku*, Warszawa 1935, s. 66; *Inspekcja pracy w 1935 roku*, Warszawa 1936, s. LXXVI; *Inspekcja pracy w 1936 roku*, Warszawa 1937, s. 72; *Inspekcja pracy w 1937 roku*, Warszawa 1938, s. 56].

⁵⁰ W. Malinowski, *Próba szacunku kosztów urlopów robotników i pracowników umysłowych w Polsce w 1930 r.*, „Statystyka Pracy” 1933, s. 285–292; M. Rotterówna, *Urlopy wypoczynkowe robotników zatrudnionych w wielkim i średnim przemyśle w Polsce w latach 1930–1936*, „Statystyka Pracy” 1937, z. 3, s. 135.

⁵¹ Z. Landau, *Polskie ustawodawstwo pracy w latach wielkiego kryzysu gospodarczego*, „Kwartalnik Historii Ruchu Zawodowego” 1969, nr 1, s. 3.

su szczególnie ostro atakowane były przez pracodawców „angielska sobota”, urlopy pracownicze i płace za godziny nadliczbowe. Przedłużenie czasu pracy, podobnie jak skrócenie odpłatnych urlopów i zmniejszenie stawek ubezpieczeń, pozwoliłoby na obniżenie kosztów własnych produkcji. Stąd też przedsiębiorcy udowadniali, że zbyt rozbudowana ochrona prawna robotników stanowi zasadniczą przyczynę nadmiernego wyśrubowania kosztów produkcji, co z kolei uniemożliwia zarówno obniżkę cen na rynku wewnętrznym, jak i zwiększenie eksportu. Twierdzili, że w Polsce są wyższe w porównaniu z innymi krajami koszty świadczeń społecznych ze strony przemysłu na rzecz robotników, które pozbawiają polskie produkty konkurencyjności na rynkach zagranicznych. Często wysuwany argument zwolenników wydłużenia czasu pracy był fakt, że polskie ustawodawstwo było w tym względzie dla zatrudnionych korzystniejsze, niż przewidywała międzynarodowa konwencja waszyngtońska⁵².

W programie Lewiatana Andrzej Wierzbicki napisał: „w dziedzinie czasu pracy należy przyjąć jako punkt wyjścia normy przewidziane w konwencji waszyngtońskiej, i usunąć w ustawach polskich wszelkie ograniczenia, które wykraczają poza ramy tej konwencji”⁵³. Lewiatan chciał więc, aby kwestię prawa pracy zostawić do rozstrzygnięcia wolnej grze sił. Gdyby tak się stało, to w warunkach kryzysu pracodawcy mogliby narzucać robotnikom dogodnie dla siebie rozwiązania. Według rzeczników tej organizacji tygodniowy czas pracy powinien być wynosić 48 godzin, a czas pracy w ciągu doby do 10 godzin. Urlopy powinny zostać skrócone do wymiaru od 2 do 6 dni płatnych dla robotników oraz od 10 dni do miesiąca dla pracowników umysłowych w zależności od stażu pracy w danym przedsiębiorstwie⁵⁴.

Trudna sytuacja robotników i duże bezrobocie sprzyjały wprowadzaniu zmian korzystnych dla przedsiębiorców. W latach 1929–1933 bezrobocie całkowite wzrosło dziesięciokrotnie, a w okresie dna kryzysu przemysłowego co trzeci robotnik nie miał pracy. Obok bezrobocia całkowitego bardzo częstym zjawiskiem było bezrobocie częściowe, czyli praca jedynie przez część tygodnia⁵⁵.

W pierwszych latach kryzysu rząd nosił się z zamiarem ograniczenia długości dnia pracy, chcąc w ten sposób zlikwidować bezrobocie. W 1932 roku poli-

⁵² Z. Landau zwracał uwagę, że teza o braku konkurencyjności polskich wyrobów na rynkach zagranicznych w związku ze zbyt rozbudowanym ustawodawstwem socjalnym była czysto demagogiczna. Gdyby nawet przyjąć, że polskie ustawodawstwo robotnicze było bardziej rozbudowane i kosztowne niż w innych państwach, to wartość realna polskich płac pozostawała daleko w tyle za ich poziomem w porównywanych krajach. W sumie udział robocizny i pochodnych świadczeń ustawowych w cenie towaru był i tak niższy niż w państwach zachodnich [tamże, s. 4].

⁵³ *Program gospodarczy Centralnego Związku Przemysłu Polskiego*, Warszawa 1933, s. 144.

⁵⁴ Tamże, s. 144–145.

⁵⁵ Z. Landau, J. Tomaszewski, dz. cyt., s. 513–515; Próby szacunków bezrobocia zob. m.in.: Z. Landau, *Bezrobocie w Polsce w latach 1930–1935*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1969, nr 1, s. 57–91.

tyka rządu uległa jednak zasadniczej zmianie i zaczęto realizować żądania przemysłowców. W pierwszym rządzie zmieniono przepisy dotyczące czasu pracy. Wprowadzona w tym samym roku ustawa przedłużała o dwie godziny tydzień pracy (z 46 do 48 godzin) bez zmiany wynagrodzenia i w ten sposób likwidowała „angielską sobotę” wywalczoną w 1919 roku. W myśl nowych przepisów pracodawca mógł zachować krótszy dzień pracy w sobotę, ale pod warunkiem odpracowania go przez pracowników w innym terminie. Zmieniono też stawki za godziny nadliczbowe⁵⁶. W 1933 roku zmieniono przepisy urlopowe⁵⁷. Długość urlopów pozostała bez zmian. Za dni urlopowe uznano jednak kolejno po sobie następujące dni kalendarzowe, wprowadzono przepis przewidujący wypłatę wynagrodzenia za czas urlopu tylko za dni robocze, z wyłączeniem niedziel i świąt. Ministrowi Opieki Społecznej przyznano też prawo do zawieszania urlopów na okres do roku w wypadkach konieczności państwowej lub gospodarczej. Wprowadzone zmiany znacznie pogorszyły system wynagradzania za urlopy, ponieważ pracodawcy płacili teraz o 20–25% mniej⁵⁸.

Warto jednak zaznaczyć, że i tak zmienione przepisy nie były przestrzegane. W okresie kryzysu, kiedy panowało ogromne bezrobocie, robotnicy bardzo często rezygnowali z dochodzenia swoich praw, a pracodawcy nagminnie łamali obowiązujące przepisy o czasie pracy i urlopach, wykorzystując trudną sytuację w dziedzinie zatrudnienia⁵⁹.

Rozciągnięcie ustawy na Górny Śląsk

Sprawę urlopów dla pracowników w przemyśle i handlu, tj. ustawę z 16 maja 1922 r., wprowadzono w życie na obszarze województwa śląskiego ustawą Sejmu Śląskiego z dnia 26 marca 1935 r. Wcześniej układy zbiorowe gwarantowały pracownikom mniejsze uprawnienia niż te, które wynikały z polskiej ustawy o urlopach. Dopiero jej złagodzenie w 1933 roku przyczyniło się do wyrażenia zgody Sejmu Śląskiego na jej wejście w życie na Górnym Śląsku, co nastąpiło w 1935 roku⁶⁰.

⁵⁶ Z. Landau, *Polskie ustawodawstwo pracy w latach wielkiego kryzysu...*, s. 11.

⁵⁷ DzURP 1933, nr 27, poz. 228.

⁵⁸ DzURP 1933, nr 27, poz. 228; J.G. Wengierow, *Polskie prawo społeczne w zarysie*, Warszawa 1933, s. 82; Z. Landau, *Polskie ustawodawstwo pracy w latach wielkiego kryzysu...*, s. 16; L. Lewandowski, *Czas pracy i urlopy. Teksty jednolite obowiązujące od 1.1.1934 r. wraz z rozporządzeniami wykonawczymi; orzecznictwo, uwagi i wyjaśnienia*, Łódź 1934, s. 28.

⁵⁹ M. Ciechocińska, dz. cyt., s. 52.

⁶⁰ DzUŚl 1935, nr 6, poz. 9; K. Kosmol, T. Bartnicki, *Ustawodawstwo pracy obowiązujące w górnośląskiej części województwa śląskiego*, Katowice 1936, s. XVI; J. Jończyk, *Prawo pracy w górnośląskiej części województwa śląskiego* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939* pod red. F. Ryszki, Warszawa 1968, cz. 2, s. 299; W. Organiściak, *Prawo pracy II Rzeczypospolitej. Szkic dla celów dydaktycznych*, „Z dziejów Prawa” 2009, t. 2, s. 240.

Konkluzje

Reasumując, warto zaznaczyć, że wprowadzenie prawa do płatnych urlopów dla znacznej części pracowników najemnych było dużym osiągnięciem ustawodawstwa pracy Drugiej Rzeczypospolitej. Dzięki ustawie o urlopach z 1922 roku Polska stała się jednym z pierwszych państw, w których kwestię wypoczynku pracowników uregulowano dla tak szerokiej grupy zatrudnionych i na bardzo korzystnych zasadach związanych zarówno z długością urlopu, jak i wynagrodzeniem za czas jego trwania. Pośpiech, jaki towarzyszył jej uchwaleniu, spowodował jednak, że część przepisów była nieprecyzyjna. Pomimo wydania rozporządzeń wykonawczych, a także okólników Ministra Pracy i Opieki Społecznej interpretujących nieprecyzyjne przepisy ustawy jej niedoskonałości nie udało się wyeliminować. Umożliwiło to pracodawcom niechętnym nowym regulacjom unikanie realizacji przepisów urlopowych. Takiemu postępowaniu pracodawców sprzyjały niskie kary za łamanie przepisów, ograniczone możliwości działania Inspekcji Pracy oraz korzystne dla pracodawców wyroki sądów niższych instancji. Z drugiej strony niskie wynagrodzenia i wysokie, zwłaszcza w okresie wielkiego kryzysu, bezrobocie oraz obawa przed utratą pracy doprowadziły do sytuacji, w której sami pracownicy nie byli zainteresowani wykorzystaniem nabytych praw do urlopów wypoczynkowych, wybierając ekwiwalent pieniężny zamiast wypoczynku. W efekcie poza dużymi zakładami pracy, zlokalizowanymi w dużych ośrodkach przemysłowych i pozostającymi pod stałym nadzorem Inspekcji Pracy, praktyka udzielania urlopów wypoczynkowych nie była częsta.

Źródła i literatura

- Ciechocińska M., *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939*, Warszawa 1965.
Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919, 1920, 1922–1924, 1926, 1928, 1933.
Dziennik Ustaw Śląskich 1935.
Fenichel Z., *Zarys polskiego prawa robotniczego. Z uwzględnieniem prawa zagranicznego oraz tekstem polskich ustaw*, Kraków 1930.
Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013.
Inspekcja pracy w 1925 roku, Warszawa 1927.
Inspekcja pracy w 1926 roku, Warszawa 1928.
Inspekcja Pracy w 1927 roku, Warszawa 1929.
Inspekcja pracy w 1928 roku. Z uwzględnieniem okresu 1918–1928, Warszawa 1930.
Inspekcja pracy w 1929 roku, Warszawa 1930.
Inspekcja pracy w 1930 roku, Warszawa 1931.
Inspekcja pracy w 1931 roku, Warszawa 1932.
Inspekcja pracy w 1932 roku, Warszawa 1933.
Inspekcja pracy w 1933 roku, Warszawa 1934.

- Inspekcja pracy w 1934 roku*, Warszawa 1935.
- Inspekcja pracy w 1935 roku*, Warszawa 1936.
- Inspekcja pracy w 1936 roku*, Warszawa 1937.
- Inspekcja pracy w 1937 roku*, Warszawa 1938.
- Jastrzębowski M., *Czas pracy u nas i za granicą (porównanie ustaw zagranicznych)*, „Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 4.
- Jastrzębowski M., *Rozciągnięcie na obszar Górnego Śląska ustaw o urlopach i czasie pracy*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 11.
- Jończyk J., *Prawo pracy w górnośląskiej części województwa śląskiego* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939* pod red. F. Ryszki, Warszawa 1968, cz. 2.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Łódź 1992.
- Klott M., *Inspekcja pracy w Polsce. Odczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Polityki Społecznej*, Warszawa 1937.
- Kołodziejczyk E., *Inspekcja pracy w Polsce 1919–1999*, Warszawa 2003.
- Kosmol K., Bartnicki T., *Ustawodawstwo pracy obowiązujące w górnośląskiej części województwa śląskiego*, Katowice 1936.
- Kozłowski T., *Scalanie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 1.
- Krahelska H., Kirstowa M., Wolski S., *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. 1, Warszawa 1936.
- Landau Z., *Bezrobocie w Polsce w latach 1930–1935*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1969, nr 1.
- Landau W., *Drogi rozwoju polskiego ustawodawstwa pracy* [w:] *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości 1918–1928*, Warszawa b.d.w.
- Landau Z., *Polskie ustawodawstwo pracy w latach wielkiego kryzysu gospodarczego*, „Kwartalnik Historii Ruchu Zawodowego” 1969, nr 1.
- Landau Z., Tomaszewski J., *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Lewandowski L., *Czas pracy i urlopy. Teksty jednolite obowiązujące od 1.1.1934 r. wraz z rozporządzeniami wykonawczymi; orzecznictwo, uwagi i wyjaśnienia*, Łódź 1934.
- Okólnik Głównego Inspektora Pracy nr 44/22 z d. 3 lipca 1922 r. Do P. P. Inspektorów Pracy wszystkich okręgów i obwodów. Instrukcja tymczasowa w sprawie stosowania ustawy z d. 16 maja 1922 o urlopach dla pracowników*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, z. 3–4.
- Okólnik nr 24/24 z dnia 19 maja 1924 r. w sprawie interpretacji rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społ. z d. 11 czerwca 1923 w przedmiocie wykonania ustawy o urlopach*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2.
- Okólnik nr 27/24 z dnia 26 czerwca 1924 w sprawie urlopów pracowników w razie rozwiązania umowy o pracę*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2.
- Organiściak W., *Prawo pracy II Rzeczypospolitej. Szkic dla celów dydaktycznych*, „Z Dziejów Prawa” 2009, t. 2.
- Platne urlopy robotników w Polsce*, „Miesięcznik Pracy” 1921, z. 10/11.
- Polskie ustawodawstwo społeczne. Kodeks pracy. Ustawy i rozporządzenia o umowie o pracę robotników, pracowników umysłowych, o czasie pracy, o urlopach, o higienie pracy i chorobach zawodowych, o inspekcji pracy, o sądach pracy*, oprac. J. Bloch, Warszawa 1928.
- Program gospodarczy Centralnego Związku Przemysłu Polskiego*, Warszawa 1933.
- Raczyński A., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930.
- Rozkowski S., *Urlopy wypoczynkowe pracowników najemnych. Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. (Dziennik Ustaw R. P. Nr 40 poz. 334) i rozporządzenia wykonawcze do niej*, Warszawa 1929.
- Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925.

- Sprawozdanie stenograficzne z 308 posiedzenie Sejmu Ustawodawczego z dnia 12 maja 1922.*
Sprawozdanie stenograficzne z 309 z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 maja 1922.
Szczepański W., *Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych*, Warszawa 1933.
Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
Urlopy pracownicze w poszczególnych krajach, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, z. 1.
Wengierow J.G., *Polskie prawo społeczne w zarysie*, Warszawa 1933.
Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919–1923. Sprawozdania Okręgowych Inspektorów Pracy z działalności w 1923 roku, Warszawa 1925.

Holiday leave of employees in the Second Republic of Poland. Legislation and practice

Summary

All paid holiday leave before Poland regained its independence was a privilege available only to selected groups of employees, mostly civil servants with high qualifications and employed in senior positions or persons in public service. The workers, with very limited exceptions, did not use holiday leave. The regained independence and the first years after the First World War created favourable conditions for the development of the foundations of the Polish labour law, already standardised for the areas of all three former partitions. During this first period the labour laws were implemented, very favourable for the employees, regulating inter alia the issue of the working time (by implementing 8 hour working day, so called “English Saturday”, bigger number of bank holidays compared to other countries). During the same period Poland was one of the first countries in the world to implement statutory paid leaves for employed persons. Pursuant to the 1922 act all employees working in the industry and retail sectors were entitled to holiday leave. A labourer after one year of uninterrupted work at the same enterprise was entitled to holiday leave at the level of eight and after three years of work of fifteen days. The white collar workers had guaranteed longer holiday leave – two weeks after six months of uninterrupted work and one month after a year. The Labour Inspection was responsible for correct execution of the holiday leave regulations, which however had rather limited powers of enforcement of new regulations. The execution of the holiday leave regulations implemented in 1922 was far from perfect. The employers were avoiding both granting holiday leaves to the employees and payment of remuneration for the holiday leave period in accordance with the regulations. The situation of employees got worse as a result of the Great Depression. The amendment of the holiday leave regulations conducted at that time resulted in a significant decrease of the level of remuneration for holiday leave period. The increasing unemployment contributed to a decrease of number of people entitled to take the holiday leave. The employees afraid of losing the job were reluctant to take holiday leave. As a result until the outbreak of the Second World War the purpose of the holiday leave act was not achieved.

Key words: labour law, the Second Republic of Poland, holiday leave regulations, social policy

Elżbieta Słabińska

PRZYFABRYCZNE ZAKŁADY OCHRONY MACIERZYŃSTWA W POLSCE W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Wstęp

Idea przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa zrodziła się w uprzemysłowionych państwach Europy Zachodniej i została przeniesiona na polski grunt na początku XX wieku. Pierwszy żłobek otworzono w Paryżu w 1844 roku, następny w Wiedniu w 1849 roku oraz miastach niemieckich, angielskich, belgijskich i włoskich¹. Przyfabryczne żłobki zakładano również na ziemiach polskich. Od 1912 roku taka placówka funkcjonowała przy fabryce Państwowego Monopolu Tytoniowego w Krakowie, a od 1922 roku przy Polskich Kopalniach Skarbowych w Królewskiej Hucie².

Zwolennicy idei przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa w Polsce wielokrotnie wypowiedali się na temat ich znaczenia. Podnosili przeważnie wątek zdrowotny. Marcei Gromski, wicedyrektor Polskiego Komitetu Pomocy Dzieciom, stwierdził, że bezpośrednim celem opieki nad niemowlęciem jest zwalczanie śmiertelności do 12 miesiąca życia. Wysoka śmiertelność była, jego zdaniem, konsekwencją małej odporności dzieci wynikającej z nieregularnego naturalnego karmienia, pozostawiania ich pod opieką dziadków, sąsiadek oraz starszego rodzeństwa, niewłaściwej pielęgnacji. Przyfabryczne żłobki miały też przynosić korzyści gospodarcze. Matki, przekonane, że niemowlęta znajdują się pod specjalistyczną opieką, pracowałyby z większą wydajnością; rzadziej też opuszczałyby pracę z powodu choroby dziecka³.

W Polsce kobiety pracujące w przemyśle, włącznie z młodocianymi dziewczętami, stanowiły piątą część ogółu zatrudnionych. Stanowiły przeszło połowę pracujących w przemyśle włókienniczym, a także znaczący odsetek w przemy-

¹ M. Gromski, *Żłobkiienne dla niemowląt. Organizacja i prowadzenie*, Warszawa 1927, s. 15.

² M. Leśniewska, *Rozwój ochrony macierzyństwa robotnicy w przemyśle polskim*, Warszawa 1931, s. 24, 33.

³ M. Gromski, dz. cyt., s. 7, 11–13.

ślach papierniczym i poligraficznym, chemicznym, spożywczym. Koncentrowały się przede wszystkim w województwach: łódzkim, kieleckim, krakowskim, śląskim, białostockim i warszawskim⁴.

Tabela 1. Zatrudnienie kobiet w przemyśle w Polsce w latach 1925–1937

Rok	Fabryki	Robotnicy ogółem	Kobiety		Dziewczęta	
			liczba	%	liczba	%
1925	21 980	537 559	118 691	22,1	11 386	2,1
1927	32 444	821 839	182 267	22,2	18 295	2,2
1929	32 232	1110 248	203 498	18,3	20 956	1,9
1931	31 580	852 468	166 872	19,6	8 683	1,0
1933	34 090	816 944	169 197	20,7	4 488	0,5
1935	34 352	918 013	195 320	21,3	5 238	0,6
1937	35 457	1110 600	228 094	20,5	7 218	0,6

Źródło: *Inspekcja pracy w 1925 r.*, Warszawa 1927, tabl. I c (dalej: *IP 1*); *Inspekcja pracy w 1927 r.*, Warszawa 1929, tabl. I b (dalej: *IP 2*); *Inspekcja pracy w 1929 r.*, Warszawa 1930, tabl. I b (dalej: *IP 4*); *Inspekcja pracy w 1931 r.*, Warszawa 1932, tabl. I b (dalej: *IP 5*); *Inspekcja pracy w 1933 r.*, Warszawa 1934, tabl. I b (dalej: *IP 6*); *Inspekcja pracy w 1935 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy*, Warszawa 1936, tabl. I b (dalej: *IP 7*); *Inspekcja pracy w 1937 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy*, Warszawa 1938, tabl. I b (dalej: *IP 9*).

Według statystyki ruchu ludności na każde 100 kobiet w wieku 20–40 lat przypadало w Polsce 7–8 urodzin⁵. Biorąc pod uwagę przedsiębiorstwa, przy których miały powstać przyfabryczne zakłady ochrony macierzyństwa, szacowano, że liczba kobiet mogących z nich skorzystać była niewielka. Co więcej, w ośrodkach uprzemysłowionych funkcjonowały żłobki, ochronki, stacje opieki nad dzieckiem, z czasem przemianowane na stacje opieki nad matką i dzieckiem, prowadzone przez samorządy i organizacje społeczne⁶.

W niniejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa w Polsce w ujęciu teoretycznym i empirycznym. W sferze zainteresowań autorki znalazły się aspekty prawne funkcjonowania tych zakładów i wdrażanie aktów prawnych ich dotyczących w życie. Jednym z zamierzeń było też ukazanie zaangażowania inspektorów pracy w akcję organizowania przyfabrycznych żłobków, stacji lotnych (jako instytucji zastępczych) i ochronek oraz charakterystyka stosunku do tej akcji pracodawców i pracownic. Interesujące wydały się etapy tworzenia zakładów ochrony macierzyństwa, liczba i rozmieszczenie takich instytucji na obszarze kraju (ze wskazaniem na regiony, w których akcja przebiegała najbardziej sprawnie lub wyjątkowo opornie). Zainteresowanie wzbudziły też kwestie związane z lokalizacją, wyposażeniem, specjalistycznym personelem oraz kosztami urządzenia i utrzymania zakładów ochrony macierzyństwa.

⁴ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 12.

⁵ Tamże, s. 38; M. Gromski, dz. cyt., s. 16.

⁶ P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 230–231.

Aspekty prawne

W niepodległym państwie polskim ochrona macierzyństwa została zagwarantowana w konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 103)⁷. Ugruntowano ją w ustawie z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet⁸. Ustawa nałożyła na pracodawców w zakładach przemysłowych, handlowych i usługowych wszystkich typów własności (prywatnych, państwowych i samorządowych) zatrudniających powyżej 100 kobiet obowiązek założenia i utrzymania przyfabrycznego żłobka oraz umożliwienia matkom naturalnie karmiącym niemowlęta korzystania z dwóch półgodzinnych przerw wliczanych do czasu pracy (art. 15 ust. 2 i 3). Wykonanie ustawy powierzono ministrowi pracy i opieki społecznej (art. 20).

Określono sankcje karne za przekroczenie przepisów ustawy. Osoba zarządzająca przedsiębiorstwem podlegała karze aresztu do sześciu tygodni i grzywnie od 50 do 250 zł lub jednej z tych kar. Organami właściwymi do rozstrzygnięcia spraw były sądy powiatowe, względnie sądy pokoju (art. 17).

Ustawa zawierała postanowienia ogólne, wzbudzała więc wiele wątpliwości. Zastanawiano się, których kategorii kobiet dotyczy – pełnoletnich czy również „młodocianych” dziewcząt (w wieku od 16 do 18 lat), robotnic czy też urzędniczek. Dyskutowano, jak powinien być urządzony żłobek i jaki zatrudniony personel, kto ma ponosić obciążenia finansowe z tego tytułu – pracodawca, pracownik czy też obie strony.

Częściowo wymienione wątpliwości rozstrzygnęło rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 11 marca 1927 r. w sprawie urządzenia żłobków dla niemowląt w zakładach pracy⁹. Stanowiło, że do założenia i utrzymania żłobka zobowiązany jest przedsiębiorca zatrudniający (w miesiącu poprzedzającym) ponad 100 kobiet, nie wliczając „młodocianych” dziewcząt. Czynił to kosztem własnym, wspólnie z innymi pracodawcami, względnie przez powołane do tego stowarzyszenia (§ 1). Żłobek był przeznaczony dla niemowląt zdrowych, karmionych naturalnie, do ukończenia 15 miesiąca życia (§§ 1 i 7). Był otwarty w godzinach pracy matki (§ 4).

Rozporządzenie regulowało kwestie związane z lokalizacją i wyposażeniem przyfabrycznego żłobka. Musiał on znajdować się w pobliżu fabryki, aby matki mogły naturalnie karmić niemowlęta podczas przysługujących im przerw w pracy (§ 1). Składał się z wydzielonych pomieszczeń: dziennego (jednego lub kilku) dla niemowląt, do karmienia, kąpania i prania bielizny. Pomieszczenia przeznaczone dla niemowląt miały wysokość co najmniej 2,8 m, a na każde niemowlę przypadało 3 m² powierzchni. W pomieszczeniu dziennym znajdowa-

⁷ DzURP 1921, nr 44, poz. 267.

⁸ DzURP 1924, nr 65, poz. 636.

⁹ DzURP 1927, nr 32, poz. 293.

ło się najwyżej 12 łóżeczek, dla każdego dziecka oddzielne (§§ 5 i 6). Niemowlętom należało zapewnić stały nadzór lekarski i opiekę „fachowo” wykształconych pielęgniarek, w liczbie nie mniej niż jedna na 30 niemowląt, do kadry należał też personel pomocniczy (§§ 1 i 3).

Żłobek uruchamiano z chwilą wystawienia pozytywnej opinii o jego lokalizacji, urządzeniu i personelu przez inspektora pracy wspólnie z lekarzem powiatowym (władzą administracyjną I instancji) (§ 2). Do nich też oraz innych urzędników wyznaczonych przez ministra pracy i opieki społecznej należał ogólny nadzór według instrukcji ministra pracy i opieki społecznej oraz ministra spraw wewnętrznych (§ 8). Lekarze powiatowi zostali dodatkowo upoważnieni do wydawania instrukcji w sprawie wykonywania opieki nad niemowlętami w żłobku (§ 8).

W ustawie z 2 lipca 1924 r. znalazł się przepis, że czas jej wejścia w życie w poszczególnych działach gospodarczych określi rozporządzenie Rady Ministrów (art. 22). Umożliwił on wdrażanie w życie poszczególnych artykułów w różnych terminach. W rozporządzeniu wykonawczym z 17 listopada 1924 r. ogłoszono, że art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zyskują moc obowiązującą od 1 kwietnia 1925 r. Minister pracy i opieki społecznej mógł odroczyć termin do 29 lipca 1925 r. dla konkretnych zakładów (z przyczyn uzasadnionych)¹⁰. Z dniem 30 lipca 1925 r. ukazała się ustawa zmieniająca termin odroczenia na 29 lipca 1926 r.¹¹, a 5 sierpnia 1926 r. – na 29 lipca 1928 r.¹² W obu ustawach znalazło się zastrzeżenie, że minister pracy i opieki społecznej ma prawo, mocą rozporządzenia, do wcześniejszego wdrożenia przepisów w życie w przypadku poszczególnych działów i kategorii zakładów. Takie rozporządzenie wydano z dniem 30 sierpnia 1927 r. Wymieniono w nim 21 przedsiębiorstw, przeważnie państwowych, w których do 1 stycznia 1928 r. miały powstać przyfabryczne żłobki.

Były to: Państwowa Fabryka Wyrobów Tytoniowych w: Grodnie, Monasterzyskach, Krakowie, Wodzisławiu, Warszawie, Kościanie, Poznaniu (dwie), Łodzi, Starogardzie, Winnikach, Radomiu; Państwowa Fabryka Karabinów w Warszawie; Okręgowy Zakład Mundurowy w Poznaniu; Państwowa Wytwórnia Prochu i Materiałów Kruszących w Zagożdżonie; Fabryka Cukrów i Czekolady „Franciszek Fuchs i Synowie” SA w Warszawie; Zakłady Przemysłowe „Karol Machlejd” SA w Warszawie; Fabryka Czekolady „Plutos” SA w Warszawie; Fabryka Zapalek „Płomyk” SA do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapalczanego w Polsce w Warszawie; Fabryka Firanek, Tiulu i Koronek „Szenker, Wydźga i Weyer” w Warszawie; Pralnia Parowa p.f. „Asko” Przemysł Bieliźniany oraz A. Strassman i S-ka w Warszawie¹³.

¹⁰ DzURP 1924, nr 105, poz. 954.

¹¹ DzURP 1925, nr 86, poz. 591.

¹² DzURP 1926, nr 93, poz. 538.

¹³ DzURP 1927, nr 87, poz. 781.

W związku z trudnościami związanymi z uruchamianiem żłobków, na jakie napotkali niektórzy przedsiębiorcy, Inspekcja Pracy wyszła z inicjatywą zakładania form przejściowych – instytucji zastępczych – żłobków prowizorycznych, tzw. stacji opieki nad matką i dzieckiem przy fabryce, zwanych też stacjami lotnymi. Inicjatywa ta została zaaprobowana na szczeblu ministerialnym jako doskonały sposób przygotowania się do założenia żłobka i jako precedens wprowadzenia efektywnie w życie pieniężnych świadczeń przemysłowca na rzecz ochrony macierzyństwa robotnicy. W 1928 roku został wydany okólnik ministerialny zezwalający na zakładanie instytucji zastępczych¹⁴.

W nawiązaniu do okólnika Główny Inspektor Pracy wydał instrukcję nr 7432/G.I.P. *Sprawa lotnych stacji opieki nad dzieckiem* wzywając okręgowych inspektorów pracy do propagowania wśród pracodawców mających trudności w założeniu żłobka urządzenia stacji lotnej jako jednej z form ochrony macierzyństwa przewidzianej w projekcie nowelizacji ustawy. Stacje lotne powinny powstawać w zakładach:

- 1) przenoszących się do nowego budynku, w którym przewidziane są pomieszczenia na żłobek,
- 2) w których rozpoczęto budowę żłobka,
- 3) znajdujących się dużej odległości od osiedli robotniczych, wskutek czego codzienne przenoszenie dzieci do żłobków stanowiło dużą trudność.

Urządzenie stacji lotnej nie zwalniało pracodawców z obowiązku zakładania przyfabrycznych żłobków. Przedłużało im tylko czas na wykonanie art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r.¹⁵

W celu pouczenia pracodawców oraz okręgowych inspektorów pracy w kwestii urządzenia żłobków i lotnych stacji wydane zostały w 1928 roku krótkie instrukcje o urządzeniu przyfabrycznych żłobków i stacji lotnych, a w 1929 roku szczegółowa *Instrukcja o urządzeniu i prowadzeniu żłobków fabrycznych* oraz *Instrukcja o urządzeniu i prowadzeniu stacji opieki nad matką i dzieckiem przy fabryce*, obie wzorowane na instrukcjach z 1928 roku. Ponadto we współpracy z lekarzami żłobków i stacji przy zakładach państwowych przygotowano wzory dokumentów, które miały w tych instytucjach obowiązywać. Były to: karta ewidencyjna, karta odwiedzin domowych, karta indywidualna dziecka itp.¹⁶

Wielki kryzys gospodarczy nie sprzyjał rozwojowi sieci żłobków. W związku ze spadkiem zatrudnienia część pracodawców zobowiązanych w dobie *prosperity* do utrzymywania zakładu ochrony macierzyństwa została w świetle przepisów z tego obowiązku zwolniona i przystąpiła do likwidowania żłobków.

¹⁴ *Inspekcja pracy w 1928 r. z uwzględnieniem okresu 1918–1928*, Warszawa 1930, s. LV (dalej: IP 3).

¹⁵ Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: APK), Inspektorat Pracy IV Okręgu w Kielcach (dalej: Inspektorat Pracy), sygn. 2, k. 28.

¹⁶ *IP 4*, s. XVI.

Aby temu zapobiec, w 1932 roku wydany został okólnik ministerialny skierowany do inspektorów pracy. Zalecano w nim nie dopuścić do likwidacji istniejących już żłobków i stacji w czynnych fabrykach bez względu na stan zatrudnienia kobiet, a następnie uruchamiać nowe w myśl obowiązujących przepisów¹⁷. Ponadto Ministerstwo Opieki Społecznej rozszerzyło instytucję przyfabrycznych stacji lotnych o placówki prowadzone przez powołane do tego stowarzyszenia (na koszt pracodawców). Były to Stowarzyszenie „Kropla Mleka” w Łodzi i Towarzystwo Opieki nad Niemowlętami w Warszawie. Z tego rozwiązania korzystano również w kolejnych latach nie tylko w zakładach, w których nie można było wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. (ze względów lokalowych), ale również tam, gdzie stan zatrudnienia kobiet ulegał dużym wahaniom sezonowym¹⁸.

Przejęcie opieki nad dziećmi przez powołane do tego stowarzyszenia okazało się właściwym rozwiązaniem, i to z różnych względów. Stowarzyszenia te w dużych ośrodkach miejskich rozbudowały sieć swych oddziałów, dzięki czemu docierały do większej liczby matek, by prowadzić działalność informacyjną o przysługujących im prawach oraz wykonywać świadczenia zagwarantowane w regulaminach lotnych stacji. Gwarantowały też dobrą opiekę lekarską i pielęgniarską¹⁹.

Pojawiły się jednak zagrożenia. Pracodawcy, na których spoczywał wobec stowarzyszenia obowiązek opłaty za utrzymanie dzieci kobiet zatrudnionych w zakładzie, mogli wpływać na ograniczenie liczby dzieci zgłoszonych do stacji, gdyż kontrola inspektora pracy przy tej formie opieki była utrudniona. Aby temu zapobiec, na terenie III okręgu inspekcyjnego (w województwie łódzkim) w 1935 roku okręgowy inspektor pracy polecił pracodawcom przysyłać miesięczne wykazy robotnic, które rozpoczęły w poprzednim miesiącu przerwę połogową, oraz wykazy robotnic, które powróciły do pracy po tej przerwie. Ponadto otrzymywał z ubezpieczalni społecznych miesięczne wykazy robotnic, które odbyły poród²⁰.

Podobne działania podjęto w 1936 roku na terenie VII okręgu inspekcyjnego (w województwie krakowskim). Lekarze zostali zobowiązani do zawiadamiania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o każdym stwierdzonym u robotnic fabrycznych wypadku ciąży i informowania ich o prawach wynikających z ustaw o ochronie macierzyństwa²¹. W 1937 roku nałożono na akuszerki ubezpieczalni obowiązek zawiadamiania miejskiej stacji opieki nad matką i dziec-

¹⁷ IP 5, s. XIII.

¹⁸ IP 7, s. 14.

¹⁹ Tamże, s. 14.

²⁰ Tamże, s. 14.

²¹ *Inspekcja pracy w 1936 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy*, Warszawa 1937, s. 14 (dalej: IP 8).

kiem o każdym urodzeniu dziecka przez robotnicę zatrudnioną w zakładzie pracy podlegającym obowiązkowi utrzymania żłobka. Ponadto ubezpieczalnia przesyłała do miejskiej stacji opieki nad matką i dzieckiem miesięczne wykazy kobiet zatrudnionych w zakładach pracy podlegających takiemu obowiązkowi²².

Ponieważ zbyt mała liczba matek korzystała ze stacji lotnych, w 1937 roku wydany został okólnik ministerialny nakazujący wydłużenie wieku dzieci uprawniającego do korzystania ze stacji z 15 miesięcy do co najmniej 2 lat. Ministerstwo Opieki Społecznej zaleciło też zawieranie umów między stacjami a każdą z fabryk zatrudniających powyżej 100 kobiet (według wzoru zatwierdzonego przez Inspekcję Pracy) gwarantujących zakres świadczeń i przewidujących okres wymówienia (np. 3 miesiące). Celem tego miało być zapewnienie ciągłości opieki sprawowanej przez stacje i uniezależnienie ich funkcjonowania od wahań w zatrudnieniu²³.

Nastroje pracodawców i pracowników

Sprawa zakładania przyfabrycznych żłobków spotkała się „z wyraźną niechęcią” przemysłowców. Państwo obciążało ich bowiem obowiązkiem świadczenia społecznego. Argumentowali swój sprzeciw wysokimi kosztami założenia i utrzymania żłobka, brakiem odpowiedniego lokalu, trudnościami w udzielaniu matkom przerwy na karmienie w określonych godzinach spowodowanymi organizacją pracy w fabryce oraz krótkim terminem wdrożenia ustawy z 2 lipca 1924 r. w życie²⁴.

Twierdzili, że idea żłobków nie jest popularna wśród kobiet, które w obawie o zdrowie niemowląt nie chciały wynosić ich z domu²⁵. Obawy te były uzasadnione szczególnie w przypadku matek, które mieszkały w dużej odległości od fabryki; drogę przemierzały piechotą lub dojeżdżały koleją. Ponadto przywiązane do tradycji, że niemowlęciem opiekują się w czasie nieobecności matki pozostali członkowie rodziny, nie były przekonane do przyfabrycznych instytucji ochrony macierzyństwa²⁶.

Przedsiębiorcy podjęli zabiegi mające na celu odroczenie terminu wejścia w życie art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. Najbardziej aktywni byli przemysłowcy łódzcy zrzeszeni w Związku Przemysłu Włókienniczego. Jak dowiadujemy się ze wspomnień Haliny Krahełskiej, to oni spowodowali, że odroczone termin zakładania żłobków przy zakładach prywatnych. Oni też najpóźniej przystąpili do akcji²⁷.

²² *IP* 9, s. 14.

²³ Tamże, s. 14.

²⁴ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 13; *IP* 2, s. 46; M. Leśniewska, dz. cyt., s. 16, 24–25.

²⁵ *IP* 2, s. 46.

²⁶ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 31.

²⁷ *IP* 4, s. XV.

Mimo wejścia w życie art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. przemysłowcy nadal sprzeciwiali się wykonaniu przepisów o przyfabrycznych zakładach ochrony macierzyństwa. Ich głos reprezentowały Centralny Związek Polskiego Przemysłu „Lewiatan” i samorząd gospodarczy. Na I Kongresie Izb Przemysłowo-Handlowych w 1930 roku jeden z referentów uciekł się nawet do groźby szantażu, stwierdzając, że jeżeli żłobki są w interesie kobiet, to niech wybierają one między udziałem w kosztach a utratą pracy²⁸.

Przemysłowcy podejmowali działania mające opóźnić wykonanie ustawy. Odwoływali się od nakazów obwodowych inspektorów pracy do inspektorów okręgowych, a następnie do ministra pracy i opieki społecznej. Podjęli na łamach prasy kampanię przeciw ochronie macierzyństwa, grozili masowymi redukcjami etatów dla kobiet i zastąpieniem ich pracą maszyn, kreślili perspektywę wzrostu bezrobocia w przemyśle, co miało skutkować zagrożeniem dla rzemiosła i handlu (z powodu przenikania do nich bezrobotnych)²⁹. Z niektórych fabryk rzeczywiście pozbywano się matek mających niemowlęta w wieku do 15 miesięcy oraz kobiet ciężarnych przy okazji redukcji w okresie sezonów martwych. Rezygnowano z zatrudniania mężatek³⁰. Pracodawcy zastraszały robotnice kosztami utrzymania żłobka lub stacji lotnej³¹. Nastroje te udzielały się kobietom. W obawie przed utratą pracy lub dodatkowym obciążeniem finansowym sprzeciwiały się założeniu instytucji ochrony macierzyństwa w fabryce, a w przypadku powstania takiej nie zapisywały do niej dzieci.

W tym miejscu warto przytoczyć wydarzenia towarzyszące utworzeniu stacji lotnej przy Towarzystwie Akcyjnym Fabryki Kapeluszy w Częstochowie. Problem był na tyle poważny, że donosiła o nim lokalna prasa. Nakazem z 22 kwietnia 1929 r. inspektor pracy 22 obwodu polecił Piotrowi Lionowi, dyrektorowi Towarzystwa, do 1 lipca 1929 r. uruchomić przyfabryczny żłobek. Nakaz ten nie został zniesiony przez inspektora pracy IV okręgu inspekcyjnego (obejmującego województwo kieleckie) ani też ministra pracy i opieki społecznej; jedynie ze względów proceduralnych przedłużył się termin urządzenia żłobka. Z uwagi na problemy lokalowe uruchomiono z dniem 1 stycznia 1930 r. stację lotną. Robotnice mające małe dzieci korzystały ze stacji, pozostałe kobiety (szczególnie panny i wdowy) miały do niej negatywne nastawienie. Zorganizowały zebrania w dniach 3, 21 i 28 lutego 1930 r. i przygotowały rezolucję z żądaniem likwidacji stacji. Powodem takiego stanowiska były pogłoski, że nie jest to bezpłatne świadczenie. Rezolucję przedstawiły pielęgniarki. Kiedy ta 28 lutego 1930 r. zjawiała się w pracy, tłum wypędził ją z fabryki, popychając i ubliżając jej. In-

²⁸ Szerzej: J. Jończyk, *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle w latach 1918–1939*, Warszawa 1961, s. 267.

²⁹ *IP* 8, s. 12.

³⁰ *IP* 1, s. XXXIII; *Inspekcja pracy w 1926 r.*, Warszawa 1928, s. 341; *IP* 8, s. 12; *IP* 5, s. 15.

³¹ Szerzej: J. Jończyk, dz. cyt., s. 268.

spektor pracy próbował uspokoić nastroje; bez rezultatu. Wydarzenia powtórzyły się 10 marca 1930 r. i zostały wykorzystane przez zarząd fabryki do zamknięcia stacji z dniem 14 marca 1930 r. Splot wydarzeń, które poprzedziły zajścia w fabryce, oraz tych, które nastąpiły po zamknięciu stacji, jak również postawa dyrektora pozwalają przypuszczać, że to on ponosił za nie odpowiedzialność³².

Z czasem stanowisko matek w sprawie zakładów ochrony macierzyństwa ulegało polaryzacji. Przekonały się do nich kobiety zatrudnione w fabrykach państwowych, czego dowodem było rozszerzenie w nich opieki nad dziećmi od urodzenia do chwili objęcia ich obowiązkiem szkolnym (do 7 roku życia). Przy fabrykach państwowych obok żłobków i lotnych stacji powstawały dziecińce i przedszkola. W pierwszej kolejności przyjmowano do nich dzieci kobiet uprawnionych w myśl art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r., a w przypadku wolnych miejsc dzieci urzędników oraz robotników zatrudnionych w fabryce³³.

Działalność inspektorów pracy

Inspektorom pracy powierzono liczne obowiązki wynikające z art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. i rozporządzenia z 11 marca 1927 r. W 1927 roku minister pracy i opieki społecznej zwrócił się, za pośrednictwem inspektora głównego, do okręgowych inspektorów z poleceniem opracowania wykazu zakładów pracy zobowiązanych do założenia żłobka oraz zebrania informacji o zakładach, które poczyniły przygotowania do urządzenia go lub też miały ku temu odpowiednie warunki lokalowe³⁴. Początkowo prace posuwały się wolno z powodu oporu pracodawców; dopiero w 1928 roku udało się zgromadzić pełne dane³⁵.

Inspektorzy pracy prowadzili też działalność informacyjną w środowisku przemysłowców. W czasie wizytacji udzielali wskazówek odnośnie do lokalizacji żłobka, wyposażenia i personelu³⁶. W celach informacyjnych organizowali też w regionie spotkania z pracodawcami³⁷. Zanim ukazały się instrukcje o urzą-

³² Problematyki tej dotyczy: Archiwum Państwowe w Częstochowie (dalej: APC), Fabryka Kapeluszy i WYROBÓW Włókienniczych w Częstochowie SA 1901–1944 (dalej: Fabryka Kapeluszy), sygn. 71 oraz APK, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 257 i 2817. Zajścia omówiła E. Majcher-Ociesa, *Wystąpienie robotnic przeciw Stacji Lotnej Opieki nad Matką i Dzieckiem przy Towarzystwie Akcyjnym Fabryki Kapeluszy w Częstochowie w lutym i marcu 1930 roku* [w:] *Polska w XIX i XX wieku – społeczeństwo i gospodarka* pod red. W. Cabana, M.B. Markowskiego, J. Muszyńskiej, M. Przeniosły, Kielce 2013, s. 389–394.

³³ Potwierdzają to liczne podania kierowane przez zainteresowane osoby do dyrekcji fabryk, przy których funkcjonowały instytucje ochrony macierzyństwa, zob. AAN, Polski Monopol Tytoniowy Dyrekcja w Warszawie 1918–1955 (dalej: Monopol Tytoniowy), sygn. 415, k. 16, 38.

³⁴ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 2.

³⁵ IP 3, s. LV.

³⁶ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 22.

³⁷ IP 3, s. 69.

dzeniu żłobka i stacji lotnej, korzystali z broszurki Haliny Kraheleskiej *Ochrona macierzyństwa robotnicy w przedsiębiorstwach państwowych polskich* wydanej w 1928 roku³⁸.

Do akcji na rzecz żłobków włączył się Polski Komitet Pomocy Dzieciom. W porozumieniu z Głównym Inspektorem Pracy organizował spotkania z przemysłowcami na terenie kraju. Akcję rozpoczął w Warszawie. Spotkania pod względem organizacyjnym przygotowywał właściwy okręgowy inspektorat pracy w miejscowościach o większej liczbie zakładów zatrudniających kobiety. Mieli w nich brać udział oddelegowany inspektor pracy, lekarz powiatowy i przedstawiciele Komitetu. Rolą inspektora było przygotowanie materiałów informacyjnych dla uczestników, omówienie ustawodawstwa dotyczącego żłobków oraz dotychczasowego przebiegu akcji. Delegaci Komitetu mieli skupić się na opracowaniu propozycji korzystnych dla przedsiębiorców z punktu widzenia finansowego. Zachęcali do zakładania wspólnych żłobków, przy tym korzystania z pomocy organizacji społecznych kompetentnych w ich urzędowaniu³⁹.

Akcja zakładania przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa nabrała tempa po utworzeniu stanowiska zastępcy głównego inspektora pracy ds. ochrony pracy kobiet i młodocianych w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. Obowiązki te powierzono w 1927 roku Halinie Kraheleskiej (pełniła je do 1931 roku). Jej praca w ministerstwie została poprzedzona wieloletnią praktyką inspektora pracy I okręgu inspekcyjnego (miasto stołeczne Warszawa)⁴⁰. Jako zastępca głównego inspektora pracy interesowała się przeważnie ochroną macierzyństwa kobiet pracujących. Zainicjowała tworzenie żłobków w fabrykach monopolu państwowego, które miały być wzorem do naśladowania dla właścicieli przedsiębiorstw prywatnych⁴¹. W wielu okręgach inspekcyjnych powołano inspektorki do spraw ochrony pracy kobiet i młodocianych⁴².

Do 29 lipca 1928 r. inspektorzy pracy kierowali (w myśl przysługujących im uprawnień) do przedsiębiorców zalecenia dotyczące urządzenia żłobków i stacji lotnych. Potem stosowali przymus administracyjny⁴³. W ciągu półtorarocznego okresu obowiązywania art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. wydali 145 nakazów (żłobki uruchomiono zaledwie w 81 zakładach na 252 zobowiązane do tego podmioty gospodarcze). Wobec pracodawców, którzy nie wywiązali się

³⁸ H. Kraheleska, *Żłobki* [w:] H. Kraheleska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. I, Warszawa 1936, s. 315.

³⁹ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 31.

⁴⁰ H. Kraheleska, dz. cyt., s. 307; T. Szczepański, *Helena (Halina) Maria Kraheleska (1886–1945)*, <http://www.ngp.pl/str/tekst6010.html>.

⁴¹ Szerzej: H. Kraheleska, dz. cyt., s. 299–336.

⁴² J. Miedzińska, *Zjazd inspektorek do spraw ochrony pracy kobiet i młodocianych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1932, z. 2, s. 393.

⁴³ *IP* 3, s. 69; *IP* 8, s. 12.

z obowiązku, bo w ich fabrykach trwały prace przygotowawcze do uruchomienia instytucji ochrony macierzyństwa, zajęli stanowisko wyczekujące⁴⁴.

Uruchamianie instytucji ochrony macierzyństwa

Akcja zakładania żłobków i stacji lotnych została zapoczątkowana w zakładach państwowych. Jako pierwszy przystąpił do niej Państwowy Monopol Tytoniowy, następnie Państwowy Monopol Spirytusowy, potem niektóre zakłady wojskowe, wreszcie dzierżawiony przez prywatną spółkę akcyjną monopol zapalczany. Miały to być instytucje wzorcowe, skłaniające do złagodzenia ogólnej niechęci przemysłowców wobec idei tworzenia przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa.

Pierwszy żłobek przy fabryce tytoniowej w Warszawie został utworzony decyzją Dyrekcji Państwowego Monopolu Tytoniowego w listopadzie 1927 roku. Szczegółowy opis urządzenia i organizacji pracy w żłobku zamieszczono w broszurce pt. *Przyczynki do spraw opieki nad dzieckiem robotniczym*. W ciągu zimy 1927/28 roku powstało osiem nowych instytucji opieki nad matką i dzieckiem – w Poznaniu, na Jeżycach, w Bydgoszczy, Starogardzie, Kościanie, Radomiu, Łodzi, Grodnie. Wprawdzie przy fabryce tytoniowej w Krakowie żłobek istniał już od 1912 roku, ale dopiero w późniejszych latach został urządzony w myśl obowiązujących przepisów (zreorganizowano go na przełomie lat 1927/28). We wszystkich wymienionych żłobkach frekwencja niemowląt była tak duża, że zachodziła potrzeba powiększania liczby miejsc.

W pozostałych ośmiu fabrykach tytoniowych nie było odpowiednich pomieszczeń na żłobek, więc uruchomiono stacje lotne. W maju 1928 roku powstała stacja przy drugiej fabryce tytoniowej w Warszawie (na Ochocie), w lipcu tegoż roku przy fabrykach w Wilnie i Białymstoku, w sierpniu przy fabrykach w Monasterzyskach i Winnikach, we wrześniu przy drugiej fabryce w Poznaniu (na Łazarzu), w listopadzie we Wrocławiu, w maju 1929 roku w ostatniej z fabryk – w Kowlu. W 1930 roku stacje w Warszawie, Poznaniu, Winnikach zostały zastąpione żłobkami.

W 1930 roku w żłobkach przy fabrykach Państwowego Monopolu Tytoniowego przebywało 180 niemowląt, zaś stacje objęły opieką 348 dzieci (w tej liczbie 292 niemowląt). Pracowało w nich ogółem 15 lekarzy i 35 pielęgniarek. Lekarz stacji wykonywał przeciętnie 50 badań miesięcznie, pielęgniarka odwiedzała niemowlęta 2–3 razy w tygodniu, starsze dzieci 1–2 razy w tygodniu. Ogółem liczba odwiedzin pielęgniarki w miesiącu wahała się od 88 do 175 zależnie od odległości mieszkań od fabryki, pory roku i wieku dzieci. Żłobki i stacje lotne prezentowały wysoki poziom pod względem wyposażenia i opieki medyczo-

⁴⁴ *IP 4*, s. XV; M. Leśniewska, dz. cyt., s. 22.

-pielęgnacyjnej. Przeznaczone były dla niemowląt do 15 miesiąca życia, których matki pracowały w fabryce. Wprowadzono w nich dodatkowe świadczenia. W żłobkach odbywało się sztuczne dożywianie niemowląt i matek karmiących naturalnie, zaś w stacjach zaopatrywano niemowlęta w wyprawki (koszt wyprawki wynosił ok. 50 zł), przyznawano środki lecznicze i profilaktyczne, dożywiano dzieci⁴⁵.

W fabrykach Państwowego Monopolu Tytoniowego podjęto też działania zmierzające do rozszerzenia opieki na starsze dzieci – powyżej 15 miesięcy życia do 7 lat. Tworzono dziecińce dla dzieci po opuszczeniu żłobka do 3 lat oraz przedszkola dla dzieci po opuszczeniu dziecińca do 7 lat (np. w Poznaniu i Warszawie na Ochocie). Jeśli warunki lokalowe nie były sprzyjające, organizowano stację opieki dla starszych dzieci⁴⁶.

Pierwszy żłobek przy fabryce Państwowego Monopolu Spirytusowego założono w czerwcu 1928 roku w Warszawie, w sierpniu 1928 roku powstał kolejny – w Łodzi, a w końcu tego roku otwarto stację lotną w Poznaniu, którą w 1929 roku zastąpiono żłobkiem. Przy fabrykach we Lwowie, Kowlu, Starogardzie, Wilnie, Brześciu, Stanisławowie, Bielsku, Krakowie, Włocławku, Toruniu powstały jeszcze w 1928 roku lub na początku 1929 stacje lotne. W październiku 1929 roku została uruchomiona stacja w Białymstoku.

W 11 stacjach (nie licząc tej w Białymstoku) opieką objęto 605 dzieci (w tym 156 niemowląt), a w 2 żłobkach 33 niemowląt. Pracowało w nich 15 lekarzy i 19 pielęgniarek. Ze stacji korzystały dzieci do 7 roku życia, których matka lub ojciec pracowali w fabryce. Lekarz przyjmował je 2–4 razy w tygodniu, wykonując przeciętnie 35 badań miesięcznie. Pielęgniarki odwiedzały dzieci w domach średnio 1,5–3 razy w miesiącu. Przy niektórych stacjach założono kuchnie mleczne zapewniające niemowlętom mieszankę. Dodatkowo zaopatrywano je w wyprawki, a starsze dzieci w odzież. Przy fabrykach zakładano również dziecińce dla dzieci od 1,5 roku do 3 lat (np. w Warszawie i Łodzi) oraz organizowano przedszkola dla dzieci w wieku od 3 do 7 lat⁴⁷.

W 1928 roku istniały już żłobki przy kilku państwowych zakładach wojskowych. Były to: Państwowa Fabryka Broni w Radomiu, Fabryka Prochu i Materiałów Kruszących w Zagożdżonie, Zakłady Umundurowania w Krakowie i w Poznaniu, Zakłady Amunicyjne w Skarżysku oraz fabryka „Protekta” w Radomiu. Stacje lotne powstały przy Fabryce Karabinów i Fabryce Amunicyj w Warszawie; przystąpiono też do organizacji żłobka przy Fabryce Wojskowej w Zegrzu.

Spośród wymienionych wyróżniał się żłobek przy fabryce w Zagożdżonie. W 1927 roku założono tam stację lotną, którą utrzymano mimo urządzenia żłob-

⁴⁵ Tamże, s. 24, 26.

⁴⁶ Tamże, s. 27.

⁴⁷ Tamże, s. 28–30; *IP* 3, s. 214.

ka w styczniu 1930 roku. W żłobku przebywało 30, a ze stacji korzystało 672 dzieci. Pielęgniarka odwiedzała je zależnie od wieku: najmłodsze, tj. od 6 dni do 6 tygodni – raz w tygodniu, od 6 tygodni do 6 miesięcy – 2 razy w miesiącu, od 6 do 15 miesięcy – raz w miesiącu, starsze – raz na 3 miesiące. Przy fabryce w Zagożdżoniu urządzono też przedszkole dla dzieci od 3 do 7 lat, do którego w 1929 roku było zapisanych 150 dzieci (uczęszczało około 90). Opiekę lekarską w żłobku, stacji i przedszkolu pełnił lekarz fabryczny. Z pozostałych fabryk wojskowych dobrze urządzony był żłobek przy Państwowej Fabryce Broni w Radomiu – dla 15 dzieci, Fabryce Karabinów w Warszawie – dla 47 dzieci i Fabryce Amunicji w Warszawie – dla 83 dzieci⁴⁸.

W lipcu 1928 roku urządzono stację lotną w Państwowych Zakładach Graficznych w Warszawie. Objęto w niej opieką dzieci do 7 roku życia, nie tylko robotnic i robotników, ale i urzędników. Urzędnicy ojcowie i urzędniczki matki zwracali się do stacji o wskazówki i porady z zakresu żywienia i pielęgnowania dzieci. Z czasem zaczęli wносить opłaty, które przeznaczano na dożywianie dzieci robotnic mających złe warunki materialne. Stacja obsługiwała w lipcu 1928 roku zaledwie 10 dzieci, w sierpniu – 36, we wrześniu – 109, w grudniu – 187⁴⁹. W okresie od lipca 1928 roku do stycznia 1929 roku lekarz wykonał 282 badania, a pielęgniarka odbyła 502 wizyty domowe. Dodatkowo dożywiano dzieci (przydzielano mieszkankę mleczną, mleko, owoce, masło, kaszę) i zapewniano niemowlętom wyprawki. Działalność ta została przerwana z powodu przekształcenia Zakładów w Wytwórnię Papierów Wartościowych, spółkę akcyjną z prywatnym kapitałem, oraz przeniesienia jej do nowo wybudowanej fabryki. Wpierw powstała tu stacja lotna, potem żłobek⁵⁰.

Dwa żłobki powstały przy Polskich Kopalniach Skarbowych w Królewskiej Hucie – każdy na 18 miejsc. Jeden z nich istniał już od 1922 roku, ale dopiero w późniejszych latach został urządzony w myśl obowiązujących przepisów. Placówki przeznaczone były dla niemowląt do roku życia; w wyjątkowych przypadkach do 15 miesięcy. Oprócz opieki lekarsko-pielęgnacyjnej wprowadzono świadczenia dodatkowe polegające na codziennym wydawaniu mleka. Przy Polskich Kopalniach Skarbowych działały też 4 ochronki: 2 w Królewskiej Hucie, 1 w Bielszowicach i 1 w Knurowie. Uczęszczało do nich 304 dzieci w wieku do 7 lat. Zarówno żłobki, jak i ochronki przeznaczone były dla dzieci robotnic i robotników⁵¹.

Szwedzka spółka akcyjna dzierżawiąca Państwowy Monopol Zapalczany przystąpiła do akcji organizacji przyfabrycznych instytucji ochrony macierzyństwa w 1927 roku. Spośród 8 fabryk, na których ciążył obowiązek urządzenia

⁴⁸ Tamże, s. 7, 91; M. Leśniewska, dz. cyt., s. 30–32.

⁴⁹ Tamże, s. 32–33.

⁵⁰ Tamże, s. 33.

⁵¹ Tamże, s. 33–34.

żłobka, najwcześniej podjęto prace z tym związane w Fabryce Zapalek „Płomyk” SA w Warszawie, gdyż umieszczona ona była w spisie zakładów wymienionych w rozporządzeniu z 30 sierpnia 1927 r., określającym termin wejścia w życie art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. na 1 stycznia 1928 r. Przygotowywanie pomieszczeń zgodnie z zaleceniami inspektora pracy trwało do 20 sierpnia 1928 r. Żłobek przeznaczono dla 10 niemowląt.

W pozostałych fabrykach Państwowego Monopolu Zapałczanego urządzono stacje lotne: w październiku 1928 roku przy fabryce w Warszawie, w listopadzie w Pińsku, w styczniu 1929 roku w Poznaniu i Czechowicach, w marcu w Częstochowie, w czerwcu w Mszczonowie, zaś w lipcu w Grodnie. Objęto w nich opieką ok. 600 dzieci w wieku do 7 lat. Były to dzieci robotnic i robotników zatrudnionych w fabrykach. Poza opieką lekarsko-pielęgniarską stacja świadczyła dodatkowe usługi. Niemowlętom przydzielano wyprawki, a starsze dzieci otrzymywały przybory higieniczne⁵².

Nie sposób dokonać charakterystyki wszystkich przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa ze względu na skromny materiał źródłowy (czasami jedynie w formie fotografii przedstawiających wyposażenie pomieszczeń żłobka, publikowanych w sprawozdaniach głównego i okręgowych inspektorów pracy). Za wzorowo urządzone i oferujące wysoki zakres świadczeń należy uznać m.in. małe żłobki przy Suchedniowskiej Fabryce Odlewów i Hucie „Ludwików” SA, Fabryce Obiów Papierowych „J. Franaszek” w Warszawie oraz Fabryce Wyrobów Metalowych „Norblin, B-cia Buch i Werner” w Warszawie, a także duży żłobek przy Fabryce Wyrobów Gumowych „Pepege” w Grudziądzu, zatrudniającej ok. 3000 kobiet. W fabryce tej uruchomiono żłobek dla 20 niemowląt i stację lotną dla wszystkich niemowląt niekorzystających ze żłobka do 15 miesiąca życia. W stacji pracowały 4 pielęgniarki, które regularnie odwiedzały dzieci, zaopatrywały w wyprawki i żywność⁵³.

Liczba instytucji ochrony macierzyństwa

Do 29 lipca 1928 r. powstawały żłobki i stacje w fabrykach państwowych⁵⁴. Fabryki te dobrowolnie przystąpiły do realizacji art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. Do końca 1928 roku akcja objęła 45 przedsiębiorstw, zaś w 1929 roku 81 spośród 252 (w tym 24 państwowe i 210 prywatnych) obowiązanych do założenia żłobków lub stacji (czyli 32,1%), zatrudniających 23 453y kobiet (czwartą część uprawnionych)⁵⁵.

⁵² Tamże, s. 34–36; *IP* 3, s. 41, 91.

⁵³ Tamże, s. 7; M. Leśniewska, dz. cyt., s. 37–40.

⁵⁴ Tamże, s. 16.

⁵⁵ *IP* 3, s. LV; *IP* 4, s. XV.

Tabela 2. Zakłady ochrony macierzyństwa w Polsce w latach 1931–1937

Rok	Fabryki			Zatrudnione kobiety	Żłobki	Dzieci w żłobkach	Stacje	Dzieci w stacjach
	ogółem	państwowe	prywatne					
1931	83	83		22 740	32	512	69	4153
1932	74	40	34	20 799	34	525	60	3430
1933	74	37	37	19 830	34	550	56	3676
1934	75	37	38	20 279	35	577	56	3380
1935	81	37	44	28 968	35	610	56	3290
1936	121	35	86	51 616	32	518	97	4239
1937	159	34	125	68 707	30	478	138	6445
1938	198	198		85 447	32	459	175	7307

Źródło: *IP 8*, s. 12; *IP 9*, s. 13.

W latach 1931–1935 odnotowywano spadek liczby zakładów ochrony macierzyństwa oraz fabryk, które przystąpiły do akcji, co było konsekwencją kryzysu gospodarczego. Na początku wymienionego okresu istniały 32 żłobki i 69 stacji, które obejmowały opieką łącznie 4665 dzieci w 83 fabrykach zatrudniających 22 740 kobiet. Akcja ochrony macierzyństwa nabrała tempa w 1936 roku. Rok później odnotowano 30 żłobków i 138 stacji obejmujących opieką łącznie 6923 dzieci w 159 fabrykach zatrudniających 68 707 kobiet. Na tak znaczny wzrost liczby dzieci wpłynęło nie tylko zwiększenie liczby fabryk zobowiązanych do urządzenia zakładów ochrony macierzyństwa, ale również podniesienie okresu opieki do 2 lat, wzmożona kontrola inspektorów pracy, dostarczanie inspektorom przez ubezpieczalnie społeczne wykazu robotnic po połogu oraz sankcje karne za uchylanie się od obowiązku utrzymywania żłobków i stacji⁵⁶. Duże znaczenie miało uaktywnienie się organizacji społecznych upoważnionych do prowadzenia żłobków i stacji oraz coraz częstsze zakładanie przez pracodawców instytucji wspólnych dla dzieci robotnic z kilku fabryk. Do 1938 roku liczba żłobków wzrosła do 32, stacji do 175, liczba dzieci do 7766 w 198 fabrykach zatrudniających 85 447 kobiet.

Liczba fabryk państwowych, które przystąpiły do akcji ochrony macierzyństwa, była w miarę niezmienna. Wahaniom ulegała liczba fabryk prywatnych. W dobie kryzysu stanowiły one 45,9–54,3% ogółu fabryk, które założyły żłobki i stacje, a po jego zakończeniu 71,1–78,6%. Przedsiębiorcy częściej zakładali stacje aniżeli żłobki, gdyż na przeszkodzie stały trudności lokalowe. W 1937 roku przeważała liczba stacji prowadzonych przez instytucje zastępcze nad stacjami przyfabrycznymi.

⁵⁶ *IP 9*, s. 14.

Tabela 3. Wypełnienie obowiązku ochrony macierzyństwa w Polsce w 1937 roku

Okręg inspekcyjny/ województwo	Fabryki obowiązujące do ochrony macierzyństwa	Kobiety w nich zatrudnione	Fabryki wykonujące ochronę macierzyństwa	Kobiety w nich zatrudnione	Fabryki niewykonujące ochrony macierzyństwa	Stosunek tych fabryk do obowiązujących do ochrony macierzyństwa	Kobiety w nich zatrudnione
I m. st. Warszawa	50	11 707	35	9100	15	30,0	2607
II Warszawskie	15	5156	6	3811	9	60,0	1345
III Łódzkie	82	46 116	51	37 690	31	38,5	8426
IV Kieleckie	34	16 651	15	5916	19	55,9	10 735
V Lubelskie Wołyńskie	2	281	-	-	2	100,0	281
VI Białostockie Poleskie	17	2536	8	1547	9	52,9	989
VII Krakowskie	16	4290	13	3478	3	18,8	912
VIII Lwowskie Stanisławowskie Tarnopolskie	10	2255	6	1335	4	40,0	920
IX Śląskie	17	4463	5	608	12	70,6	3855
X Poznańskie	15	4295	14	4137	1	6,7	158
XI Pomorskie	2	266	2	266	-	-	-
XII Wileńskie Nowogródzkie	6	1273	4	819	2	33,3	454
Polska	266	99 289	159	68 707	107	40,2	30 682

Źródło: IP 8, s. 14 oraz obliczenia własne.

Mimo że w 1937 roku działalność mająca na celu ochronę macierzyństwa prowadzona była już od kilkunastu lat i osiągnęła (w porównaniu z wcześniejszymi latami) dobre wyniki, aż 107 fabryk zatrudniających ponad 100 kobiet nie włączyło się do tej inicjatywy. Stanowiły one 40,2% ogółu fabryk obowiązanych do urządzenia żłobków i stacji. Największe zaniedbania w tej kwestii odnotowano (pomijając okręg V, gdzie obowiązek założenia żłobka lub stacji spoczywał jedynie na 2 zakładach) na terenie okręgów inspekcyjnych: IX (70,6% fabryk nie wywiązało się z obowiązku), II (60%), III (55,9%) i VI (52,9%). Największe osiągnięcia miały (pomijając okręg XI, gdzie obowiązek założenia żłobka lub

stacji spoczywał jedynie na 2 zakładach) okręgi: X (6,7% fabryk nie wywiązało się z obowiązku), VII (18,8%), I (30,0%). Na uwagę zasługuje okręg III, gdzie z obowiązku wywiązało się 61,5% fabryk. Pamiętamy, że przemysłowcy łódzcy byli najbardziej przeciwni akcji.

Najwięcej zakładów ochrony macierzyństwa funkcjonowało w województwie łódzkim – 52, następnie w mieście stołecznym Warszawie – 37, województwie poznańskim – 17, kieleckim i krakowskim – po 15, pozostałe 32 znajdowały się w pozostałych województwach, poza lubelskim i wołyńskim, gdzie nie założono żadnej tego typu placówki. Od 1937 do 1938 roku znacząco wzrosła liczba instytucji opieki nad macierzyństwem w województwie łódzkim (z 52 do 69), które wcześniej najdłużej opierało się realizacji art. 15 ustawy z 2 lipca 1924 r. Przemysłowcy łódzcy najczęściej decydowali się na finansowanie stacji zastępczych.

Funkcjonowanie instytucji ochrony macierzyństwa

Uruchomienie żłobka lub stacji lotnej nie tylko musiało być poprzedzone znalezieniem odpowiedniego pomieszczenia oraz wyposażeniem go w sprzęt, ale wymagało też zatrudnienia pielęgniarki, której zadaniem była rejestracja robotnic uprawnionych do korzystania z instytucji opieki nad macierzyństwem oraz zapoznanie się z ich warunkami życia⁵⁷. Wszelkie informacje dotyczące urządzenia żłobka i stacji lotnej zostały zawarte w rozporządzeniu z 11 marca 1927 r., instrukcjach i regulaminach.

Żłobek lub stacja lotna miały być zlokalizowane w pobliżu fabryki lub na jej terenie, ale w lokalu odosobnionym od hali produkcyjnej i zaopatrzonym w oddzielne wejście. Żłobek powinien być przeznaczony maksymalnie dla 45 niemowląt. Lokal na żłobek musiał być skanalizowany, zaopatrzony w wodę, położony w odpowiedniej odległości od pomieszczeń gospodarczych. Składał się z kancelarii połączonej z gabinetem lekarskim, przebieralni, pokoju kąpielowego, pokoju dziennego (o powierzchni 3 m² na dziecko), pokoju do karmienia, kuchni, izolatki, pralni, toalety⁵⁸. Lokalizacja żłobka zależała od infrastruktury technicznej fabryki. Najlepszym rozwiązaniem było umieszczenie go w odrębnym budynku w pobliżu fabryki. Za przykład może posłużyć żłobek przy Fabryce Zapalek „Płomyk” SA w Warszawie mieszczący się w parterowym domu z ogródkiem. Najczęściej na żłobek wyznaczano pomieszczenia w obrębie fabryki, względnie na jednej hali wyznaczano boksy o przeznaczeniu wymienionym w instrukcji o urządzeniu żłobka. Takie rozwiązanie zastosowano w Fabryce Obić Papierowych „J. Franaszek” w Warszawie⁵⁹.

⁵⁷ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 37.

⁵⁸ Tamże, s. 61–69.

⁵⁹ Tamże, s. 35, 38.

Tabela 4. Rozmieszczenie zakładów opieki nad matką i dzieckiem w Polsce w 1937 i 1938 r.

Wyszczególnienie	Okręg inspekcyjny												Polska
	I - m. st. Warszawa	II - woj. warszawskie	III - woj. łódzkie	IV - woj. kieleckie	V - woj. lubelskie i wołyńskie	VI - woj. białostockie i poleskie	VII - woj. krakowskie	VIII - woj. lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie	IX - woj. śląskie	X - woj. poznańskie	XI - woj. pomorskie	XII - woj. wileńskie i nowogródzkie	
	1937 r.												
fabryki	35	6	51	15	-	8	13	6	5	14	2	4	159
zatrudnione kobiety	9 100	3 811	37 690	5 916	-	1 547	3 478	1 335	608	4 137	266	819	68 707
żłobki	9	-	2	4	-	2	3	2	3	5	-	-	30
dzieci w żłobkach	138	-	47	34	-	44	47	15	59	94	-	-	478
stacje	12	5	1	9	-	5	7	3	2	8	-	3	55
przyfabryczne													
dzieci w stacjach	445	649	15	758	-	488	1 447	92	183	423	-	114	4 614
przyfabrycznych													
stacje zastępcze	16	1	49	2	-	2	5	1	-	4	2	1	83
dzieci w stacjach	271	28	1 056	46	-	39	194	48	-	62	73	14	1 831
zastępczych													
ogółem żłobków i stacji	37	6	52	15	-	9	15	6	5	17	2	4	168
	1938 r.												
fabryki	41	7	69	22	-	7	15	8	5	16	3	5	198
zatrudnione kobiety	10 660	4 655	41 247	14 812	-	1 231	3 586	1 626	597	5 058	1 032	943	85 447
żłobki	9	-	2	5	-	2	3	2	3	5	1	-	32
dzieci w żłobkach	120	-	38	40	-	81	38	20	53	55	14	-	459
stacje	12	6	-	15	-	7	8	5	2	8	2	4	69
przyfabryczne													
dzieci w stacjach	447	809	-	1 162	-	563	383	209	193	464	36	84	4 350
przyfabrycznych													
stacje zastępcze	22	1	67	3	-	-	5	-	-	6	1	1	106
dzieci w stacjach	388	36	2 167	35	-	-	191	-	-	64	61	15	2 957
zastępczych													
ogółem żłobków i stacji	43	7	69	23	-	9	16	7	5	19	4	5	207

Źródło: IP 8, s. 12; IP 9, s. 13.

Część pracodawców decydowała się na założenie żłobka lub stacji lotnej przy fabryce, inni organizowali instytucję wspólną dla kilku przedsiębiorstw. Przykładowo Widzevska Manufaktura i Zjednoczone Zakłady K. Scheiblera i L. Grohmana uruchomiły 1 stycznia 1934 r. stację lotną prowadzoną przez Stowarzyszenie „Kropla Mleka”⁶⁰. Z dniem 5 kwietnia 1930 r. 3 fabryki mające siedzibę w Myszkowie: Fabryka Wyrobów Emaliowanych „Światowid”, Towarzystwo Akcyjne Myszkowskiej Fabryki Sztucznego Jedwabiu oraz Towarzystwo Akcyjne Bawełnianej Manufaktury „A. Schmelzer” urządziły stację lotną przy ostatniej z fabryk⁶¹. W 1937 roku wspólny żłobek prowadziło w Częstochowie 7 fabryk: Towarzystwo Przędzalnicze „La Czenstochovienne” Francuska SA, Przędzalnia i Tkalnia Juty i Lnu „Warta” SA, Fabryka Kapeluszy i Wyrobów Włókienniczych SA, Union Textille SA, Częstochowskie Zakłady Wyrobów Włókiennych „Stradom” SA, Spółka Akcyjna Gnaszynskiej Manufaktury w Gnaszynie oraz Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego⁶². Należy zaznaczyć, że uczestnicy tych porozumień zmieniali się. Porozumienia działały na tej zasadzie, że wszyscy uczestnicy ponosili jednakowe koszty utrzymania lokalu i personelu instytucji ochrony macierzyństwa oraz zależne od liczby zajmowanych miejsc koszty świadczeń.

Lokal na stację lotną musiał być wyposażony w piece lub centralne ogrzewanie. Składał się z przedpokoju i 2 pokoiów, poczekalni i gabinetu lekarskiego, z których należało wyodrębnić kancelarię. Gdy nie było możliwości wygospodarowania odpowiedniego lokalu na terenie fabryki, badania lekarskie dzieci odbywały się w oznaczonych godzinach w gabinecie lekarza stacji⁶³.

W zakładach ochrony macierzyństwa musiał być zatrudniony specjalistyczny personel – lekarz (najlepiej pediatra) i pielęgniarka (lub kilka) oraz pomoc. W celu przygotowania pielęgniarek do opieki nad niemowlętami z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej zorganizowano cztery kursy w okresie od 1926 do 1930 roku. Dwa pierwsze, trzymiesięczne, prowadzone były przez Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci i Stowarzyszenie Robotników Chrześcijańskich. Dwa następne, sześciomiesięczne, odbywały się przy współudziale Kliniki Chorób Dziecięcych Uniwersytetu Warszawskiego. Przeszkolone pielęgniarki kierowane były do pracy w poszczególnych żłobkach przez Inspekcję Pracy⁶⁴.

Lekarz był kierownikiem żłobka i stacji lotnej, więc czuwał nad całokształtem pracy w tych zakładach. Sprawował opiekę medyczną, nadzór nad personelem, prowadził działalność oświatową w zakresie opieki nad dziećmi. W zarządzaniu żłobkiem pomagała mu kierowniczką. Ponieważ była to pielęgniarka (ze

⁶⁰ IP 6, s. 14.

⁶¹ APC, Myszkowska Przędzalnia „August Schmelzer” SA w Myszkowie 1884–1944 (dalej: Przędzalnia A. Schmelzer), sygn. 166, k. 116.

⁶² APC, Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego w Częstochowie Francuska S.A. 1887–1945 (dalej: Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego), sygn. 120, k. 11.

⁶³ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 29.

⁶⁴ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 44–45.

średnim wykształceniem, po ukończeniu odpowiedniego kursu i z praktyką zawodową), opiekowała się też niemowlętami. Poza nią w żłobku zatrudnione były inne pielęgniarki – jedna na 10 niemowląt⁶⁵.

Pielęgniarki zatrudnione w żłobkach wykonywały czynności codzienne, do których należały: rozbieranie dziecka z domowych ubrań (w przebieralni), kąpiel i ubieranie dziecka w odzież żłobkową (w pokoju kąpielowym), umieszczenie dziecka w pokoju sypialnym dziennym, przynoszenie 2 razy w ciągu dnia do pokoju do karmienia, dokarmianie niemowląt (w pokoju do karmienia) i przebieranie dziecka w odzież domową (w przebieralni), a także czynności wstępne i periodyczne, czyli zapisywanie dziecka (w kancelarii), ważenie w określonych terminach (w pokoju sypialnym dziennym) oraz odnoszenie dziecka podejrzanego o chorobę do izolatki⁶⁶.

Pielęgniarki zatrudnione w stacji lotnej miały obowiązek przeprowadzania wywiadu w domach robotnic w celu poznania stanu zdrowia dzieci, dostarczania dzieciom lekarstw, żywności, bielizny, wyprawek, przygotowania dzieci do badań lekarskich, prowadzenia prac kancelaryjnych oraz propagowania wśród kobiet idei instytucji ochrony macierzyństwa. W żłobku i stacji lotnej pracowała posługaczka, która wykonywała prace wchodzące w zakres utrzymania porządku stacji, jej ogrzewania, prania bielizny, gotowania⁶⁷.

W przyfabrycznych żłobkach i stacjach lotnych należało zapewnić dzieciom opiekę lekarsko-pielęgniarską. Ponadto w miarę posiadanych środków finansowych oferowano świadczenia dodatkowe w zakresie żywienia i higieny osobistej. Dokarmiano niemowlęta mlekiem i mieszanką mleczną oraz wyposażano w wyprawki, w skład których wchodziły: pieluchy, ceraty, kołderka, materac, prześcieradła, ręczniki, koszulki, miedniczka do kąpeli, śliniaki, pudełko z talkiem. Ich matki (wyjątkowo kobiety ciężarne) otrzymywały mleko, bawarkę lub zupę. Starszym dzieciom przydzielano żywność (kaszę, owsiankę, masło, cukier, okazjonalnie słodczyce), środki medyczne, środki higieniczne (mydło, szczoteczki do zębów) oraz odzież⁶⁸.

Koszty urządzenia instytucji ochrony macierzyństwa

Utrzymanie instytucji ochrony macierzyństwa wymagało nakładów finansowych zależnych od wielu czynników, m.in. od kosztów wynajmu lokalu (czasem mieszkania dla pielęgniarki), opłat za prąd, wodę i kanalizację, wynagrodzenia personelu, liczby dzieci, rodzaju świadczeń. Według szacunków Marce-

⁶⁵ Tamże, s. 61–69.

⁶⁶ APK, Inspektorat Pracy, sygn. 2, k. 24.

⁶⁷ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 30.

⁶⁸ Tamże, s. 36–38; APC, Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopoli Zapalczanego w Polsce 1898–1945 [1946–1947] (dalej: Monopol Zapalczany), sygn. 86, k. 35; APC, Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego, sygn. 120, k. 32; *IP* 8, s. 14; *IP* 7, s. 14; *IP* 6, s. 14.

lego Gromskiego przeciętny koszt utrzymania dziecka w żłobku dla 20 niemowląt wynosił około 2,50 zł dziennie⁶⁹. Koszty utrzymania w żłobkach i stacjach lotnych oscylowały wokół tej kwoty. Poznanie ich umożliwiają sprawozdania z działalności. Przykładowo koszt utrzymania dziecka w żłobkach w fabrykach Państwowego Monopolu Tytoniowego wynosił przeciętnie 3 zł, a w stacji od 50 gr do 1 zł dziennie⁷⁰. Stawki te w fabrykach Państwowego Monopolu Spirytusowego przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Koszty utrzymania dzieci w zakładach ochrony macierzyństwa w fabrykach Państwowego Monopolu Spirytusowego w Polsce w 1939 roku

Institucja ochrony macierzyństwa	Miesiąc, rok	Liczba dzieci	Koszty utrzymania dzieci zł
żłobek i dzieciniec w Warszawie	III 1939	40	1 080,47
	IV 1939	40	761,89
	V 1939	40	949,93
	VI 1939	40	967,50
	VII 1939	40	654,50
żłobek i dzieciniec w Połańcu	VII 1939	20	166,79
lotna stacja w Starogardzie	I 1939	58	322,57
	II 1939	57	433,70
	III 1939	34	691,56
	IV 1939	54	311,90
	V 1939	54	312,61
	VII 1939	52	951,64
lotna stacja w Wilnie	I 1939	60	758,73
	II 1939	61	362,60
	III 1939	61	672,00
	IV 1939	60	114,41
	V 1939	60	426,69
	VI 1939	60	54,18
	VII 1939	62	234,75

Źródło: AAN, Państwowy Monopol Spirytusowy (dalej: Monopol Spirytusowy), sygn. 415, k. 2–6, 10–13; tamże, sygn. 338, Sprawozdanie żłobka i dziecinca w Połańcu za lipiec 1939 r.; tamże, sygn. 370, Sprawozdania stacji opieki lotnej w Starogardzie za okres od stycznia do lipca 1939 r.; tamże, sygn. 437, Sprawozdania stacji opieki lotnej w Wilnie za okres od stycznia do lipca 1939 r.

Koszt utrzymania stacji lotnej dla 97 dzieci prowadzonej przy fabryce Państwowego Monopolu Zapalczanego w Częstochowie wynosił 1104,86 zł w kwiet-

⁶⁹ M. Gromski, *Żłobkiienne*, s. 59.

⁷⁰ M. Leśniewska, dz. cyt., s. 24, 26.

niu 1930 roku⁷¹. W przypadku porozumienia wymienianych już trzech myszkowskich fabryk – 944,28 zł w czerwcu 1931 roku⁷², natomiast wspomniane wyżej porozumienie siedmiu częstochowskich fabryk wydawało przeciętnie miesięcznie w 1937 roku 2200 zł na utrzymanie 546 dzieci⁷³.

Podstawową pozycją w budżetach zakładów ochrony macierzyństwa było wynagrodzenie personelu. Dla przykładu posłużymy się danymi z państwowego zakładu przemysłowego i porozumienia zakładów prywatnych.

Tabela 6. Wynagrodzenie personelu wybranych zakładów ochrony macierzyństwa w Polsce w wybranych latach

Stanowisko	Miesięczne wynagrodzenie zł	Dodatek nadzwyczajny zł
Żłobek i dziecieniec przy fabryce Państwowego Monopolu Tytoniowego w Warszawie w 1939 r.		
lekarz	250,00	112,23
kierowniczka	320,00	112,23
I pielęgniarka	275,00	112,23
II pielęgniarka	275,00	112,23
III pielęgniarka	200,00	112,23
I służąca	215,09	39,16
II służąca	184,78	39,16
III służąca	141,79	39,16
pracznica	182,36	39,16
ogółem	2 044,02	717,79
Stacja lotna założona przez Fabrykę WYROBÓW Emaliowanych „Światowid”, Towarzystwo Akcyjne Myszkowskiej Fabryki Sztucznego Jedwabiu i Towarzystwo Akcyjne Bawełnianej Manufaktury „A. Schmelzer” w Myszkowie w 1931 r.		
lekarz	200,00	-
pielęgniarka	250,00	-
posługaczka	35,00	-
ogółem	485,00	-

Źródło: AAN, Monopol Spirytusowy, sygn. 415, k. 2; APC, Przędzalnia A. Schmelzer, sygn. 166, k. 10.

Okazuje się, że personel specjalistyczny w zakładach ochrony macierzyństwa przy różnych fabrykach otrzymywał zbliżone wynagrodzenie zasadnicze. Niewielkie różnice wynikały zapewne z obciążenia lekarzy i pielęgniarek dziećmi. Niższe zarobki lekarzy prawdopodobnie wynikały z ich krótszego czasu pracy w tego typu zakładach.

⁷¹ APC, Monopol Zapalczany, sygn. 85, k. 3.

⁷² APC, Przędzalnia A. Schmelzer, sygn. 166, k. 10.

⁷³ APC, Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego, sygn. 120, k. 11; APC, Union Textile SA w Częstochowie [1889] 1926–1945, sygn. 133, k. 23–24.

Konkluzje

Idea przyfabrycznych zakładów ochrony macierzyństwa przybyła do Polski z krajów Europy Zachodniej. Pierwotnie pod pojęciem tym rozumiano jedynie żłobki, z czasem stacje lotne, dziecińce i przedszkola. Obowiązek zakładania żłobków nałożyła na przedsiębiorców ustawa z 2 lipca 1924 r. w art. 5, ale do wdrażania przepisów w życie przystąpiono dopiero w końcu 1927 roku. Pierwsze żłobki powstały przy zakładach państwowych i nielicznych prywatnych. Od 29 lipca 1928 r., kiedy zaczął obowiązywać przymus administracyjny, położono nacisk na urządzenie żłobków w przedsiębiorstwach prywatnych. Działania prowadzone w tym kierunku przez inspektorów pracy napotkały na silny opór przedsiębiorców. W ich przekonaniu państwo przerzuciło na nich obowiązki z zakresu opieki społecznej. Urządzenie żłobka lub stacji lotnej wymagało znacznych nakładów finansowych i dezorganizowało pracę w fabryce. Sfery przemysłowe zabiegały o odroczenie terminu wejścia w życie ustawy, odwoływały się do wyższej instancji od nakazów założenia żłobka wystawianych przez inspektorów pracy, prowadziły przeciwko ustawie bojkot na łamach prasy, zastraszały kobiety zainteresowane oddawaniem dzieci do żłobka lub korzystaniem ze stacji lotnej. Nastroje panujące wśród pracodawców udzielały się pracownikom. Wydaje się, że największą przeszkodą w uruchomieniu zakładu ochrony macierzyństwa w fabryce były trudności lokalowe i niedostateczna infrastruktura techniczna (wodno-kanalizacyjna i grzewcza).

Źródła i literatura

Źródła

Archiwum Akt Nowych

Polski Monopol Tytoniowy Dyrekcja w Warszawie 1918–1955.

Państwowy Monopol Spirytusowy 1918–1955.

Archiwum Państwowe w Kielcach

Inspektorat Pracy IV Okręgu w Kielcach 1919–1934.

Urząd Wojewódzki Kielecki 1919–1939.

Archiwum Państwowe w Częstochowie

Fabryka Kapeluszy i WYROBÓW WŁÓKIENNICZYCH W CZĘSTOCHOWIE SA 1901–1944.

Myszkowska Przędzalnia „August Schmelzer” SA w Myszkowie 1884–1944.

Towarzystwo Akcyjne Przemysłu Włóknistego w Częstochowie Francuska S.A. 1887–1945.

Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapalczanego w Polsce 1898–1945 [1946–1947].

Union Textile SA w Częstochowie [1889] 1926–1945.

Źródła drukowane

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1921, 1924, 1925, 1926, 1927.

Inspekcja pracy w 1925 r., Warszawa 1927.

- Inspekcja pracy w 1926 r.*, Warszawa 1928.
Inspekcja pracy w 1927 r., Warszawa 1929.
Inspekcja pracy w 1928 r. z uwzględnieniem okresu 1918–1928, Warszawa 1930.
Inspekcja pracy w 1929 r., Warszawa 1930.
Inspekcja pracy w 1931 r., Warszawa 1932.
Inspekcja pracy w 1933 r., Warszawa 1934.
Inspekcja pracy w 1934 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy, Warszawa 1935.
Inspekcja pracy w 1935 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy, Warszawa 1936
Inspekcja pracy w 1936 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy, Warszawa 1937.
Inspekcja pracy w 1937 r. Sprawozdanie głównego inspektora pracy, Warszawa 1938.
Krahelska H., Żłobki [w:] H. Krahelska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. I, Warszawa 1936.

Opracowania

- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013.
- Gromski M., *Żłobki dzienne dla niemowląt. Organizacja i prowadzenie*, Warszawa 1927.
- Jończyk J., *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle w latach 1918–1939*, Warszawa 1961.
- Leśniewska M., *Rozwój ochrony macierzyństwa robotnicy w przemyśle polskim*, Warszawa 1931.
- Majcher-Ociesa E., *Wystąpienie robotnic przeciw Stacji Lotnej Opieki nad Matką i Dzieckiem przy Towarzystwie Akcyjnym Fabryki Kapeluszy w Częstochowie w lutym i marcu 1930 roku* [w:] *Polska w XIX i XX wieku – społeczeństwo i gospodarka* pod red. W. Cabana, M.B. Markowskiego, J. Muszyńskiej, M. Przeniosły, Kielce 2013.
- Miedzińska J., *Zjazd inspektorek do spraw ochrony pracy kobiet i młodocianych*, „Praca i Opieka Społeczna” R. XII, 1932, z. 2.
<http://www.ngp.pl/str/tekst6010.html>
www.eduteka.pl/doc/krahelska-halina-ze-sleszynskich-1-v-grabiankowa

Factory Maternity Protection Centres in Poland in the Interwar Period

Summary

Initially, the term maternity protection centre referred exclusively to crèches. However, in time, it included kindergartens and pre-schools. The obligation to establish crèches was imposed on entrepreneurs by an Act of 2 July 1924, Article 15; however, the regulations entered into force as late as at the end of the 1927. The first crèches were established mostly at state companies and some private ones. Since 29 July, 1928, when the administrative obligation became effective, the number of crèches and child day-care centres established by private companies increased. The activities conducted by work inspectors aiming at opening more similar institutions were met with a strong opposition of entrepreneurs. The establishment of a crèche or a child day-care centre required significant financial means and disorganized work at a factory. Industrial zones applied for the postponement of the date on which the Act became effective, boycotted it in the press, and intimidated young mothers employed at a factory. The attitudes of employers quickly became those of employees. In 1937, 168 maternity protection centres were established at 159 factories, which was approximately 40.2% of the total number of factories under the obligation to set a crèche or a child day-care centre. Until 1938, the number increased to 207. The main obstacle in starting a crèche was connected with premises problems.

Key words: maternity protection centres, crèches, kindergartens, pre-schools

Karol Chylak

**MIĘDZYNARODOWE ASPEKTY
UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.
POLSKO-CZECHOSŁOWACKIE NEGOCJACJE
W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM**

Wstęp

Formalną podstawą relacji w dziedzinie ubezpieczeń państw powstałych na gruzach monarchii austro-węgierskiej były traktaty w Saint-Germain oraz Trianon. W związku z tym, że do Rzeczypospolitej włączono jedynie niewielkie terytoria Królestwa Węgier, druga z wymienionych umów nie miała większego znaczenia. W układzie w Saint-Germain kwestie ubezpieczeń społecznych regulowane były w art. 275. Zabezpieczał on interesy ubezpieczonych i państw, które przejmowały związane z nimi obowiązki. Gwarantował też każdemu z krajów sukcesyjnych część rezerw zgromadzonych w austriackich instytucjach ubezpieczeniowych¹. O ile ogólne wskazanie praw poszczególnych podmiotów było dość zrozumiałe, o tyle już wcielenie tych zapisów w życie, praktyczne wykonanie, stawiało zainteresowanym stronom ogromne wymagania. Celem pracy jest przybliżenie przebiegu negocjacji Polski i Czechosłowacji w zakresie unormowania spraw ubezpieczeń społecznych i uporządkowania nierozstrzygniętych kwestii powstałych wskutek rozpadu państwa austro-węgierskiego. Zagadnienie to, jak dotychczas, nie zostało szczegółowo opracowane, więcej, jest prawie nieznanne. Stanowi ono ważną płaszczyznę relacji obu sąsiadów, a poznanie go może mieć istotne znaczenie dla wnioskowania o stanie relacji polsko-czechosłowackich w okresie międzywojennym.

Systemy ubezpieczeń w monarchii habsburskiej były niejednolite. Część z nich miała charakter lokalny, inne zaś opierały się na zdecentralizowanej strukturze i zasadzie terytorializmu, a jeszcze inne były scentralizowanymi instytucjami działającymi w całej monarchii. Organizacja terytorialna poszczególnych systemów nie odzwierciedlała struktury narodowościowej, która stała się w wielu przypadkach podstawą formowania się państw po I wojnie. Opierała się w zdecydowanej większości na krainach historycznych, które nie stanowiły jed-

¹ DzURP 1925, nr 17, poz. 114.

nolitych narodowościowo ziem. Przeprowadzenie rozliczeń w tak skomplikowanej i wielowątkowej materii jawiło się mało realnym przedsięwzięciem. W 1921 roku dyplomaci polscy, przygotowując się do konferencji rzymskiej w sprawie uregulowania kwestii rozliczeń po monarchii habsburskiej, wyraźnie stwierdzali: „Według dotychczasowych zebranych doświadczeń w Wiedniu, wykonanie tego artykułu [275] natrafia na nieprzewidywane trudności”².

W relacjach Polski i Czechosłowacji najpoważniejszym problemem była kwestia Śląska Cieszyńskiego. Podział dokonany w sposób niezadowolający stronę polską stanowił istotny punkt sporu między oboma państwami³. Granica, biegnąc w ten, a nie inny sposób, przyczyniała się do jeszcze większego skomplikowania i tak już niełatwej do rozstrzygnięcia materii.

Stosunkowo jasne było zagadnienie instytucji ubezpieczeniowych o charakterze centralnym, tj. kolejarskich, urzędniczych, pensyjnych prywatnych i górniczych wypadkowych, a także części zakładów zastępczych, tj. pensyjnych farmaceutów, agentów bankowych. Była to część rozliczeń wspólnych, w których stronami były z jednej strony państwa sukcesyjne, z drugiej zaś instytucje wiedeńskie, ewentualnie skarb austriacki⁴. W tym przypadku istniała wspólnota interesów Polski i Czechosłowacji, co nie oznacza, że dokonanie rozdziału było sprawą prostą. Sytuacja finansowa austriackich centralnych instytucji ubezpieczeniowych była niezwykle trudna. Równoległe przeprowadzano też ich likwidację⁵. Inaczej wyglądała kwestia uregulowania funkcjonowania regionalnych central ubezpieczeniowych. Do takich należały ubezpieczenia wypadkowe. Nowe granice nie odzwierciedlały dawnych zasięgów terytorialnych tych instytucji. Lwowski zakład ubezpieczeń obejmował tereny Galicji i Bukowiny. Na Śląsku Cieszyńskim ubezpieczenie to wykonywane było przez zakład z siedzibą w Brnie Morawskim⁶. Do połowy 1920 roku na tym terenie prowadził działalność czechosłowacki zakład, po czym na podstawie rozporządzenia z 29 grudnia 1919 r. kompetencje w tym zakresie przeniesiono do Lwowa⁷. Pozostały do przeprowadzenia sprawy likwidacyjne, w tym przekazanie kapitałów świadcze-

² AAN, Poselstwo RP w Wiedniu, sygn. 150, k. 32, Uwagi w sprawie programu Konferencji w Rzymie między Państwami sukcesyjnymi po Austro-Węgrzech.

³ M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2001, s. 338–374 i n.; W. Balcerzak, *Stosunki polsko-czechosłowackie w okresie kształtowania się systemu lokareńskiego (1923–1925)*, „Studia z Dziejów ZSRR i Europy Środkowej” 1966, t. II, 229–285.

⁴ AAN, Poselstwo RP w Wiedniu, sygn. 150, k. 150–155, Pismo Głównego Urzędu Likwidacyjnego do Poselstwa RP w Wiedniu z 18 V 1921 r.

⁵ Archiwum Państwowe w Krakowie (cyt. APK), Starostwo Górnice II, sygn. 237, bp., Pismo do Głównego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie, z 11 III 1920 r.

⁶ Sprawozdanie jubileuszowe Zakładu Ubezpieczania Robotników od Wypadków dla Galicji i Bukowiny we Lwowie oraz Związku Powiatowych Kas Chorych w okręgu Zakładu, Lwów 1914, s. 14; Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Robotników od Wypadków we Lwowie za 1920 r., Lwów 1921, s. 4.

⁷ DzURP 1920, nr 6, poz. 41.

niobiorców, którzy zostali przejęci przez polską instytucję. Rozliczeń wymagały także sprawy lokalnych instytucji ubezpieczeniowych, w tym przede wszystkim tzw. górniczych ubezpieczeń brackich (Kasy Brackiej w Morawskiej Ostrawie i Kasy Brackiej w Pradze). Chodziło w tym przypadku o zabezpieczenie świadczeń z zakresu ubezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy, starości i śmierci⁸.

Rokowania polsko-czechosłowackie do jesieni 1938 roku

Poprawa relacji polsko-czechosłowackich, która – jak się wskazuje – nastąpiła od 1924 roku, miała swoje znaczenie także dla zagadnień z zakresu ubezpieczeń społecznych. W kwietniu 1925 roku Polska zawarła z Czechosłowacją umowę w sprawach prawnych i finansowych⁹. Uregulowano nią kwestie emerytur pracowników samorządowych, które zostały przejęte przez władze lokalne każdego z państw. Podstawą było miejsce pracy uprawnionych do świadczeń. Wyłączono natomiast do odrębnych rokowań sprawy zakładów ubezpieczeń społecznych. Zapisy te dały asumpt do konkretnych starań o rozwiązanie tych kwestii.

W MPiOS trwały tymczasem prace przygotowawcze do rozpoczęcia zabiegów realizujących zapisy wspomnianej wyżej umowy. Projekt umowy polsko-czechosłowackiej w sprawie ochrony pracy, opieki społecznej, ubezpieczeń społecznych i rozrachunku z tytułu ubezpieczeń społecznych w związku z przejęciem części terytoriów dawnej monarchii austro-węgierskiej został opracowany w 1925 roku. Ostatecznie jego treść została uzgodniona na konferencji międzyministerialnej 16 lutego 1927 r., po czym trafiła na biurko ministra spraw zagranicznych celem wszczęcia rokowań. Oficjalne zaproszenie do rokowań wraz z projektem umowy przesłano 18 marca 1927 r. Polskie władze zaproponowały Warszawę jako główne miejsce rokowań¹⁰.

⁸ APK, Starostwo Górnicze II, sygn. 241, bp., Pismo Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie do Starostwa Górniczego w Krakowie z 20 I 1923 r.; tamże, Wyższy Urząd Górniczy w Krakowie, sygn. 24, bp., Pismo Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie do Wyższego Urzędu Górniczego w Krakowie z 10 I 1925 r.; F. Pajerski, *Zagadnienie ubezpieczenia górniczego w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, nr 4, s. 91–96.

⁹ AAN, Prezydium Rady Ministrów, Protokoły Rady Ministrów, k. 235, Protokół z 21 posiedzenia Rady Ministrów RP z 21 VIII 1925 r.; DzURP 1926, nr 41, poz. 256–257.

¹⁰ AAN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (cyt. MSZ), sygn. 10132, k. 5–7, Protokół z konferencji w dniu 16 II 1927 r. w sprawie umowy z Czechosłowacją w sprawie ochrony pracy, opieki społecznej, ubezpieczeń społecznych i rozrachunku z tytułu ubezpieczeń społecznych w związku z przejęciem części terytoriów dawnej monarchii austro-węgierskiej; tamże, k. 9, Pismo MPiOS do MSZ z 3 III 1927 r.; tamże, k. 23, Pismo MSZ do Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie z 18 III 1927 r.

Projekt umowy regulował tzw. zagadnienie wzajemności ubezpieczeń, w tym wprowadzał zasadę przekazywania kapitałów między instytucjami, wypłatę świadczeń i ustalanie praw ubezpieczonych. Tekst miał charakter ramowy, przewidywano bowiem przygotowanie szczegółowych przepisów w tym względzie. Bardziej skomplikowaną kwestią była sprawa rozliczeń. W części dotyczącej ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków przy pracy zaproponowano odstąpienie praw i zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń od Wypadków przy Pracy w Brnie Zakładowi Ubezpieczeń od Wypadków we Lwowie. Cezurą był dzień 1 stycznia 1919 r. Zakładano także przekazanie przez zakład w Brnie odpowiedniej części posiadanego majątku. Podstawą miał być bilans z 1918 roku oraz wartość kapitałowa rent przejęta przez polską instytucję we Lwowie. Te same zasady przyjęto w przypadku tzw. ubezpieczenia pensyjnego funkcjonariuszy prywatnych. Udział członków kas brackich miał zostać przeniesiony do nowych kas, do których przenieśli się pracownicy. Majątek kas chorych istniejących na Śląsku Cieszyńskim miał zostać podzielony odpowiednio do liczby członków pozostałych po obu stronach granic według stanu na 15 lub 31 sierpnia 1920 r. Przewidziano także utworzenie wspólnej komisji do rozstrzygania mogących ewentualnie wyniknąć sporów w zakresie regulowanym umową¹¹.

Niemal równocześnie, 1 kwietnia 1927 r., władze czechosłowackie zwróciły się do polskiego MSZ z inicjatywą rozpoczęcia rozmów w sprawie podziału majątku instytucji ubezpieczeń społecznych. Podstawą miała być umowa likwidacyjna z 23 kwietnia 1925 r. Postępowanie to wzbudziło pewne zaniepokojenie MPiOS, które opowiedziało się za uregulowaniem całości zagadnień i niedzieleniem go na poszczególne wątki. Takie też stanowisko przyjęła strona polska¹². Władze w Pradze ociągały się z oficjalną odpowiedzią na wystosowane w marcu 1927 roku zaproszenie do rozmów. Próbujący zorientować się w sytuacji polscy dyplomaci w Pradze pozyskali informację, że w grudniu władze czechosłowackie przesłały do swojego poselstwa w Warszawie kontrpropozycję na polski projekt umowy. Wiadomość ta jednak nie potwierdziła się, na domiar złego sytuacja wyraźnie się skomplikowała. Okazało się bowiem, że w łonie czechosłowackiego rządu nie było pełnej zgody na prowadzenie rokowań w oparciu o polski projekt. Swoje zastrzeżenia wniósł tamtejszy resort zdrowia. Wstrzymania się z rozpoczę-

¹¹ Tamże, k. 10–22, Umowa zawarta pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacją w sprawie ochrony pracy, opieki społecznej, ubezpieczeń społecznych i rozrachunku z tytułu ubezpieczeń społecznych w związku z przejściem części terytoriów dawnej monarchii austro-węgierskiej (projekt).

¹² Tamże, k. 46–47, Pismo MPiOS do MSK. z 13 VII 1927 r.; k. 51, Nota słowna. Poselstwo Rep. Czechosłowacji w Warszawie. 1 IV 1927 r.; tamże, k. 63, Pismo MSZ do Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie z 27 VIII 1927 r.; tamże, k. 64–65, Pismo MSK. do MSZ z 31 VII 1927 r.

ciem rozmów do czasu uchwalenia ustawy o repatriacji domagało się też praskie Ministerstwo Opieki Społecznej¹³.

W 1928 roku w Czechosłowacji doszło do poważnej debaty na temat ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji władze w Pradze nie były skłonne do podejmowania pertraktacji z państwem polskim. W kwietniu 1928 roku konsul Tadeusz Lubaczewski donosił: „nie można spodziewać się szybkiego ustalenia kontrpropozycji czechosłowaków w sprawach ubezpieczeniowych, gdyż łączą się one ściśle z nowelizacją całego systemu ubezpieczeń społecznych, która jest w tej chwili przedmiotem ostrych walk na terenie podkomisji parlamentarnej”. Zgody odnośnie do tej sprawy nie było nawet w łonie czechosłowackiego rządu, co oznaczało, że „Czechosłowacja stosować będzie w dalszym ciągu taktykę zwłoki”¹⁴. Na domiar złego swoje zastrzeżenia do umowy zgłosiło polskie MSW. Wywołało to zaniepokojenie w MPiOS oraz MSZ, które – wyraźnie zaskoczone tym faktem – starały się utrzymać dotychczasową redakcję umowy. Po blisko rocznej wymianie korespondencji, w październiku 1928 roku, ustalono wprowadzenie zmian, których domagał się resort spraw wewnętrznych¹⁵. Jednakowoż uznano zdanie konsula T. Lubaczewskiego, aby odłożyć sprawę do rozpoczęcia faktycznych rokowań. Obawiał się on bowiem możliwych kolejnych opóźnień¹⁶.

W marcu 1929 roku w Czechosłowacji przyjęto nową ustawę o ubezpieczeniu społecznym. Wprowadzała ona istotne zmiany w dotychczasowym systemie ubezpieczeń. Z punktu widzenia relacji międzynarodowych na czoło wysunęła się kwestia państwowych zapomóg udzielanych – według nowych przepisów – osobom, które 1 lipca 1926 r. ukończyły 60 lat i podlegały dotychczasowemu ustawodawstwu ubezpieczeniowemu (z 9 października 1924 i 10 czerwca 1925 r.). Zapomogi te mogły być przyznane również obywatelom innego państwa, jednak tylko w wypadku, gdy w tym państwie „istnieje analogiczne postępowanie i o ile państwo to traktuje obywateli czechosłowackich na równi z własnymi obywatelami”. Strona czechosłowacka zwróciła się do rządu polskiego

¹³ Tamże, k. 73, Pismo Konsulatu RP w Pradze do MSZ z 15 XII 1928 r.; tamże, k. 75, Pismo MSZ do Konsulatu RP w Pradze z 31 XII 1927 r.; tamże, k. 78–79, Pismo Konsulatu RP w Pradze do MSZ z 12 I 1928 r.; tamże, k. 82, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji do MSZ z 14 III 1928 r.

¹⁴ Tamże, k. 83–84, Pismo Konsulatu RP w Pradze do MSZ z 17 IV 1928 r.; tamże, k. 85–86, Pismo Konsulatu RP w Pradze do MSZ z 21 IV 1928 r.

¹⁵ Tamże, k. 68–69, Pismo MSW do MSZ z 21 XI 1927 r.; tamże, k. 88–89, Pismo MPiOS do MSW z 21 IV 1928 r.; tamże, k. 92–93, Pismo MSW do MPiOS z 20 IX 1928 r.; tamże, k. 95–96, Pismo MSZ do Poselstwa RP w Pradze z 17 X 1928 r.; tamże, k. 98–99, Pro domo, 11 X 1928 r.; tamże, k. 107–108, Protokół konferencji z dnia 11 X 1928 r. w sprawie umowy z Czechosłowacją w sprawie ochrony pracy, opieki społecznej, ubezpieczeń społecznych i rozrachunku z tytułu ubezpieczeń społecznych w związku z przejęciem części terytoriów dawnej monarchii austro-węgierskiej.

¹⁶ Tamże, k. 100, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ z 8 XI 1928 r.; tamże, k. 113, Pismo MPiOS do MSZ z 5 I 1929 r.

o wyjaśnienie stanu rzeczy¹⁷. Polskie MPiOS starało się udowodnić, iż w Polsce nie ma różnic w traktowaniu obywateli obcych państw, czego podstawą była ustawa z 6 lipca 1923 r. Ubezpieczenia emerytalne – co warto zauważyć – w polskich warunkach były wprowadzone jedynie na ziemiach dawnego zaboru pruskiego. W konkluzji strona polska twierdziła, że istnieje „ogólna wzajemność ustawodawstwa polskiego z zakresu ubezpieczeń społecznych w stosunku do obywateli czechosłowackich”¹⁸. Odpowiedź ta nie satysfakcjonowała władz Czechosłowacji. Uznając, że zapomogi wypłacane w myśl ustawy z 1929 roku nie były częścią ubezpieczeń społecznych, a w Polsce nie istniały analogiczne świadczenia, odmówiono ich wypłaty obywatelom polskim zamieszkałym na terytorium Czechosłowacji¹⁹. Do znaczącej już grupy problemów do rozstrzygnięcia dołączył zatem kolejny.

W sierpniu 1930 roku MPiOS zwróciło się do MSZ o poruszenie sprawy rozpoczęcia pertraktacji dotyczących opieki społecznej i ubezpieczeń. Tym razem działania polskiej dyplomacji okazały się skuteczniejsze, gdyż w grudniu strona czechosłowacka przesłała pismo, w którym oświadczyła „swoją gotowość przystąpienia do odnośnych rokowań z rządem Polski”. Zaproponowano jednak podział skomplikowanej materii na kilka części i prowadzenie rozmów etapami²⁰. Początkowo minister pracy i opieki społecznej Stefan Hubicki opierał się dzieleniu zagadnienia, ostatecznie jednak ustąpił. W pierwszym etapie zaproponowano pertraktacje w sprawie wzajemności ubezpieczeń oraz rozrachunku wynikającego z przejęcia terytoriów po monarchii austro-węgierskiej²¹. Oczekiwana długo odpowiedź nadeszła 8 sierpnia 1931 r. Rząd czechosłowacki przystał na propozycję rozmów²².

Projekt umowy, który został przygotowany przez stronę polską i przesłany do Pragi w 1928 roku, odłożono *ad acta*. W tym czasie Czechosłowacja uregulowała kwestie ubezpieczeń społecznych z Austrią i Niemcami. Władze polskie sfinalizowały już wówczas umowę z Niemcami. Nabyte doświadczenia oraz przygotowane materiały, na prośbę władz Czechosłowacji, stały się „podstawą merytorycznych pertraktacji”. Resort pracy i opieki społecznej w Warszawie nie oponował²³.

¹⁷ Tamże, k. 120–121, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie do MSZ z 18 VI 1929 r.

¹⁸ Tamże, k. 125, Pismo MPiOS do MSZ z 7 VIII 1929 r.; tamże, k. 152–154, Pismo MSZ do Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie z 10 XII 1929 r.; DzURP 1923, nr 75, poz. 587.

¹⁹ ANN, MSZ, sygn. 10132, k. 158–160, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie do MSZ z 17 VI 1930 r.

²⁰ Tamże, k. 163, Pismo MPiOS do MSZ z 28 VIII 1930 r.; tamże, k. 171–172, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie do MSZ z 15 XII 1930 r.

²¹ Tamże, k. 174–175, Pismo MPiOS do MSZ z 20 XII 1930 r.; tamże, k. 176–177, Pismo MPiOS do MSZ z 25 II 1931 r.; tamże, k. 180–181, Pismo MSZ do Poselstwa Rep. Czechosłowacji w Warszawie z 11 IV 1931 r.

²² Tamże, k. 191, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji do MSZ z 8 VIII 1931 r.

²³ Tamże, k. 194–195, Pismo Poselstwa Rep. Czechosłowacji do MSZ z 22 IX 1931 r.; tamże, k. 230, Pismo MOS do MSZ z 30 X 1931 r.

Czas, w którym przystępowano do negocjacji, nie był ich sprzymierzeńcem. Trwające już od 1929 roku trudności gospodarcze budziły w rządach państw tendencje do ograniczania wydatków i ochrony własnych rynków pracy. Przeprowadzenie skomplikowanych rozliczeń odnoszących się do spadku po państwie austro-węgierskim nie wydawało się zadaniem realnym. Jako pierwsze, najpilniejsze zagadnienie podjęto sprawę wzajemności ubezpieczeń.

W tym też czasie polski MSZ przeprowadził rozeznanie sytuacji w Czechosłowacji. Zdające sprawozdania konsulaty podkreślały „chęć wyzbycia się przez Czechosłowację elementów napływowych” oraz niewielką skuteczność interwencji w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Szczególnie dotkliwa była kwestia utraty prawa do świadczeń przez obywateli Polski. Jak donosił Konsulat w Pradze, „jeżeli [...] ubezpieczony obcokrajowiec utraci zajęcie i powróci do kraju, o ile nie jest chroniony umową między państwową, traci prawo do wypłaty zasiłku za czas choroby, bezrobocia, jak również przepada jego ubezpieczenie emerytalne”²⁴.

Miejscem pierwszej tury obrad stała się stolica Czechosłowacji. Rządy wydelegowały kilkuosobowe delegacje składające się zarówno z urzędników ministerialnych, jak i przedstawicieli zainteresowanych instytucji ubezpieczeniowych. W skład polskiej wchodził: poseł RP w Pradze Wacław Grzybowski, kierownik Departamentu Ubezpieczeń Społecznych MPiOS Zbigniew Skokowski, radca ministerialny Stanisław Fischlowitz oraz Leon Koppens, Roman Szymanko, Szymon Winter i Alfred Krygiel. Stronę czechosłowacką reprezentowali: szef sekcji ubezpieczeń tamtejszego odpowiednika polskiego MPiOS Jan Brablec oraz Bronisław Wellek, Wiktor Hofman, Ferdynand Tlustý, Jan Fiser, a także delegaci czechosłowackiego MSZ – Kvetoslav Gregor, Vladimír Vohoc i Zdeněk Matoušek, Ministerstwa Robót Publicznych – Bohdan Rudl, Ministerstwa Skarbu – Jan Dostal. Poza tym w obradach brali udział przedstawiciele zainteresowanych instytucji ubezpieczeniowych, tj. Powszechnego Zakładu Pensyjnego – Jan Gallas, Józef Lippert, Centralnej Kasy Brackiej – Józef Pícek, Rewirowej Kasy Brackiej w Morawskiej Ostrawie – Wiktor Haas oraz Centralnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Eugeniusz Stern i Adolf Riegl. Spotkania odbywały się od 14 do 23 czerwca 1932 r.²⁵

Konferującym delegacjom udało się uzgodnić kilka ważnych zagadnień. Ustalono zakres przyszłej umowy, która miała obejmować ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe, pracowników umysłowych (tzw. pensyjne), górnicze (tzw.

²⁴ Tamże, k. 198–199, Pismo Konsulatu RP w Użhorodzie z 10 X 1931 r.; tamże, k. 200–201, Pismo Konsulatu RP w Bratysławie do MSZ z 17 X 1931 r.; tamże, k. 206–213, Pismo Konsulatu RP w Morawskiej Ostrawie do MSZ z 17 X 1931 r.; tamże, k. 232–237, Pismo Konsulatu RP w Pradze do MSZ z 29 XI 1931 r.

²⁵ Tamże, sygn. 11567, k. 11–15, Protokół końcowy 1 sesji rokowań między Polską a Czechosłowacją w sprawach ubezpieczeń społecznych, odbytej w Pradze od 14 do 23 czerwca 1932 r.

brackie), inwalidzkie oraz na wypadek starości (robotnicze) i śmierci. Przedstawiciele strony czechosłowackiej proponowali również włączenie do tej kategorii ubezpieczenia od bezrobocia. Polska delegacja, nie będąc przeciwną, uzależniła jednak tę decyzję od warunków dodatkowych. W trakcie rozmów ustalono znaczną liczbę istotnych zagadnień dotyczących ubezpieczeń, w tym kwestie sądownictwa i okręgów przygranicznych. Przyjęto zasadę terytorialności jako podstawę przynależności ubezpieczonych do konkretnego systemu ubezpieczeniowego oraz proporcjonalności w ponoszeniu kosztów świadczeń przez krajowe instytucje. Strona polska podniosła również ważne zagadnienie – zachowanie ekspektatyw, które jednak gospodarze rokowań odłożyli do kolejnego spotkania. Rozmowy nie tylko okazały się owocne, ale i wydawały się dobrze rokować na przyszłość, zapowiadając szybkie sfinalizowanie porozumienia. Kolejną sesję zaplanowano odbyć w Warszawie²⁶.

Polska strona wiązała z rozpoczętymi w Pradze rokowaniami nadzieje nie tylko na zawarcie porozumienia w sprawie ubezpieczeń. Traktowano je jako pierwszy krok na drodze do zawarcia umowy dotyczącej całokształtu spraw w dziedzinie polityki społecznej²⁷. Dobry klimat, w jakim prowadzono negocjacje w Pradze w czerwcu 1932 roku, nie przełożył się wszak na szybkie uregulowanie zagadnienia. Władze polskie, zgodnie ze złożonym zobowiązaniem, zaprosiły do kontynuowania rozmów. Formalnej odpowiedzi jednak nie otrzymały. W końcu września 1936 roku Stanisław Fischlowitz, członek polskiej delegacji na Kongres Centrali Instytucji Ubezpieczeń Społecznych w Pradze²⁸, przeprowadził wstępne rozmowy mające na celu przygotowanie gruntu do wznowienia pertraktacji. Wypadły one obiecująco. Rozmówcy dali do zrozumienia, że „rząd czechosłowacki w dalszym ciągu wypowiada się zdecydowanie za zawarciem umowy o ubezpieczeniach społecznych z Polską”. Cóż zatem stało na przeszkodzie i było przyczyną kilkuletniej przerwy w rokowaniach? Okazało się, że władze czechosłowackie dokonały bilansu zysków i strat wynikających z zawarciem umowy w tym zakresie, a wnioski z niego płynące nie były optymistyczne. Z punktu widzenia obywateli zarówno jednego, jak i drugiego państwa zawarcie umowy było ze wszech miar korzystne, jednak strona kosztów przedstawiała się dla Czechosłowacji mało obiecująco. Skrzętnie donosił o tym S. Fischlowitz: „zdają sobie z tego w pełni sprawę, że na mocy umowy tej ubezpieczenia społeczne czechosłowackie – które już w chwili obecnej wypłacają wielomilionowe

²⁶ Tamże.

²⁷ S.[tanisław] F.[ischlowitz], Wytyczne dalszych rokowań Polski z innymi państwami w zakresie ubezpieczeń społecznych, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1933, nr 1, s. 23.

²⁸ Co ciekawe, S. Fischlowitz nie znalazł się tam przypadkowo. Zabiegi MOS o włączenie go do składu delegacji były ściśle związane z planem zainicjowania rozmów w sprawie ubezpieczeń społecznych. AAN, MSZ, sygn. 5555, k. 3. Pismo MOS do MSZ z 22 IX 1936 r.; S. Fischlowitz, VII Zjazd centrali ubezpieczeń społecznych w Pradze, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, nr 11, s. 837–839.

sumy do Polski – były by obciążone znacznie większymi świadczeniami na rzecz ubezpieczonych polskich niż ubezpieczenia społeczne polskie na rzecz ubezpieczonych czechosłowackich”²⁹.

Rozmowy przeprowadzone przez Fischlowitza w Pradze dały asumpt do wznowienia zabiegów dyplomatycznych celem podpisania umowy o ubezpieczeniach z Czechosłowacją. Już w cztery dni po otrzymaniu raportu od Fischlowitza MOS zwróciło się do MSZ o zorganizowanie międzyministerialnego spotkania w tej sprawie³⁰. Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Tadeusz Dyboski przykładał wagę do ewentualnej umowy o tzw. wzajemności ubezpieczeń. Chodziło nie tylko o załatwienie spraw bieżących. Umowa ta mogłaby się stać – jak mniemano – przygotowaniem do rokowań w sprawie „bardzo znacznych roszczeń, jakie przysługują Polsce w stosunku do Czechosłowacji z tytułu rozrachunków związanych ze zmianą suwerenności na Śląsku Cieszyńskim”³¹. Spotkanie międzyresortowe odbyło się 4 listopada 1936 r. Wąskie gremium – Fischlowitz, Zygmunt Vetulani, Kolankowski i Potulicki – ustaliło, że sprawę należy kontynuować. Rozmówcy świadomi byli „nieodpowiedniego momentu politycznego”, jednak ewentualne korzyści, jakie mogły wyniknąć z umowy, przeważały. Zdecydowano złożyć notę czechosłowackiemu ministrowi opieki społecznej za pośrednictwem rady handlowego przy Poselstwie RP w Pradze, co stało się faktem 29 kwietnia 1937 r.³²

Polska dyplomacja w *aide-memoire* złożonym stronie czechosłowackiej powołała się na uchwaloną w 1935 roku przez Międzynarodową Konferencję Pracy konwencję poświęconą zachowaniu uprawnień rentowych przez emigrantów³³. Strona czechosłowacka, choć ustosunkowała się życzliwie do propozycji, to językiem dyplomacji dała do zrozumienia, że droga do zawarcia umowy jest daleka. Zasugerowano konieczność przeanalizowania zmian ustawowych w dziedzinie ubezpieczeń, które zaszły w obu państwach od podpisania protokołu rozmów (1932 r.), oraz przestudiowania całości zagadnień ubezpieczeniowych³⁴. W Warszawie poczęto zastanawiać się, „czy propozycja przestudiowania najnowszego ustawodawstwa obu krajów w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i skierowania rozmów na drogę dyplomatyczną dowodzi tylko chęci odwleczenia sprawy lub w ogóle usunięcia ewentualnych rokowań ze sfery realnych projektów, czy też zmierza ona do konkretnego zapoczątkowania sprawy”³⁵. Ministerstwo Opieki Społecznej „nie zrażone czeską

²⁹ AAN, MSZ, sygn. 11567, k. 5, Raport służbowy. S. Fischlowitz, 9 X 1936 r.

³⁰ Tamże, k. 15–16, Pismo MOS do MSZ z 13 X 1936 r.

³¹ Tamże.

³² Tamże, k. 8–9, Pismo MOS do MSZ z 12 XI 1936 r.; tamże, k. 21, Notatka dla Pana Naczelnika, 14 XI 1936 r.; tamże, k. 23, Pismo do MSZ z 14 II 1937 r.; tamże, k. 34, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ z 19 IV 1937 r.

³³ Tamże, k. 29–31, Tekst *aide-memoire* (dokument bez tytułu).

³⁴ Tamże, k. 37–38, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ z 2 VI 1937 r.

³⁵ Tamże, k. 42–43, Pismo do Poselstwa RP w Pradze z 8 VII 1937 r.; tamże, k. 44–45, Pismo MOS do MSZ z 18 VI 1937 r.

taktyką” opowiadało się za kontynuacją, także na drodze dyplomatycznej. W MSZ przeważała opinia, że kontynuacja sprawy drogą oficjalną nie przyniesie większych korzyści i skłaniano się do rozmów poprzez radcę w Pradze Münicha. Taką też drogę przyjęto. W lipcu 1937 roku polskim dyplomatom w Pradze udało się przeprowadzić nieoficjalne rozmowy z urzędnikami czechosłowackiego Ministerstwa Opieki Społecznej. Informacje, jakie uzyskano, wydawały się optymistyczne. Urzędnicy czechosłowaccy deklarowali gotowość podjęcia rozmów. Ewentualne koszty, jakie mogły wyniknąć z zawarcia umowy, nie stanowiły jakiegokolwiek przeszkody. Podobne stanowisko miało reprezentować tamtejsze MSZ. Do sprawy planowano powrócić po sezonie urlopowym, we wrześniu³⁶

W lutym 1938 roku poseł polski w Pradze informował o skierowaniu przez czechosłowackie MSZ zagadnienia na nieco inne tory. Mimo że tamtejsze Ministerstwo Opieki Społecznej przechodziło nad kwestią kosztów wynikających z ewentualnej umowy do porządku dziennego, to urzędnicy praskiego MSZ uznali, że może ona być „zbyt jednostronną”. Z wyliczeń organów rządowych w Pradze wynikało, że stosunek ubezpieczonych, których dotyczyć miała umowa, był „jak 1:20 na niekorzyść Czechosłowacji”. Padła nowa propozycja: „aby wyrównać sytuację M.S.Z. pragnęłoby uzyskać koncesje na innym polu”. Chodziło o zawarcie równoległej umowy w kwestiach osiedleńczych, rynku pracy, bezrobocia, opieki nad osieroconymi oraz zwrotu kosztów leczenia dla obywateli Czechosłowacji³⁷. Postawa południowego sąsiada po raz kolejny wywołała zdziwienie w polskim MOS. Tadeusz Dyboski przytaczał cały szereg argumentów, które podważały stanowisko praskiego MSZ. Odwoływał się zarówno do protokołu spisane go w 1932 roku, jak i propozycji poselstwa czechosłowackiego z 15 grudnia 1930 r., w których postulowano przeprowadzenie rozliczeń w dziedzinie ubezpieczeń właśnie etapami. Umowa o wzajemności miała być pierwszym z nich. Uznano, że propozycje czechosłowackie należy odrzucić. Środkiem nacisku na władze w Pradze miała być możliwość domagania się, w pierwszym rządzie, uregulowania sprawy rozliczeń wynikających z rozpadu monarchii austro-węgierskiej. Podobne zdanie reprezentowało MSZ³⁸. Wkrótce stanowisko polskiej strony przedstawiono w czechosłowackim MSZ i MOS. Jak donosił poseł polski w Pradze, „ze względu na okres urlopowy Min. Socjalni Peče opóźnia się z wysłaniem swej opinii”³⁹. Był to już ostatni akord tych rokowań.

³⁶ Tamże, k. 46–47, Notatka w sprawie zawarcia z Czechosłowacją umowy o wzajemności w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, 5 VII 1937; tamże, k. 55–56, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ z 30 VII 1937 r.

³⁷ Tamże, k. 58–59, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ z 17 II 1938 r.

³⁸ Tamże, k. 63–67, Pismo MOS do MSZ z 14 V 1938 r.

³⁹ Tamże, k. 68, Pismo Poselstwa RP w Pradze do MSZ (data nieczytelna, wpływ w MSZ 29 VII 1938 r.).

Kilkuletnie pertraktacje, a następnie próby ich wznowienia podjęte przez polską dyplomację nie przyniosły oczekiwanych efektów. Taktyka przyjęta przez stronę czechosłowacką okazała się skuteczna. Rozmowy poza protokołem, sondowanie, badanie terenu i próba stworzenia odpowiedniego klimatu mającego ułatwić podpisanie umowy w rzeczy samej umożliwiły czechosłowackiemu MSZ realizację własnej polityki. Być może polscy dyplomaci liczyli, że stanowisko czechosłowackiego MOS, które było otwarte na podpisanie umowy, przeważy. Nadzieje nie zostały urzeczywistnione. Alternatywny sposób – a więc przeprowadzenie zagadnienia drogą dyplomatyczną – poszerzał liczbę instrumentów negocjacyjnych. Z drugiej strony oznaczał jednak rezygnację z możliwości zawarcia umowy w krótkim czasie – co było koronnym argumentem polskiego MSZ. Należy jednak zauważyć, że dwuletnie kontakty nie przyniosły nic więcej jak tylko potwierdzenie informacji, jakie uzyskał w 1936 roku Stanisław Fischlowitz.

Próby uregulowania ubezpieczeń społecznych na Śląsku Zaolziańskim

Zmiany, jakie zaszły jesienią 1938 roku w sytuacji politycznej Czechosłowacji, uczyniły negocjacje w sprawie wzajemności ubezpieczeń bezprzedmiotowymi. Na czoło wysunął się problem rozliczeń ubezpieczeń społecznych. To niezwykle skomplikowane zagadnienie można podzielić na dwa zasadnicze problemy. Pierwszy to rozrachunek wynikający z mocy art. 275 traktatu w Saint-Germain, a więc pozostałości po państwie austro-węgierskim. Drugi zaś był konsekwencją aneksji przez Polskę Zaolzia. Jesienią 1938 roku aktualny stał się ostatni z wymienionych.

Włączenie do Polski mieszkańców nowo pozyskanych ziem wiązało się z rozszerzeniem na te terytoria polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Odpowiednie zarządzenie dla terenów zlokalizowanych we Frydeckiem, Czadeckiem, w Jaworzynie Spiskiej, Pieninach, dolinie Popradu oraz w źródłowisku Udawy zostało wydane przez Prezydenta RP w połowie listopada 1938 roku⁴⁰. Zaolzie zostało potraktowane inaczej. W pierwszym tygodniu listopada 1938 roku dekretem prezydenckim wprowadzono jedynie tymczasowe rozwiązania w zakresie ubezpieczeń społecznych. Terytorium to było gęściej zaludnione i bardziej uprzemysłowione niż wymienione wcześniej, co niosło ze sobą inną skalę problemów. Władze polskie zdecydowały się przejąć odpowiedzialność za świadczenia⁴¹ należne od czechosłowackich instytucji ubezpieczeniowych, gwa-

⁴⁰ DzURP 1938, nr 87, poz. 585.

⁴¹ Dotyczyło to świadczeń z tytułu: ubezpieczenia od wypadków, inwalidztwa, starości, pensyjnego pracowników prywatnych oraz pensyjnego w górniczych kasach brackich.

rantując je, w przypadku gdyby dotychczasowe przerwały ich wypłatę. Wydatki z tego tytułu miały być zwrócone przez stronę czechosłowacką po dokonaniu rozliczeń między krajami⁴².

Na przejętym terytorium Śląska Cieszyńskiego na nowo zorganizowano system instytucjonalny ubezpieczeń społecznych. Obowiązki czechosłowackich okręgowych zakładów ubezpieczeń przejęły na siebie ubezpieczalnie w Cieszynie i Frysztaście (ubezpieczenie chorobowe). Poza tym utrzymano przemysłowe zakłady ubezpieczeniowe w Nowym Boguminie (przy firmie Albert Hahn oraz Fabryce Drutu Towarzystwa Górniczo-Hutniczego). Kompetencje pozostałych czechosłowackich instytucji: Centralnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Pradze, Zakładu Ubezpieczeń Robotników od Wypadków w Brnie, Powszechnego Zakładu Pensyjnego w Pradze, a także Centralnej Kasy Brackiej w Pradze (lokalnie była to Okręgowa/Rewirowa Kasa Bracka w Morawskiej Ostrawie) trafiły bezpośrednio do polskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴³. W początkach 1939 roku zdecydowano o wyłączeniu brackiego ubezpieczenia górniczego z ZUS i powołano odrębny Zakład Ubezpieczeń Górników i Hutników w Orłowej. Początkowo siedziba znajdowała się w Karwinie⁴⁴. Przejął on kompetencje Centralnej Kasy Brackiej w Pradze i Rewirowej Kasy Brackiej w Morawskiej Ostrawie. Poza tym na terenie Zaolzia pozostało jeszcze około tysiąca świadczeniobiorców wielu instytucji ubezpieczeniowych o charakterze branżowym, których siedziby znajdowały się, z wyjątkiem jednej – Zakładu Pensyjnego hr. Larisch-Mönnich w Karwinie, poza granicami Polski⁴⁵.

Organizacja systemu instytucjonalnego obsługującego świadczeniobiorców trwała kilka miesięcy. W tym czasie swe funkcje nadal wypełniały czechosłowackie instytucje. Jak informował Konsulat RP w Morawskiej Ostrawie w lutym 1939 r., „według posiadanych informacji wszystkie [renty] zaległe od października ub. roku do stycznia b.r. zostały rencistom wypłacone”, dalej „konsulat stwierdził dodatkowo, że ubezpieczalnie czesko-słowackie rzeczywiście nie robią różnicy między górnikami, którzy pracowali na kopalniach pozostałych w Czechosłowacji i górnikami pracującymi na kopalniach oddanych Polsce”⁴⁶. Pesymistyczne prognozy polskich dyplomatów nie sprawdziły się⁴⁷. Niemniej jednak stan ten wymagał uregulowania.

⁴² DzURP 1938, nr 85, poz. 572.

⁴³ DzURP nr 92, poz. 632.

⁴⁴ DzURP 1939, nr 9, poz. 48. H. Sukiennicki, *Ubezpieczenia społeczne na Zaolziu*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4, s. 424–426.

⁴⁵ H. Sukiennicki, dz. cyt., s. 426; W.Z., *Zasilki ubezpieczeniowe na Śląsku za Olzą*, „Przeгляд Ubezpieczeń Społecznych” 1939, nr 3, s. 142–147.

⁴⁶ AAN, MSZ, sygn. 11567, k. 72–73, Pismo Konsulatu RP w Morawskiej Ostrawie do MOS, II 1939 r.

⁴⁷ Tamże, sygn. 12681, k. 90–93, Pismo MOS do MSZ z 16 I 1939 r.

Z końcem października 1938 roku po dwutygodniowych negocjacjach ukonstytuowała się Komisja Likwidacyjna do spraw polsko-czechosłowackich. Jedną z podkomisji dedykowaną została do spraw związanych z ubezpieczeniami społecznymi⁴⁸. W pierwszym etapie gromadzono materiały informacyjne konieczne do przeprowadzenia podziału i rozliczeń. Strona polska zdawała sobie sprawę, że nie zdoła otrzymać od władz czechosłowackich pełnego pokrycia zobowiązań, jakie przejęte zostaną przez Polskę, a co za tym idzie, „pozostanie z tego tytułu bardzo poważne obciążenie dla Skarbu Państwa”. Sprawy dodatkowo komplikowały cesja terytorium państwa czechosłowackiego na rzecz Niemiec oraz niezakończony rozliczenia wynikające z podziału Śląska Cieszyńskiego w 1920 roku⁴⁹. Negocjatorzy z Warszawy otrzymali polecenie ograniczania „w miarę możliwości” przejmowanych zobowiązań⁵⁰. W grudniu odbyła się w Pradze I tura negocjacji. Rokowania – jak relacjonował S. Fischlowitz – „nie toczyły się w atmosferze szczególnie sprzyjającej pomyślnemu ich przebiegowi”. Strona czechosłowacka uzależniała podpisanie umowy w tym zakresie od wyjaśnienia zagadnień obywatelstwa i wymiany ludności. Był to niewątpliwie sposób na ograniczenie transferów kapitałów ubezpieczeniowych do Polski. Polscy delegaci akcentowali przede wszystkim ustalenie sposobu przekazania środków finansowych przed przyjęciem na siebie zobowiązań wynikających z ubezpieczeń społecznych. Równolegle próbowano doprowadzić do zamknięcia toczonych już kilkanaście lat rozmów w sprawie wzajemności ubezpieczeń. Efekty zabiegów były skromne. S. Fischlowitz stwierdzał: „nie udało się zawrzeć ani konwencji o podziale zobowiązań i związanych z nim rozrachunkach, ani junctimowanej z nią przez stronę polską konwencji o wzajemności w dziedzinie ubezpieczeń społecznych [...] ani też tymczasowego porozumienia”. Ustalono jedynie, że rozmowy będą kontynuowane w Warszawie⁵¹.

Czechosłowackie instytucje ubezpieczeniowe nie sprzeciwiały się wypełnianiu swych zobowiązań wobec świadczeniobiorców, także tych, którzy znaleźli się po polskiej stronie Śląska Cieszyńskiego. Potwierdzono to w Pradze w grudniu 1938 roku. W tej sytuacji w Warszawie uznano za niecelowe wywieranie na stronę czechosłowacką presji szybkiego podpisania umowy. Postanowiono w pierwszej kolejności uzyskać z Pragi pełne dane dotyczące liczby

⁴⁸ Tamże, sygn. 12682, k. 47–58, Pismo do MSZ z 22 X 1938 r.; tamże, Poselstwo RP w Pradze, sygn. 74, k. 52, Czeskie biuro do spraw likwidacyjnych, 12 X 1938 r. (notatka odręczna).

⁴⁹ Tamże, sygn. 12681, k. 8–19, Sprawozdanie delegata p. MOS do Komisji Likwidacyjnej dla spraw polsko-czechosłowackich z dn. 20 X 1938 r.

⁵⁰ Tamże, k. 51–54, Wytyczne dla delegacji do rokowań z Czechosłowacją w sprawie ubezpieczeń społecznych; tamże, k. 56, Instrukcja dla delegacji polskiej do rokowań z Czechosłowacją w sprawie rewindykacji mienia Rewirowej Rady Górniczej w Morawskiej Ostrawie.

⁵¹ Tamże, k. 61–76, Raport Delegacji do rokowań społecznych w Czechosłowacją. Warszawa, 30 XII 1939 r.

ubezpieczonych, a także majątku, jakim dysponowały tamtejsze instytucje. Negocjacje z polskiego punktu widzenia mogły się w tym stanie rzeczy przedłużyć⁵².

W marcu 1939 roku doszło w Warszawie do kilkudniowych rokowań w tej sprawie. Omówiono wówczas sposób podziału Rewirowej Kasy Górniczej w Morawskiej Ostrawie. Instytucja ta, posiadająca majątek w trzech państwach (w Niemczech, Polsce, Czechosłowacji), miała zostać w części znajdującej się na ziemiach Zaolzia przekazana Polsce. Jako podstawę rozliczeniową przyjęto liczbę górników. Według danych przekazanych przez stronę czechosłowacką na terenach przypadłych Polsce zatrudnionych było 18 157 górników, na obszarach pozostałych przy Czechosłowacji – 15 814, zaś przekazanych Niemcom – 1750 (stan na 1 października 1938 r.). Do ustalenia pozostawała jeszcze liczba pracowników umysłowych. Delegacje umówiły się na spotkanie, które miało się odbyć nie później niż 1 maja w Morawskiej Ostrawie⁵³.

Dzień po podpisaniu protokołu doszło do kolejnych zmian politycznych w Czechosłowacji – utworzono Protektorat Czech i Moraw, twór wchodzący w skład Wielkich Niemiec. Władze polskie tymczasem realizowały program przejmowania czechosłowackich instytucji ubezpieczeń. Objęto w przymusowy zarząd Rewirową Kasę Górniczą w Morawskiej Ostrawie, której zarządcą został Waław Królikiewicz⁵⁴, a następnie majątek kolejnych 16 instytucji ubezpieczeniowych⁵⁵. Ostatnie z zarządzeń nie było uzgodnione z południowym sąsiadem. Wystosowano wszakże zaproszenie do władz w Pradze – spotkanie planowano na 27 marca 1939 r. – jednak reprezentacja czechosłowacka nie przybyła do Warszawy. Rokowania, nie tylko w sprawach ubezpieczeniowych, zostały przerwane⁵⁶.

Polskie władze dążyły jednak do kontynuowania sprawy clearingu ubezpieczeń społecznych. W końcu maja 1939 roku MOS poprzez struktury MSZ zaini-

⁵² Tamże, k. 109–113, Notatka z konferencji odbytej w MOS w dniu 6 II 1939 r. w sprawie rokowań społecznych z Czecho-Słowacją; tamże, k. 135–139, Instrukcja dla delegacji do rokowań społecznych w Czecho-Słowacją (Warszawa, marzec 1939 r.).

⁵³ Tamże, sygn. 11567, k. 80–82, Protokół z 14 marca 1939 r.; tamże, k. 78–82, Protokół sesji Komisji VIII odbytej w Pradze w grudniu 1938 r.

⁵⁴ „Monitor Polski” 1939, nr 81, poz. 184.

⁵⁵ Tamże, nr 110, poz. 257. Były to majątki: Centralnej Kasy Brackiej w Pradze, Rewirowej Kasy Brackiej w Morawskiej Ostrawie, Centralnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Pradze, Zakładu Ubezpieczenia Robotników od Wypadków dla ziemi Morawsko-Śląskiej w Brnie, Powszechnego Zakładu Pensyjnego w Pradze, Zakładu Pensyjnego Kolei Prywatnych w Brnie, Zakładu Pensyjnego I Witkowskich Kopalni Węgla Kamiennego w Morawskiej Ostrawie, Zakładu Pensyjnego II Witkowskich Kopalni Węgla Kamiennego w Morawskiej Ostrawie, Zakładu Pensyjnego Towarzystwa Górniczo-Hutniczego w Pradze, Pensyjnego Związku Niemieckich Kas Oszczędności w Pradze, Zakładu Pensyjnego Kolei Północnych Ferdynanda w Morawskiej Ostrawie, Zakładu Pensyjnego Pracowników Instytucji Ubezpieczeń Społecznych R.C.S. w Pradze, Zakładu Pensyjnego dla urzędników Towarzystwa Akcyjnego dawnych Zakładów Skoda w Pradze, Zakładu Pensyjnego I Urzędników Witkowskiego Węglowego i Hutniczego Gwarectwa w Morawskiej Ostrawie, Zakładu Pensyjnego II Urzędników Witkowskiego Węglowego i Hutniczego Gwarectwa w Morawskiej Ostrawie.

⁵⁶ AAN, MSZ, sygn. 11567, k. 83–85, Pismo MOS do MSZ z 17 V 1939 r.

cyjowało kontakt⁵⁷. W połowie czerwca Karol Ferfecki przeprowadził rozmowy w czeskim MOS. Okazało się, że perspektywy dokonania rozliczeń nie przedstawiały się obiecująco. W czeskich władzach panował klimat niepewności w stosunku do zakresu własnych kompetencji i ośrodka decyzyjnego. Tamtejsze MSZ nie potrafiło sformułować konkretnej odpowiedzi w rzeczonyj sprawie. Jednak, jak dowiedział się Ferfecki, jedna z delegacji czeskich, która w maju przebywała w Berlinie, „przywiozła polecenie władz niemieckich, by cały materiał dotyczący wszystkich rokowań czesko-polskich został niezwłocznie przekazany do Berlina” i dalej „że rokowania będą prowadzone przez Niemców, a tylko w niektórych sprawach będą dobierani eksperci z czeskich urzędów centralnych”. Władze czeskie z końcem maja przesyłały do Berlina całość materiałów dotyczących rozmów z Polską⁵⁸. Na tym urywa się historia polsko-czechosłowackich rokowań w sprawach ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym.

Konkluzje

Podejmowane przez kilkanaście lat próby uporządkowania zagadnienia ubezpieczeń społecznych między Polską a Czechosłowacją nie przyniosły szczęśliwego zakończenia. Taka przynajmniej była optyka polska. Druga Rzeczpospolita i jej obywatele mieli status wierzyiciela w stosunku do państwa czechosłowackiego i jego instytucji ubezpieczeniowych. Działania polskich władz były zatem nieskuteczne i nie zabezpieczyły praw podmiotów, które reprezentowały. Pewnym usprawiedliwieniem były na pewno trudne relacje polsko-czechosłowackie, zdominowane przez kwestię Śląska Cieszyńskiego, a także postawa władz praskich wyraźnie uchylających się od przyjęcia na siebie zobowiązań finansowych. Nie szukano jednakowoż rozwiązań, które mogłyby równoważyć zagadnienie, oprócz je o zasadę wzajemności i obopólnych korzyści. Zmiany polityczne zaszły w 1938 roku z jednej strony mogły ułatwić zawarcie porozumienia, z drugiej jednak nie miały charakteru stabilnego, a rychły rozpad Czechosłowacji obrócił wniwecz pojawiające się perspektywy.

Źródła i literatura

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

⁵⁷ Tamże, k. 75, Pismo MSZ do Konsulatu Generalnego RP w Pradze z 24 V 1939 r.; tamże, k. 92, Pismo Konsulatu Generalnego w Pradze do MSZ z 14 VI 1939 r.

⁵⁸ Tamże, k. 93–94, Sprawozdanie z 14 VI 1939 r.

Poselstwo RP w Pradze
Poselstwo RP w Wiedniu
Prezydium Rady Ministrów, Protokoły Rady Ministrów
Archiwum Państwowe w Krakowie
Starostwo Górnicze II
Wyższy Urząd Górniczy w Krakowie

Wydawnictwa źródłowe

„Monitor Polski” 1939.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1920, 1923, 1925, 1926, 1938, 1939
Sprawozdanie jubileuszowe Zakładu Ubezpieczania Robotników od Wypadków dla Galicji i Bukowiny we Lwowie oraz Związku Powiatowych Kas Chorych w okręgu Zakładu, Lwów, 1914
Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Robotników od Wypadków we Lwowie za 1920 r., Lwów 1921.

Opracowania

Balcerzak W., *Stosunki polsko-czechosłowackie w okresie kształtowania się systemu lokareńskiego (1923–1925)*, „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej” 1966, t. II, s. 229–285.
F.[ischlowitz] S.[tanisław], *Wytyczne dalszych rokowań Polski z innymi państwami w zakresie ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1933, nr 1.
Fischlowitz S., *VII Zjazd centrali ubezpieczeń społecznych w Pradze*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1936, nr 11.
Kamiński M.K., *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2001.
Pajerski F., *Zagadnienie ubezpieczenia górniczego w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, nr 4.
Sukiennicki H., *Ubezpieczenia społeczne na Zaolziu*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4.
W.Z., *Zasilki ubezpieczeniowe na Śląsku za Olzą*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1939, nr 3.

International issues of social insurance system Negotiations between Poland and Czechoslovakia during the interwar period

Summary

Difficult relationship between Poland and Czechoslovakia resulted in considerable difficulties regarding an attempt to legally regulate the social insurance situation which had been left by Austria-Hungarian administrative. Insurance systems in the Habsburg Monarchy were not homogenous. A part of them had local character whereas the other ones were based on both, decentralized structure and the principle of territoriality. In addition, there were centralized insurance systems operating in the whole monarchy. New states which came into existence after the First World War, had to face the aforementioned problem. Both, Poland and Czechoslovakia have conducted negotiations regarding the issue for nearly twenty years. The Second Republic of Poland, together with its citizens, were creditors towards Czechoslovakia and its insurance institutions. Activities undertaken by the Polish authorities, however, were inefficient and did not manage to secure rights of the entities, which they represented.

Key words: social insurance, clearing, Czechoslovakia, Cieszyn Silesia, Poland

Krzysztof Popiński

**WSPARCIE SOCJALNE
STUDENTÓW SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE
W LATACH 1945–1989, ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM OŚRODKA WROCŁAWSKIEGO**

Wstęp

System pomocy materialnej dla studentów szkół wyższych w Polsce w latach funkcjonowania PRL był integralnym elementem szerszych, planowych działań państwa w zakresie politycznym, ekonomicznym i społecznym. Pomoc ta stanowiła instrument polityki państwa w kształceniu nowej, socjalistycznej inteligencji wywodzącej się ze środowisk robotniczych i chłopskich, służąc tzw. demokratyzacji szkolnictwa wyższego. Uchwała Rady Ministrów z 31 grudnia 1949 r. gwarantowała co najmniej 60% stypendiów młodzieży robotniczej i chłopskiej. Z biegiem lat kryteria te zostały w pewien sposób złagodzone. Zmiany w strukturze społecznej, w tym przesunięcie znacznego odsetka ludności wiejskiej do miast, awans społeczno-zawodowy dużych grup ludności oraz zasilenie warstwy inteligencji pracującej i kadry kierowniczej w gospodarce przez osoby pochodzenia robotniczego i chłopskiego stworzyły sytuację, w której start życiowy ich dzieci rozpoczynał się już w innej hierarchii społecznej. W latach sześćdziesiątych skonstatowano, iż polityka preferencji młodzieży robotniczej i chłopskiej w dotychczasowej postaci jest sprzeczna z interesem tych, którzy skorzystali dotąd na zmianach i awansowali. Postulowano wówczas przekształcenie jej w formę opieki indywidualnej nad uzdolnioną młodzieżą wywodzącą się ze środowisk robotniczych i chłopskich oraz potraktowanie systemu wsparcia materialnego nie tylko jako pomocy bezpośredniej umożliwiającej niezamożnej młodzieży odbycie studiów, ale szerzej – jako czynnika poprawy wyników w nauce. Częściowe zrealizowanie tych propozycji umożliwiło młodzieży wywodzącej się z nowych elit szerszy dostęp do systemu pomocy materialnej bez naruszania pryncypiów ustrojowych. Można by rzec, że w ten zakamuflowany nieco sposób główni beneficjenci zmian dokonanych w Polsce po 1945 roku przechodzili z pozycji rewolucyjnych na zachowawcze. System pomocy materialnej służył też celem ekonomicznym państwa. Modernizacja poprzez industrializację domagała się przyspieszonego kształcenia kadr na po-

ziomie wyższym, zwłaszcza na kierunkach technicznych. Umasowionym, bezpłatnym studiom towarzyszyło więc odpowiednie sprofilowanie pomocy materialnej preferującej uczelnie i kierunki bezpośrednio powiązane z gospodarką narodową. Od lat sześćdziesiątych na kierunki reform wsparcia socjalnego wywierały wpływ także plany wyrównania dysproporcji w rozmieszczeniu terytorialnym kadr z wykształceniem wyższym, co próbowano osiągnąć poprzez system stypendiów fundowanych¹.

Niniejszy tekst jest próbą prezentacji głównych celów i form pomocy materialnej dla studentów w Polsce w latach 1945–1989 oraz określenia skuteczności polityki państwa w tym zakresie.

Charakterystyka ogólna

Pomoc materialna w czasach PRL miała służyć przede wszystkim młodzieży pochodzenia robotniczego i chłopskiego. Z biegiem czasu rozszerzono ją także na przedstawicieli innych grup społecznych. Dotyczyła głównie studentów studiów stacjonarnych, a tylko częściowo niestacjonarnych, którzy mogli liczyć co najwyżej na dofinansowanie wykształcenia ze strony swoich zakładów pracy. Najważniejszą pomocą była oczywiście bezpłatność studiów stacjonarnych – jedyny przywilej jednakowy dla reprezentantów wszystkich grup społecznych. Do form pomocy materialnej dla studentów należały przede wszystkim stypendia, miejsca w domach studenckich, darmowe lub dotowane obiady w stołówkach studenckich, bezpłatna opieka zdrowotna oraz dofinansowanie działalności kulturalnej czy rekreacyjnej. W rozdziale tych dóbr uczestniczyły wraz z władzami uczelni, władzami administracyjnymi, fundatorami (przedsiębiorstwami) organizacje studenckie, najpierw do 1949 roku Stowarzyszenie „Bratnia Pomoc”, później Zrzeszenie Studentów Polskich, a następnie Socjalistyczny Związek Studentów Polskich. Pomagały one również w znalezieniu pracy absolwentom poprzez związanie zapotrzebowania i stypendiów fundowanych z chętnymi studentami oraz współpracowały w zakresie kontroli sanitarno-higienicznych w akademikach, stołówkach, staraniach o poprawę wyposażenia bazy lecznictwa studenckiego itp. Zabiegały o powiększenie liczby miejsc w stołówkach studenckich oraz o poprawę zaopatrzenia i jakości posiłków w nich serwowanych, odwołując się do władz administracyjnych i partyjnych o priorytet w dostawach. Jedną z form pomocy materialnej była możliwość dorywczej pracy zarobkowej w ramach spółdzielczości studenckiej. Pod egidą Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej studenci uczestniczyli w akcjach zbiórek pieniędzy, odzieży dla nie-

¹ F. Sznajder, *Funkcje systemu pomocy materialnej studentom szkół wyższych*, „Życie Szkoły Wyższej” 1968, nr 2, s. 89–95; G. Pomian, *Finansowa i socjalna pomoc państwa dla studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1, s. 82.

zamożnych i sprawowali opiekę nad chorymi. Sami mogli liczyć na przydział bonów odzieżowych oraz paczek żywnościowych. Organizacje studenckie partycypowały w przydzielaniu miejsc w akademikach, a także prowadziły biura mieszkaniowe pomagające znaleźć prywatną kwaterę osobom, które nie otrzymały miejsca w akademiku. Udział ZSP/SZSP w rozdziale środków pomocy materialnej dla studentów nie był pozbawiony błędów i wypaczeń, które od schyłku lat siedemdziesiątych stały się przedmiotem rosnącej krytyki środowiska studenckiego. Po wprowadzeniu stanu wojennego i zawieszeniu działalności SZSP i delegalizacji innych organizacji studenckich rozdział pomocy materialnej przeszedł w wyłączne kompetencje administracji uczelnianej. Taki stan rzeczy utrzymał się do jesieni 1989 roku².

Stypendia

Początkowo – w latach 1945–1949 – system stypendialny opierał się zasadniczo na regulacjach prawnych z okresu przedwojennego. Ówczesna łączna liczba stypendystów była bardzo skromna – obejmowała zaledwie kilka procent populacji studenckiej. Dopiero w miarę postępów w odbudowie i stabilizacji sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju rosła również wielkość wsparcia materialnego dla młodzieży akademickiej. U schyłku lat czterdziestych odsetek stypendystów – wynoszący około 25% – był już większy o kilka procent niż przed wojną. Obok stypendiów Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego pojawiły się też fundacje innych resortów i centralnych instytucji państwowych, organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych oraz związków komunalnych, zakładów pracy. W obliczu przemian ustrojowych w kraju znikły natomiast stypendia prywatne. W 1949/50 w funkcjonowaniu systemu stypendialnego nastąpiły znaczące i zgodne z ewolucją całokształtu ustrojowego Polski zmiany. Polegały one na jego scentralizowaniu tylko w ramach tych resortów, którym podlegały szkoły wyższe, tj. ministerstw: Szkolnictwa Wyższego, Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sztuki oraz Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Centralnego Urzędu Kinesmatografii. Jednocześnie odebrano możliwość fundowania stypendiów innym resortom oraz podległym im urządzeniom i przedsiębiorstwom, instytucjom państwowym i administracji terytorialnej. Uprawnione ministerstwa przedstawiały od-

² A. Cygański, *Zrzeszenie Studentów Polskich (1950–1973)*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr., INP UW, 1983, s. 75–81; J. Walczak, *Ruch studencki w Polsce 1944–1984*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 60–62, 70–77; J. Popińska, *Studenci Uniwersytetu Wrocławskiego 1968–1989/1994*, msp. pracy, dokt., IH UW, 2007, s. 31–32; K. Popiński, *Rola edukacji na poziomie wyższym w modernizacji społeczno-ekonomicznej Polski w latach 1945–1989* [w:] *Modernizacja, czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL* pod red. J. Chumińskiego, Wrocław 2010, s. 268–270.

tań coroczny plan stypendialny zatwierdzany przez Radę Ministrów, która ustalała liczbę i wysokość stypendiów oraz zasady ich przyznawania. Późniejsze zmiany w systemie stypendialnym nie miały już tak fundamentalnego znaczenia. Po scentralizowaniu i dofinansowaniu funduszu stypendialnego odsetek osób otrzymujących wsparcie finansowe znacząco się powiększył. W szczytowym momencie – w połowie lat pięćdziesiątych – stypendia otrzymywało już ponad 70% ogółu studentów, przy czym najlepiej były wyposażone w stypendia uczelnie techniczne, ekonomiczne i rolnicze oraz pedagogiczne, gorzej medyczne, wychowania fizycznego oraz artystyczne. Upowszechnienie stypendiów nie szło jednak w parze z takim podniesieniem ich wysokości, aby mogły one zaspokoić podstawowe potrzeby materialne studentów, zwłaszcza tych, dla których świadczenie to było podstawą utrzymania. Tymczasem w 1957 roku szacowano, iż dla około 13% studentów zamieszkujących w akademikach pomoc stypendialna była jedynym, a dla 53% podstawowym źródłem utrzymania. Później, w latach sześćdziesiątych, wraz ze wzrostem łącznej liczby studiujących odsetek stypendystów spadł do około połowy uprawniających. Były również kłopoty z utrzymaniem ich realnej wartości. Wg szacunków z początku lat siedemdziesiątych ponad 75% wydatków studenckich przeznaczane było na potrzeby bytowe. Na sprawy związane z uczestnictwem w życiu naukowym i kulturalnym – zakup książek, prasy, biletów do kina czy teatru – wydawano kwoty rzędu zaledwie 10–15% całego budżetu, czyli zbyt mało jak na potrzeby rozwojowe młodzieży akademickiej, i to mimo równoczesnego dotowania przez państwo instytucji kulturalnych, skutkującego względną taniością ich oferty. Najczęstszymi kryteriami branyymi przez władze uczelni pod uwagę przy przyznawaniu stypendiów były dochód rodziny studenta i wyniki w nauce³.

Wraz z pojawieniem się na uczelniach roczników wyżu demograficznego na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych odsetek korzystających z pieniężnej pomocy materialnej spadł do około 40%. Aby zapobiec negatywnej tendencji w 1973 roku, dokonano kolejnej reformy systemu stypendialnego. Zmiany były związane z objęciem szkół wyższych nowymi zasadami finansowania. Nowy system miał nadal preferować studentów z rodzin o małych dochodach, choć wyższych niż wcześniej, gdyż podniesiono granicę dochodów na jednego członka rodziny uprawniających do przyznania pomocy z 800 zł do 1200 zł. Wśród stypendiów przeważały stypendia zwyczajne (socjalne) oraz tzw.

³ *Mały Rocznik Statystyczny* 1939, s. 336; *Rocznik Statystyczny* 1955, s. 242; AAN, MSzW sygn. 1118, *Rozwój państwowego systemu stypendialnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1955 r.)*; tamże: sygn. 1121, *Wsparcie materialne uczniów i studentów – szkolnictwo wyższe – opracowanie dla MSzW (1961 r.)*, s. 7–9; W. Feldmanowa, A. Luszniwicz, *O wynikach badań budżetów studenckich w Warszawie*, „*Życie Szkoły Wyższej*” 1957, nr 12, s. 42–51; I. Trybicz, *Pomoc materialna dla studentów. Zasady nowego systemu stypendialnego*, „*Życie Szkoły Wyższej*” 1958, nr 10, s. 51–60; R. Bobrowicz, *Stan i struktura studenckiego budżetu*, „*Życie Szkoły Wyższej*” 1973, nr 1, s. 98; J. Popińska, *Studenci Uniwersytetu ...*, s. 54–59.

naukowe (zwane premiami za wyniki w nauce). Wzrosła także kwota wypłacanego stypendium do 1200 zł. Bez względu na rok studiów do tej kwoty dopłacano jeszcze premię w wysokości od 200 do 500 zł związaną z wynikami w nauce. Do jej otrzymania uprawniała średnia ocen 3,6 i wyższa. Równocześnie o 1/3 zwiększono fundusz stypendialny. Zaistniałe zmiany pozwoliły ponownie zbliżyć odsetek stypendystów do blisko 50% ogółu. Równocześnie podwyższono stawki nagród semestralnych dla studentów nieobjętych systemem stypendialnym, tj. posiadających wyższy dochód w rodzinie. W 1974 roku kolejne zmiany podnosiły stawkę najniższego stypendium z 400 do 600 zł, podwyższały granicę dochodu przypadającego na osobę w rodzinie z 1200 zł do 1400 zł oraz uzupełniały dotychczasowe formy pomocy materialnej o dopłaty związane z wynajmowaniem kwater. Studenci mogli także brać udział w badaniach realizowanych przez uczelnię na rzecz różnych zakładów pracy. Uczelnia traktowała to jako formę pomocy dla studentów. Studenci pracowali na zlecenie instytutów, jednak w skali uczelni był to niewielki procent studiujących⁴.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych istniało jeszcze inne źródło finansowania stypendiów, choć jego udział w ogólnej liczbie nie był znaczny. Były to tzw. stypendia fundowane, tj. sponsorowane przez zakłady pracy w ramach wskazań państwa. Zakładano przy tym wówczas, iż otrzymujący je student odpracuje w tych przedsiębiorstwach zainwestowaną w siebie kwotę. Stypendia fundowane mogły być wydawane jedynie przez zakłady leżące poza miastem wojewódzkim i terenem o szczególnym nasyceniu kadrami. Chodziło o nakłonienie absolwentów do podejmowania pracy tam, gdzie aktualnie występowały potrzeby gospodarki. Rozdział stypendiów fundowanych nie był jednakowy dla wszystkich uczelni. Faworyzowane były przede wszystkim uczelnie o najsilniejszych związkach z gospodarką, zwłaszcza z przemysłem, a upośledzone szkoły humanistyczne i artystyczne. Przykładowo we wrocławskiej Państwowej Wyższej Szkole Sztuk Plastycznych stypendium takie otrzymywał zaledwie jeden na kilkunastu studentów (mniej miały tylko Państwowa Wyższa Szkoła Muzyczna i Wyższa Szkoła Wychowania Fizycznego), podczas gdy na Politechnice Wrocławskiej, Wyższej Szkole Ekonomicznej i Uniwersytecie Wrocławskim jeden na kilku słuchaczy tych uczelni, a w Wyższej Szkole Rolniczej nawet co drugi student. Nawet jednak studenci uprzywilejowanych uczelni nie byli wcale zadowoleni i mieli poczucie upośledzenia decyzjami MSzW w stosunku do limitów przyznanych szkołom wyższym z Warszawy czy Krakowa⁵.

⁴ Z. Dąbek, *Nowy system pomocy stypendialnej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 7–8, s. 157–161; A. Smoleń, *Nowy system stypendialny*, „Życie Szkoły Wyższej” 1975, nr 1, s. 135–138; J. Tymowski, *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Warszawa 1975, s. 124–128; A. Świecki, *Oświata i szkolnictwo w XXX-leciu PRL*, Warszawa 1975, s. 307–309.

⁵ Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Wydział Nauki i Oświaty KW PZPR, *Informacje o różnych problemach szkolnictwa wyższego 1953–74*, sygn. 74/XVIII/13, *Notatka informacyjna – Stypendia fundowane we wrocławskim środowisku uczelnianym*, Wrocław 29.05.1964; tamże,

W 1977 roku wprowadzono kolejne zmiany w systemie stypendialnym. Podwyższono ponownie granicę dochodu na członka rodziny uprawniającą do uzyskania stypendium, motywując to podwojeniem się dochodów w rodzinach studentów, i podniesiono jednocześnie najniższe stypendia z 400 do 600 zł. Wprowadzono także zasiłki dla małżeństw studenckich i matek studentek oraz dopłaty do kwater studenckich. We wrześniu 1982 roku weszły w życie nowe przepisy na temat formy pomocy materialnej dla studentów. Przewidywały one wypłacanie stypendiów bezzwrotnych (żywieniowych, mieszkaniowych, na niezbędne pomoce szkolne) oraz zwrotnych (z zachowaniem jednak możliwości umorzenia w wypadku ukończenia studiów z określonymi wynikami) oraz zasiłki losowe. Rok 1985 przyniósł kolejne zmiany. Nowy system przewidywał świadczenia z tytułu ciężkich warunków materialnych (tzw. socjalne) oraz z tytułu dobrych wyników w nauce (tzw. naukowe). Formalnie istniała nadal możliwość ubiegania się o stypendia fundowane, ale ich uzyskanie, z racji niechęci zakładów do ponoszenia w warunkach kryzysu tego typu kosztów, było już bardzo trudne. Udzielano za to hojnie jednorazowych zapomóg socjalnych⁶.

Zaopatrzenie stypendialne studentów wrocławskich uczelni nie różniło się zasadniczo od średniej krajowej. Podobnie jak w całym kraju odsetek stypendystów był nieco wyższy niż średnia na Politechnice Wrocławskiej oraz w Wyższej Szkole Ekonomicznej / Akademii Ekonomicznej i wynosił kilka procent w końcu lat czterdziestych, około 90% w latach pięćdziesiątych oraz ponad 60–70% w sześćdziesiątych. We wczesnych latach siedemdziesiątych odsetek pobierających stypendia spadł jednak do 40% ogółu studentów, podobnie jak na innych uczelniach. Nieco słabiej były uposażone w stypendia szkoły artystyczne. Na dodatek blisko połowa z tych świadczeń miała charakter tylko częściowy. Poprawa sytuacji nastąpiła w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, a po 1976 roku łączna liczba przyznanych stypendiów przekroczyła w uczelniach podległych MKiS ponownie połowę liczby studentów. W warunkach kryzysu na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych liczba stypendiów zaczęła znowu maleć. Maskowano skalę tego zjawiska przyznawaniem nagród, które jednak miały charakter jednorazowego świadczenia⁷.

Informacja w sprawie stypendiów fundowanych w wyższych uczelniach Wrocławia, kwiecień 1970; Archiwum MKiS, Zarząd Szkół Artystycznych, sygn. 1218/7, *Warunki i zadania wyższych szkół artystycznych w roku akademickim 1975/1976*, s. 15–17.

⁶ E. Pietrasik, *Pomoc materialna państwa dla studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1979, nr 1, s. 3–9; I. Gołębiowski, *Świadczenia socjalne dla młodzieży akademickiej*, tamże, s. 11–14; R. Budzinowski, *W kwestii pomocy materialnej dla studentów – kierunki zmian*, tamże 1983, nr 5, s. 6–9; A. Balicki, *System pomocy materialnej dla studentów (analiza zasad od r. 1969 i wynikające z niej wnioski)*, „Życie Szkoły Wyższej” 1991, nr 3, s. 126–129.

⁷ J. Chumiński, K. Popiński, *Historia Wyższej Szkoły Handlowej, Wyższej Szkoły Ekonomicznej we Wrocławiu 1947–2007* [w:] *Księga 60-lecia Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007, s. 61–62, 132, 142, 211–212.

Tabela. 1. Odsetek studentów stacjonarnych uczelni polskich korzystających z różnych form pomocy materialnej w latach 1945–1989

Rok	Odsetek stypendystów	Odsetek korzystających z akademików	Odsetek korzystających ze stołówek
1937/38	21,9%*	14,1% (12,5%)	b.d.
1945/46	6,3%	10,9%	b.d.
1946/47	7,2%	14,5%	b.d.
1947/48	11,9%	13,6%	b.d.
1948/49	18,6%	14,7%	b.d.
1949/50**	33,8%	16,9%	b.d.
1950/51	53,0%	22,2%	b.d.
1951/52	62,0%	21,8%	b.d.
1952/53	69,5%	30,7%	45,9%
1953/54	71,8%	29,8%	51,0%
1954/55	70,7%	39,0%	62,0%
1955/56	73,1%	35,8%	47,0%
1960/61	58,0%	50,0%	55,0%
1965/66	49,4%	46,1%	56,2%
1970/71	43,8%	42,2%	44,3%
1975/76	47,0%	38,9%	b.d.
1980/81	44,8%	40,2%	34,3%
1982/83	70,3%	40,4%	b.d.
1983/84	51,1%	40,9%	b.d.
1984/85	42,8%	40,9%	b.d.
1985/86	38,4%	34,1%	23,2%
1988/89	51,6%	32,0%	31,0%

* w około połowie stypendia państwowe

** centralizacja stypendiów

Źródło: zestawienie własne na podstawie: *Rocznika Statystycznego Szkolnictwa GUS* za lata 1966/67–1990/91; AAN, MszW, sygn. 393, *Państwowa opieka nad studentami 1949–1950 na odcinku stypendialnym* (1950 r.); tamże, sygn. 306, *Szkolnictwo wyższe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (1950 r.); tamże, sygn. 30, *Rozwój państwowego systemu stypendialnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*; tamże, sygn. 30, *Informacja z zakresu pomocy materialnej dla studentów szkół wyższych resortu szkolnictwa wyższego* (1965 r.); *Polska w liczbach 1944–1961*, GUS, Warszawa 1962, s. 100; *Polska 1918–1978*, GUS, Warszawa 1978, s. 72.

Domy studenckie

Co najmniej od lat pięćdziesiątych przybysze spoza ośrodków akademickich stanowili blisko 50% ogółu studentów stacjonarnych. Rekrutowali się z niezamierzonych środowisk małomiasteczkowych oraz wiejskich i tylko niewielu z nich stać było na wynajem prywatnych kwater. W odróżnieniu od okresu przedwojennego w czasach PRL znajdowali oni jednak w większości zamieszkanie w organizowanych przez uczelnie i utrzymywanych z dotacji państwowych taniach akademikach. Domy studenckie lokowano w zaadaptowanych budynkach biurowych czy mieszkaniowych, a z czasem starano się je zastępować nowo budowanymi, specjalnie do tego celu projektowanymi obiektami. Ponieważ w ówczesnych realiach wzrost liczby studentów był na ogół większy niż efekt działań inwestycyjnych, do końca lat osiemdziesiątych zasób domów studenckich stanowił konglomerat starszych i nowszych obiektów, nie w pełni zaspokajających potrzeby ilościowe, o kwestiach jakościowych nie wspominając. We Wrocławiu pierwsi studenci przybyli do miasta latem 1945 roku, zamieszkiwali przez pewien czas pomieszczenia klinik uniwersyteckich. Od października 1945 roku Zarząd „Bratniej Pomocy” – samopomocowej organizacji studenckiej wspólnej dla Uniwersytetu i Politechniki – rozpoczął starania o nowe obiekty. Do listopada 1945 roku udało mu się pozyskać kilka budynków na terenie Śródmieścia – w rejonie placu Grunwaldzkiego, na Sępolnie, przy ul. Parkowej i Sienkiewicza oraz kolonię dwupiętrowych domków na Biskupinie w rejonie ulic Kotsisa i Stanisławskiego. Te ostatnie studenci musieli sami wyremontować i wyposażyć na własny koszt. Jeszcze w grudniu 1945 roku zamieszkiwało je 198 studentów, jednak dzięki postępowi remontów w połowie 1946 roku znalazło w nich lokum już 700 osób. W październiku 1946 roku w domach akademickich „Bratniaka” kwatrowało 640 studentów. Ponadto Sekcja Akademicka „Caritas” uruchomiła w styczniu 1946 roku dwa domy akademickie na 30 miejsc, po remoncie zamieszkałe przez 70 osób. Osobny akademik uruchomił Związek Uczestników Walki Zbrojnej. W kwietniu 1947 roku „Bratnia Pomoc” dysponowała 83 domami studenckimi, w których zakwaterowanych było 930 studentów, choć już zestawienie tych liczb pokazuje, iż były to przeważnie niewielkie obiekty mieszkalne. Ogólna liczba studentów Uniwersytetu Wrocławskiego zakwaterowanych w akademikach zwiększała się systematycznie. Wiosną 1948 roku było to 1213, a w roku akademickim 1948/49 już 1346 osób. Choć liczba miejsc w akademikach rosła, to wobec szybkiego wzrostu liczby studentów coraz mniejsza ich część mogła liczyć na zakwaterowanie w domu studenckim. Tak więc w 1945/46 roku miejsca starczało dla 30% chętnych, w 1947/48 dla 19%, zaś w roku 1948/49 już tylko dla 17,5%. Komfort części z ówczesnych akademików, zwłaszcza zorganizowanych w willach, był jak na ówczesne warunki nie najgorszy. Większe obiekty na ogół oferowały gorsze warunki sanitar-

ne czy grzewcze. Były jednak tanie. Wprawdzie opłaty wzrosły z początkowych 30 do 100 zł w 1948/49, ale w tym samym czasie ceny prywatnych kwater sięgały 150–200 zł miesięcznie. Początkowo zasady przyznawania miejsc były słabo sprecyzowane, później decydował o tym delegat ministerstwa oświaty do spraw młodzieży szkół wyższych. Pierwszeństwo przyznawano kombatantom walk o niepodległość, inwalidom wojennym, b. więźniom obozów koncentracyjnych i więźniom niemieckich, repatriantom, młodzieży robotniczej, chłopskiej oraz z „inteligencji pracującej”⁸.

W 1951 roku administrowanie domami studenckimi przejęły od „Bratniaka” oddziały Zarządu Ośrodków Akademickich w Warszawie. ZOA miał odpowiadać za ich utrzymanie i eksploatację oraz poprawić wykorzystanie tych domów poprzez planową ich gospodarkę. Okazał się jednak instytucją zbiurokratyzowaną i mało efektywną. W 1953 roku w jego zarządzie znajdowały się we wszystkich ośrodkach akademickich łącznie 234 akademiki, z których korzystało 42 310 studentów, stanowiących ponad 30% ogółu studiujących. Wrocławski oddział ZOA dysponował łącznie 2280 miejscami w domach studenckich, z czego na Uniwersytet po oddzieleniu się Politechniki i usamodzielnieniu kilku wydziałów przypadało 735 miejsc. Ogółem w domach studenckich mieszkało 13,5% studentów. W tym czasie opłaty za mieszkanie w akademiku uzależniono od liczby zakwaterowanych. Zlikwidowano również wszelkie ulgi. W roku 1952/53 Uniwersytet posiadał miejsca w akademikach dla 26,3% studentów. W następnych latach zaznaczyło się różnicowanie w przydziałach nowych miejsc w domach studenckich w zależności od uczelni. Łącznie w 1953/54 roku we wrocławskich uczelniach podległych Ministerstwu Szkolnictwa Wyższego miejsca w akademiku znajdowało 35,5% słuchaczy. Ponieważ nowych akademików przybywało bardzo niewiele, wzrost liczby miejsc dokonywał się poprzez ich „zagęszczenie”. Było to zjawisko występujące w całej Polsce. W 1952 roku zagęszczenie w skali ogólnopolskiej wynosiło 32%, w 1953 roku – 40%, a w 1954 roku już 50%. Oznaczało to, że na powierzchni przeznaczonej dla 100 studentów faktycznie mieszkało ich 150. We Wrocławiu norma zakwaterowania w 1952 roku przekoczona była o 15%, w 1953 roku o 29%, a w 1954 roku o 40%. Sytuacja we Wrocławiu i tak była ówczesnie nieco lepsza niż w innych dużych ośrodkach akademickich. Nie zmienia to faktu, iż domy studenckie we Wrocławiu były w tych latach ciasne, zimne i czasem bardzo prymitywnie wyposażone. W roku 1955/56 w domach akademickich zamieszkiwało 46% studentów Uniwersytetu. Powstała w 1946 roku Wyższa Szkoła Handlowa swoje pierwsze niewielkie akademiki przy ul. Kuźnicznej 43/45 oraz ul. Kutnowskiej 1/3 pozyskała dopiero po kilku latach. W latach pięćdziesiątych po przeniesieniu siedziby uczelni w rejon ul. Komandorskiej otworzyła tam kolejny dom studencki

⁸ S. Ciesielski, *Warunki socjalno-bytowe studentów Uniwersytetu Wrocławskiego w latach 1945–1956*, „Studia i Materiały z Dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego 1993, t. II, s. 176–178.

przy ul. Drukarskiej 24. ZOA administrował domami studenckimi do grudnia 1954 roku, kiedy zostały one przejęte przez poszczególne uczelnie⁹.

Politechnika Wroclawska była jedną z tych nielicznych uczelni w kraju, o samym Wrocławiu nie wspominając, które najszybciej doczekały się nowo wybudowanych akademików. W latach 1954–1956 oddano do użytku w rejonie ul. Grunwaldzkiej trzy budynki zwane popularnie „Tekami”. Wraz z ich uruchomieniem uczelnia zrezygnowała z użytkowania mieszkań studenckich przy ul. Kotsisa, ale zachowała nadal kilka starszych budynków na terenie Śródmieścia, w tym wille na Zaciszu służące jako pólśanatoria dla studentów – rekonwalescentów po przebytej gruźlicy¹⁰. Z wrocławskich uczelni w latach pięćdziesiątych jeszcze tylko Wyższa Szkoła Rolnicza doczekała się trzech nowych akademików. Były to „Centaur” przy pl. Grunwaldzkim 65, „Talizman” przy ul. Górnickiego (później siedziba tego ostatniego została przeniesiona do innego obiektu przy ul. Grunwaldzkiej) oraz „Labyrinth” przy ul. Sopotkiej 21, co zwiększyło łączną liczbę miejsc dla studentów WSR do 990¹¹.

Rozbudowa szkolnictwa wyższego w Polsce w latach sześćdziesiątych bez dostatecznych inwestycji w infrastrukturę socjalną doprowadziła do pogorszenia się warunków socjalno-bytowych studentów. Liczba miejsc w domach studenckich przypadająca na 100 studentów zmalała w ciągu dekady z 46,8 do 40,9. Niedostatek miejsc w akademikach był bolączką wielu uczelni w kraju. W obiektach tych miało miejsce ciągłe „zagęszczanie” przestrzeni oraz działania mające uczynić przestrzeń akademika bardziej funkcjonalną. Stąd też liczba miejsc w nich podlegała ciągłej zmianie. Z problemem tym borykały się corocznie wszystkie większe ośrodki akademickie. Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki ponaglone uchwałami VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej podjęło działania na rzecz poprawy tej sytuacji, dążąc do zwiększenia do 1980 roku liczby miejsc w domach studenckich do 60 na 100 studentów¹². W ramach realizacji tych planów we wrocławskim ośrodku akademickim w latach 1966–1970 zaplanowano i podjęto budowę siedmiu domów akademickich dla Uniwersytetu, Politechniki, Akademii Medycznej, WSR

⁹ AAN, Biuro Kontroli Wyższych Uczelni MSzW, 1951 r., sygn. 2672, *Sprawozdanie z kontroli planowej przeprowadzonej w Uniwersytecie Wrocławskim*, s. 42; *Rocznik Statystyczny 1955*, s. 242; S. Ciesielski, dz. cyt., s. 179–202.

¹⁰ R. Czoch, *Rozwój przestrzenny Politechniki Wrocławskiej* [w:] *Księga jubileuszowa 50-lecia Politechniki Wrocławskiej 1945–1995* pod red. R. Czocho, Wrocław 1995, s. 189–190; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, *Wrocławskie uczelnie techniczne 1910–2010*, Wrocław 2010, s. 275–279.

¹¹ P. Moroz, J. Żuławiński, *Akademia Rolnicza we Wrocławiu 1945–1991*, Wrocław 1991, s. 30, 33–34; *Dzieje Akademii Rolniczej we Wrocławiu* pod red. J. Soboty, T. Szulca, J. Tyszkiewicz, Wrocław 2001, s. 53–65.

¹² AAN, KC PZPR, sygn. LVIII/354, *Program działalności MNSzWiT w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju nauki i techniki oraz przygotowania kadr z wykształceniem wyższym dla gospodarki narodowej*, Warszawa, lipiec 1972, s. 21, 28–30.

i WSE – łącznie o 3365 miejscach. Dla realizacji tych zadań powołano zespół koordynacyjny inwestycji szkolnictwa wyższego z udziałem przedstawicieli KW PZPR. Ponadto Prezydium RN m. Wrocławia przydzieliło uczelniom kilka obiektów oraz zwolniło niektóre pomieszczenia w budynkach uczelni poprzez wykwaterowanie mieszkających tam osób. Inwestycje te w pewnym stopniu złagodziły niedobory lokalowe, ale nie w pełni zaspokoili potrzeby wrocławskich uczelni wobec stałego przekraczania planowanych limitów przyjęć na studia¹³. Politechnika pozyskała miasteczko akademickie przy ul. Wittiga złożone z czterech akademików, które powiększyły zasób uczelniany z 3,5 do 10 tys. miejsc¹⁴. Uniwersytet uruchomił dom studencki „Dwudziestolatka” przy ul. Piastowskiej na 1200 miejsc, Akademia Medyczna oddała do użytku dwa nowe akademiki zwane „Bliźniakami” przy ul. Wojciecha z Brudzewa¹⁵, Akademia Rolnicza ukończyła domy studenckie „Zodiak” i „Arka”, co powiększyło łączną liczbę miejsc do 1822¹⁶, a Akademia Ekonomiczna wybudowała w rejonie ul. Kamiennej najpierw dwa akademiki zwane „Przegubowcami”, a później „Ślęzaka”, który jako pierwszy w kraju dysponował pokojami urządzonymi dla studentów inwalidów oraz dla rodzin studenckich¹⁷. W 1976 roku udało się w końcu rozwiązać kwestię zakwaterowania studentów AWF. Uczelnia ta wzbogaciła się o zlokalizowany w kompleksie Stadionu Olimpijskiego dom studencki „Spartakus” na 500 miejsc. Wcześniej przez długie lata zamiejscowi słuchacze tej uczelni musieli mieszkać w prowizorycznie przystosowanych pomieszczeniach Państwowego Domu Towarowego¹⁸.

¹³ AP we Wrocławiu, Wydział Nauki i Oświaty KW PZPR, *Informacja o realizacji uchwały Plenum Komitetu Wojewódzkiego PZPR z czerwca 1966 r. w sprawie niektórych węzłowych problemów szkolnictwa wyższego we Wrocławiu*, styczeń 1968, s. 10–14; S. Buczek, M. Kujawski, *Inwestycje szkolnictwa wyższego we Wrocławiu*, „Kalendarz Wrocławski” 1970, nr 18, s. 210–215.

¹⁴ R. Czoch, dz. cyt., s. 190–192; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, dz. cyt., s. 355–358.

¹⁵ J. Terpilowski, *Działalność dydaktyczno-wychowawcza [w:] Akademia Medyczna we Wrocławiu 1945–1970*, Wrocław 1970, s. 43–45; Z. Machoń, *Działalność dydaktyczno-wychowawcza [w:] Akademia Medyczna we Wrocławiu 1980–1985*, Wrocław 1985, s. 29–34 (33); A. Milewski, *Dydaktyka [w:] Academia Medica Wratislaviensis 1950–2000*, Wrocław 2000, s. 379–385.

¹⁶ P. Moroz, J. Żuławiński, dz. cyt., s. 79.

¹⁷ *Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu 1947–1977*, oprac. I. Rutkiewicz, Wrocław 1977, msp. Archiwum UE we Wrocławiu, s. 66–69; *50 lat Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 1997, s. 41; A. Holecki, *Wyższa Szkoła Handlowa (lata 1947–1950) [w:] Akademia Ekonomiczna imienia Oskara Langego we Wrocławiu – dzieje uczelni*, Wrocław 1987, s. 15–18; J. Chumiński, K. Popiński, dz. cyt., s. 132–137, 140–142, 189–192, 233–235.

¹⁸ AP we Wrocławiu, zespół KW PZPR, *Informacje o szkolnictwie wyższym opracowane przez aktyw partyjny 1954–1960*, sygn. 74/XVIII/20, *Opracowanie POP WSWFiz we Wrocławiu na temat uczelni przygotowane dla GKKFSiT – Departament Wychowania Fizycznego w Warszawie, załącznik na temat Budżetu Uczelni*, 28.XI.1960 r.; J. Jonkisz, *Jubileusz 40-lecia Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 1946–1986 [w:] XL lat Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 1946–1986*, „Studia i Monografie AWF we Wrocławiu”, z. 15, red. J. Jonkisz, Wrocław 1987, s. 15–28; J. Tyszkiewicz, *Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 1946–2006*, Wrocław 2007, s. 84–85.

Dzięki tym inwestycjom największe uczelnie wrocławskie z grubsza zabezpieczyły potrzeby swoich zamiejscowych studentów. Tymczasem trudna sytuacja w zakresie zakwaterowania studentów dotyczyła wrocławskich uczelni artystycznych, a wszelkie nadzieje na jej poprawę okazały się płonne z powodu braku odpowiednich środków w dyspozycji MKiS. Bursę PWSSP przy ul. Henryka Pobożnego 9, uruchomioną jeszcze w 1948 roku, zamieszkiwało od około 100 do 150 studentów uczelni i obiekt ten, pomijając kwestie niskiego komfortu, zabezpieczał miejsca noclegowe dla większości przyjezdnych słuchaczy. W drugiej połowie lat sześćdziesiątych w akademiku kwaterowało gościnnie około 30 studentów Państwowej Wyższej Szkoły Muzycznej. Wzrost liczby studentów PWSSP w latach siedemdziesiątych oznaczał jednak, że coraz większa liczba osób spoza Wrocławia nie mogła znaleźć w nim mieszkania. Sytuacja dramatycznie się pogorszyła w czasie remontu tego obiektu w latach 1977–1985. Studenci PWSSP, pozbawieni własnego akademika, zostali wówczas w małych grupkach dokwaterowani do domów studenckich innych uczelni wrocławskich na terenie całego miasta. Akademia Muzyczna zaadaptowała początkowo na potrzeby mieszkalne studentów część pomieszczeń siedziby szkoły przy ul. Powstańców Śląskich 204. Własnego akademika na około 70 miejsc doczekała się dopiero na początku lat siedemdziesiątych¹⁹.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych widoczna była tendencja do pogarszania się sytuacji wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego w stosunku do innych ośrodków akademickich w zakresie inwestycji w bazę lokalową uczelni podległych Ministerstwu Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. W 1977 roku zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych studentów szacowano we Wrocławiu na około 56%, podczas gdy w Krakowie, Katowicach, a nawet w Szczecinie wynosiło powyżej 65%. W latach 1977–1979 oddano do użytku domy studenckie o łącznej dla całej Polski liczbie miejsc 12 969, z czego na Wrocław przypadło 600, podczas gdy np. na Kraków 4072 miejsca, a na Poznań ponad 1800 miejsc. Była to pochodna nakładów inwestycyjnych upośledzających najbardziej spośród wielkiej „piątki” ośrodki wrocławski i zrównujących go z wyraźnie mniejszymi, dopiero rozwijanymi ośrodkami, takimi jak Szczecin czy Bydgoszcz²⁰.

¹⁹ AP we Wrocławiu, KW PZPR, Wydział Nauki i Oświaty, sygn. 74/XVIII/25, *Ocena i program poprawy warunków socjalno-bytowych wrocławskiego środowiska akademickiego (informacje o szkolnictwie wyższym – baza lokalowa)*, 1973 r., s. 4, tab. 2; Archiwum Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Zarząd Szkolnictwa Artystycznego, *Opracowanie „Organizacja i funkcjonowanie szkolnictwa artystycznego”*, 1974 r., sygn. 1276/126, s. 46–49 oraz załącznik nr 8; *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania uczelni artystycznych NIK (Zespół Oświaty i Kultury)*, sierpień 1989 r., Archiwum Ministerstwa Kultury..., sygn. 1739/23, s. 11–13; *Rocznik Statystyczny Miasta Wrocławia 1968–1974*, *Rocznik Województwa Wrocławskiego 1975–1976*; *Rocznik Statystyczny Województwa Wrocławskiego i Miasta Wrocławia 1976–1990*; *Akademia Muzyczna im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu w dziesięciolecie 1998–2008. 60-lecie Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu 1948–2008* pod red. D. Kanafy, Wrocław 2009, s. 21.

²⁰ E. Pietrasik, dz. cyt., s. 9–10; AP we Wrocławiu, Wydział Nauki i Oświaty KW PZPR we Wrocławiu, *Materiał uzupełniający do opracowania nt. „Stan aktualny i perspektywy rozwoju*

Warunki lokalowe szkół wyższych we Wrocławiu pogarszały się w miarę ilościowego rozwoju wrocławskiego ośrodka akademickiego, który wyprzedzał działania inwestycyjne. Istniejący zespół budynków i urządzeń technicznych trwałych tworzących bazę uczelni wrocławskich w przeważającej mierze stanowiły obiekty o przestarzałych rozwiązaniach funkcjonalnych i architektonicznych, pierwotnie projektowane dla innych funkcji. W ramach planu inwestycyjnego uczelni na lata 1986–2000 przewidywano rozbudowę bazy socjalnej, w tym budowę pięciu domów studenckich. Do końca lat osiemdziesiątych udało się zrealizować tylko jeden akademik dla UW. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych uczelnia ta dysponowała dziesięcioma domami studenckimi w liczbie ponad 3 tysięcy miejsc. Zasób ten podlegał dość częstym zmianom w związku z wyłączaniem poszczególnych obiektów z powodu remontów czy wymiany z innymi uczelniami. Pierwszy od 20 lat nowy akademik Uniwersytet pozyskał w 1989 roku, kiedy oddano do użytku pierwszy z budowanych od 1979 roku wieżowców przy pl. Grunwaldzkim – tzw. „Ołówek”, liczący 19 pięter i 532 miejsca²¹.

Stołówki

Istotną rolę w systemie wsparcia materialnego studentów w czasach PRL odgrywały uczelniane stołówki i bufety. W niektórych ze stołówek serwowano całodzienne wyżywienie, większość podawała jednak tylko same obiady. W mniejszych bufetach można zaś było zjeść wyłącznie śniadanie i kolację. Ze stołówek korzystali tylko dzienni studenci, z bufetów także zaoczni. Przy trudnościach w zaopatrzeniu atrakcyjność stołówek studenckich, dysponujących pewnymi preferencjami w dostępie do deficytowych produktów żywnościowych, była stosunkowo duża. Jednocześnie przez cały okres utrzymywała się niekorzystna proporcja liczby miejsc „normowanych” w stosunku do znacznie większej liczby rzeczywiście korzystających. Negatywnie wpływało to na warunki, jakie panowały w stołówkach. Konsumpcji towarzyszyły długie kolejki oczekujących na posiłek. Stołówki studenckie były tanie, gdyż cena posiłków uwzględniała tylko cenę surowca. Ponadto część studentów otrzymywała stypendia stołówekowe pokrywające w całości lub częściowo cenę posiłku. Niskie ceny dotowanych posiłków szły jednak w parze ze złą przeważnie ich jakością. Niedostateczne były także często warunki sanitarne tych obiektów²².

uczelni wrocławskich podległych Ministerstwu Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki”, Wrocław, czerwiec 1980, sygn. 405, s. 27–28.

²¹ Archiwum Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, bez sygnatury, *Wrocławski Ośrodek Naukowy* – opracowanie zbiorcze dla Wydziału Nauki, Oświaty i Kultury KW PZPR we Wrocławiu, Wrocław 1986 r. autorstwa Pracowni Badań Regionalnych Uniwersytetu Wrocławskiego – A. Zagózdźon, Z. Morawski, A. Jerkiewicz – s. 70–73; *Inauguracje... za rok 1989–1990*, s. 3.

²² J. Popińska, *Studenci Uniwersytetu ...*, s. 50–53.

W pierwszych latach powojennych prowadzeniem stołówek studenckich zajmowały się głównie „Bratnia Pomoc” oraz „Caritas”. W 1949 roku zarząd nad nimi przejęła w całym kraju Centralna Spółdzielnia Spożywców. W roku 1951/52 prowadziła ona we Wrocławiu cztery stołówki w różnych punktach miasta z przepustowością około 3500 obiadów dziennie, co uznawano za liczbę wystarczającą. Największą z nich był obiekt Uniwersytetu Wrocławskiego przy ul. Szewskiej wydający obiady dla 1200 osób. Żadna ze stołówek, z uwagi na stan techniczny i wielkość, nie była dostosowana do ówczesnej liczby korzystających²³.

Mimo że w następnych latach, zwłaszcza w dekadzie lat sześćdziesiątych, liczba stołówek studenckich wzrosła we wszystkich ośrodkach akademickich, to jednak odsetek miejsc przypadających na 100 studentów zmalał w ciągu tej dekady z 48,9 do 40,7%, głównie z uwagi na stałe zwiększanie się liczebności młodzieży akademickiej. Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki podjęło w końcówce tej dekady działania zmierzające do tego, aby w 1980 roku wszyscy studium poza miejscem swojego stałego zamieszkania mieli możliwość korzystania z żywienia stołówkowego. Zakładano, iż aby zrealizować to zamierzenie, stołówki studenckie powinny do tego czasu zapewnić miejsca 75 na 100 studentów stacjonarnych²⁴.

W ramach podjętych wówczas w poszczególnych ośrodkach kolejnych pięcioletnich cykli inwestycyjnych rozpoczęła się budowa nowych obiektów gastronomicznych dla studentów. Przyrost miejsc w stołówkach był jednak stale wolniejszy niż zwiększające się zapotrzebowanie. Części planów nie udało się wprowadzić w życie. Nadto w tym samym czasie wyłączano z użytku najstarsze i najbardziej wyeksploatowane obiekty. Dość często zdarzało się ponadto, że uczelnie znajdujące się we względnie lepszej sytuacji zmuszone były gościć u siebie żaków ze szkół, które własnych stołówek wskutek remontów czasowo nie posiadały, jak w wypadku wrocławskiej Akademii Medycznej korzystającej z pomocy miejscowej Akademii Rolniczej. Uniwersytet Wrocławski w 1969/70 posiadał w swoich stołówkach 3200 miejsc wystarczających dla obsługi blisko 60% uprawnionych, a w szczycie największego rozwoju swojej bazy gastronomicznej w 1976/77, dysponując 4800 miejscami stołówkowymi, obsługiwał już tylko 45% uprawnionych. Deficyt szacowano na 600 miejsc. Wraz ze spadkiem liczby studentów u schyłku lat siedemdziesiątych odnotowano poprawę sytuacji. Stołówki Uniwersytetu Wrocławskiego zapewniały na początku lat osiemdziesiątych miejsca dla około 55% studentów. Po likwidacji jednak jednego z obiek-

²³ AAN, Biuro Kontroli Wyższych Uczelni MSzW, sygn 2672, *Sprawozdanie z kontroli planowej przeprowadzonej w Uniwersytecie Wrocławskim*, 1951 r., s. 42; S. Ciesielski, *Warunki socjalno-bytowe...*, s. 178–180, 201–202.

²⁴ AAN, KC PZPR, sygn. LVIII/354, *Program działalności MNSzWiT w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju nauki i techniki oraz przygotowania kadr z wykształceniem wyższym dla gospodarki narodowej*, Warszawa, lipiec 1972, s. 21, 28–30.

tów odsetek korzystających spadł do poziomu 30%. Tego wskaźnika, wobec застоju inwestycyjnego, nie udało się już poprawić Uniwersytetowi Wrocławskiemu do końca PRL. Podobnie przedstawiała się sytuacja na innych uczelniach wrocławskich. Wskutek degradacji technicznej i zmniejszenia się liczby obiektów, z jednej strony, oraz względnego wzrostu cen posiłków, z drugiej, stołówki studenckie obsługiwały coraz mniejszy odsetek uprawnionych i stopniowo traciły na znaczeniu w żywieniu młodzieży akademickiej²⁵.

Rodziny studenckie

Skutkiem dokonującego się po wojnie procesu feminizacji studiów, w wyniku którego już w latach pięćdziesiątych kobiety stanowiły nawet 2/3 ogółu studentów, jak i całokształtu zaistniałych w kraju uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i obyczajowych pojawiły się na uczelniach rodziny studenckie. We Wrocławiu w połowie lat siedemdziesiątych liczbę małżeństw, w których przynajmniej jedno z małżonków było studentem, szacowano na około 400. W tym czasie rodziny studenckie stały się przedmiotem zainteresowania naukowców, a także dziennikarzy. Stopniowo zostały zauważone przez władze państwowe, uczelnie oraz organizacje młodzieżowe. Mimo jednak rosnącej liczby deklaracji chęci pomocy długo nie potrafiiono ustalić nawet podstawowych informacji na temat rodzin studenckich, gdyż nie dysponowano ich dokładniejszą ewidencją. Do połowy lat siedemdziesiątych zgodnie z kodeksem rodzinnym i opiekuńczym za utrzymanie niesamodzielnych materialnie dzieci odpowiedzialni byli rodzice. Przyjmowano więc, że głównym źródłem utrzymania dzieci studenckich powinna być pomoc dziadków. W 1974 roku przyznano jednak studentom prawo do pobierania zasiłków rodzinnych i jednorazowych związanych z urodzeniem dziecka zarówno w wypadku małżeństw, jak i samotnych matek. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych uznano, że z racji wyższych kosztów utrzymania osobnej rodziny pomoc z domu rodzinnego jest na ogół niewystarczająca. Państwo zaczęło stopniowo zwiększać świadczenia socjalne. Pomoc ta była formalnie skierowana do studentów mających dzieci, a nie do rodzin studenckich jako takich. Przyjęto wtedy, że nauka uniemożliwia im podjęcie równoległe pracy zarobkowej i osiągnięcie samowystarczalności finansowej. W odniesieniu do studentów, którzy założyli osobne rodziny, stosowane były ogólne przepisy

²⁵ *Inauguracje i sprawozdania*, Uniwersytet Wrocławski 1967/1968–1980/81; S. Buczek, M. Kujawski, dz. cyt., s. 210–215; Z. Machoń, dz. cyt., s. 29–34 (33); R. Budzinowski, dz. cyt., s. 8; A. Zagózdźan, *Uniwersytet Wrocławski. Fenomen, czy standard?*, „Studia i Materiały do Dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego” 1989, t. I, s. 324; *Informator dla kandydatów na studia dzienne. Akademia Ekonomiczna imienia Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 1977, s. 22–24; J. Chumiński, K. Popiński, dz. cyt., s. 211–212; J. Tyszkiewicz, *Akademia Wychowania Fizycznego...*, s. 84–85.

stypendialne. Podstawą przyznawania stypendiów był dochód rodziny, z której student pochodził. Zawarcie związku małżeńskiego przez studentów nie miało wpływu na ich sytuację prawną. Rozporządzenie ministerialne z września 1977 roku nie zmieniło tej sytuacji, ale dość istotnie zwiększało wysokość środków, o jakie mogli się ubiegać studenci-rodzice, m.in. o zasiłki porodowe (ok. 500 zł) i rodzinne (160 zł). Nowe przepisy umożliwiały podniesienie obojgu studentom samodzielnie wychowującym dziecko stypendium o 25%. Ponadto matki-studentki otrzymywały prawo do pobierania stypendium na szczególnych zasadach, np. także w okresie urlopu dziekańskiego i powtarzania roku, jeśli było to związane z narodzinami dziecka. Studenci wychowujący dzieci mogli się również starać o dopłatę do kwatery prywatnej. Zasiłek rodzinny przysługiwał kobiecie wychowującej dziecko do lat 8. Coraz więcej uczelnie wydzielalo pokoje dla małżeństw studenckich. We Wrocławiu dwie uczelnie – Uniwersytet Wrocławski i Akademia Ekonomiczna – przeznaczyły na ten cel pomieszczenia w domach studenckich „Dwudziestolatka” i „Słężak”. W Krakowie powstał pierwszy oficjalny złobek studencki. Zapowiadano kolejne udogodnienia²⁶.

Rówieśnicze małżeństwa studenckie, które pojawiły się w większej liczbie na polskich uczelniach w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, nigdy nie objęły więcej niż kilka procent ogółu studentów. Nie posiadały w większości własnego mieszkania i charakteryzowały się niestabilizowaną sytuacją zawodową i materialną. Ich funkcja ekonomiczna była zredukowana do minimum. Mimo problemów, jakie niesło ze sobą godzenie nauki z opieką nad dzieckiem, większość małżeństw studenckich osiągała dobre wyniki w nauce, często lepsze niż przed zawarciem małżeństwa. Małżonkowie obarczeni opieką nad dziećmi stawali się paradoksalnie bardziej odpowiedzialni i zmotywowani do pomyślnego i szybkiego ukończenia studiów. Państwo poprzez władze ministerialne oraz uczelniane może nie dość skutecznie, ale jednak starało się wyjść im naprzeciw, zapewniając specjalne miejsca w akademikach, stypendia czy ułatwienia w organizacji studiów itp.²⁷

Studenci niepełnosprawni

W dekadzie lat siedemdziesiątych stopniowo zwiększała się na polskich uczelniach liczba niepełnosprawnych studentów, choć nadal było ich bardzo niewiele. We wrocławskim ośrodku akademickim od przełomu lat sześćdziesią-

²⁶ A. Smoleń, dz. cyt., s. 137–138; M. Gilewicz, *Sytuacja prawna rodziny studenckiej w świetle przepisów o pomocy materialnej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1979, nr 1, s. 23–33; J. Popińska, *Rodziny studenckie – fenomen lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych*, „Kwartalnik Pamięć i Przyszłość” 2013, nr 1, s. 34–35.

²⁷ M. Boryczko, *Wybrane problemy rodzin studenckich*, „Problemy Rodziny” 1980, nr 2, s. 31–34; J. Popińska, *Studenci Uniwersytetu Wrocławskiego...*, s. 113–121.

tych i siedemdziesiątych do początku osiemdziesiątych ich odsetek osiągnął poziom niespełna 1% ogółu słuchaczy. Największa część z nich studiowała na Uniwersytecie Wrocławskim. Zaledwie 20% studentów niepełnosprawnych miało orzeczenie o przyznaniu grupy inwalidzkiej, co może świadczyć o usiłowaniu ukrycia swoich dolegliwości. Przeważająca część inwalidów była pochodzenia inteligenckiego, pozostała robotniczego, a nikt chłopskiego. Niepełnosprawnym studentom bardzo dawały się we znaki bariery techniczne i przed 1989 rokiem na uczelniach nie robiono nic lub prawie nic, aby to zmienić. Ich problemy i rzeczywiste potrzeby stawały się dopiero z wolna dostrzegalne i uznawane za możliwe do zaakceptowania. Dla inwalidów studia były sposobem na pokonanie skutków kalectwa i osiągnięcie zgodnej z aspiracjami pozycji zawodowej i społecznej²⁸.

Praca zarobkowa studentów

W czasie studiów spora część studentów podejmowała równoległą do nauki i innych zajęć pracę zarobkową. W latach siedemdziesiątych pracowało około 30% studentów, w tym 18% dziewcząt i 40% chłopców. Dla jednych praca była koniecznością warunkującą możliwość egzystencji, dla innych ważnym uzupełnieniem otrzymywanych form pomocy materialnej, dla jeszcze innych okazją do zdobycia środków na rozrywkę, wydatki wakacyjne itp. Praca zarobkowa studentów dzieliła się na wykonywaną dobrowolnie – z wyżej wymienionych przyczyn indywidualnie (skala i charakter tego zjawiska, często nielegalnego, jest najmniej rozpoznana), od schyłku lat pięćdziesiątych także w ramach spółdzielczości studenckiej (około 20–30% studentów stacjonarnych) czy Ochotniczych Hufców Pracy, oraz obowiązkową – w ramach obligatoryjnych, choć płatnych studenckich praktyk robotniczych. Prace wykonywane przez studentów były najróżniejsze – od spełniania roli św. Mikołaja przez sprzątanie po pracę przy taśmie produkcyjnej. Najczęściej praca zarobkowa była podejmowana przez studentów w czasie wakacji, jednak spora część młodzieży akademickiej podejmowała ją także w czasie roku akademickiego²⁹.

²⁸ E. Gabryś, *Studenci-inwalidzi na studiach stacjonarnych uczelni wrocławskich*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki, s. 28–42; M. Dragon, *Student niepełnosprawny fizycznie w grupie studenckiej – w uwarunkowaniu rokiem studiów*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki UW, s. 52, 130–131.

²⁹ H. Najduchowska, *Praca zarobkowa studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1, s. 83–89; *Studencka Spółdzielczość Pracy w Polsce*, Warszawa 1979; T. Miczko, *Ochotnicze Hufce Pracy na Dolnym Śląsku w latach 1958–1975*, Wrocław 1977, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki UW; R. Szydłowski, *Organizacja Ochotniczych Hufców Pracy na terenie Wrocławia i Województwa Wrocławskiego w latach 1958–1982*, Wrocław 1986, msp. pracy mgr., Inst. Pedagogiki UW, s. 1–3, 8–9, 19–26; J. Walczak, dz. cyt., s. 161, 238–239.

Inne formy wsparcia materialnego

Niewątpliwie do systemu wsparcia materialnego można również zaliczyć organizowanie wypoczynku. W latach pięćdziesiątych działania te miały głównie charakter wczasów studenckich organizowanych w miesiącach letnich i zimowych przez Zrzeszenie Studentów Polskich w obiektach Funduszu Wczasów Pracowniczych i podobnych organizacji. W połowie lat pięćdziesiątych korzystało z nich rocznie około 17 tysięcy młodzieży akademickiej. W okresie późniejszym funkcję organizatora wypoczynkowych i turystycznych grup studenckich przejmowały wyspecjalizowane agendy Zrzeszenia Studentów Polskich / Socjalistycznego Związku Studentów Polskich, jak „Almaturist” czy „Almatur”. Coraz częściej działania te, zwłaszcza krótkoterminowo, miały raczej charakter dotowania oddolnych inicjatyw studenckich, klubów turystycznych itp. W latach siedemdziesiątych z dofinansowanych obozów wypoczynkowych korzystało po kilkadziesiąt tysięcy, a z krótszych form wypoczynku nawet sto kilkadziesiąt tysięcy studentów. Choć wspieranie wypoczynku nie obejmowało nigdy całości młodzieży akademickiej, to jednak znaczna część studentów korzystała w jakimś zakresie z tego przywileju. Formą takiego wsparcia było także dotowanie różnych przejawów kultury studenckiej – ZSP objęło patronatem studenckie zespoły kulturalne zrzeszające w latach pięćdziesiątych już około 15 tysięcy studentów. Bez wątplenia bez mecenatu ZSP nie byłoby fenomenu rozkwitu kultury studenckiej z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Podobnie rzecz się miała z Akademickim Związkiem Sportowym obejmującym różnymi formami aktywności ruchowej dziesiątki tysięcy młodzieży akademickiej. Do istotnych form pomocy należy także zaliczyć 33–50% zniżki na bilety kolei państwowych oraz 66–80% przy korzystaniu z miejskich środków lokomocji. Od października 1950 roku zarządzeniem Ministerstwa Zdrowia stworzono formalnoprawne podstawy opieki medycznej nad młodzieżą akademicką. Studenci uzyskali w ten sposób prawo do korzystania z lecznictwa otwartego, zamkniętego i sanatoryjnego. Nad funkcjonowaniem tego systemu czuwały rady narodowe. Z czasem doszło do wyodrębnienia Akademickiej Służby Zdrowia, w ramach której w poszczególnych ośrodkach powstały odrębne zespoły profilaktyczno-lecznicze oraz osobne akademickie placówki zdrowia sprawujące opiekę zarówno nad pracownikami, jak i studentami szkół wyższych³⁰.

Konkluzje

Rozbudowany system państwowej pomocy materialnej funkcjonujący w latach 1945–1989 miał przede wszystkim wyrównywać szanse, wspomagać studentów z rodzin robotniczych i chłopskich i wspierać proces przemian społeczno-

³⁰ *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Cyfry i fakty*, Warszawa 1955, s. 12–13; I. Gołębiowski, dz. cyt., s. 15–16, J. Walczak, dz. cyt., s. 76–77, 162–164, 208–221, 247–251.

-ekonomicznych zgodnie z założeniami ustroju komunistycznego. Wynikał też po części z generalnego zubożenia społeczeństwa oraz względnego zrównania jego dochodów. Składały się nań bezpłatne studia, dotowane domy studenckie i stołówki, bezpłatna pomoc lecznicza, stypendia socjalne, za wyniki w nauce, mieszkaniowe, stołówkowe, zasiłki pieniężne, a także zniżki komunikacyjne, dotacje na wypoczynek, sport i kulturę młodzieży akademickiej. Najwyższa liczba stypendiów przypada na pierwszą połowę lat pięćdziesiątych, kiedy otrzymywało je ponad 70% studentów dziennych. Rosnąca liczba miejsc w akademikach i stołówkach pozwalała zabezpieczyć potrzeby większości przyjezdnych studentów. Słabą stroną była stosunkowo niewielka wysokość wypłacanych świadczeń finansowych, daleka od średniej pensji krajowej, oraz przeważnie niski standard przeludnionych domów studenckich. Wzrost nakładów socjalnych rzadko nadążał za zwiększającą się liczbą studentów. W takiej sytuacji ogromna większość studentów pozostawała na przynajmniej częściowym utrzymaniu rodziców, a wg szacunków z 1971 roku ponad 45% z nich zmuszonych było wyłącznie polegać na tej formie pomocy³¹. Trzeba jednak przyznać, mimo tych zastrzeżeń, że pomoc socjalna w czasach PRL sprzyjała rozpowszechnieniu studiów i umożliwiała ich odbycie nawet najuboższym studentom. Oceniając skuteczność budowy systemu pomocy materialnej dla studentów w krajach komunistycznych, w tym w Polsce, należy mieć na uwadze, że była to też politycznie motywowana próba dogonienia czołowych krajów Zachodu. Wobec dysproporcji w rozwoju gospodarczym oraz uwarunkowań strukturalno-funkcjonalnych możliwości „demoludów” były jednak znacząco niższe. Choć przykładowo odsetek korzystających z pomocy stypendialnej w NRD zbliżał się w latach siedemdziesiątych do poziomu brytyjskiego, czyli do 90%, jednak realna wartość tych świadczeń była nieporównywalnie mniejsza³². Świadczenia stypendialne w PRL był jeszcze skromniejsze. System pomocy materialnej w Polsce przetrwał w zredukowanej postaci do schyłku lat osiemdziesiątych i załamał się zupełnie wraz z bankructwem gospodarki i ustroju w 1989 roku.

Źródła i literatura

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Zespół Komitetu Centralnego PZPR – Wydział Nauki i Oświaty

Zespół Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego

Archiwum Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Zespół Zarządu Szkolnictwa Artystycznego

Archiwum Państwowe we Wrocławiu

³¹ J. Zarzycka-Skrzypek, *Źródła utrzymania studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1, s. 64–65; A. Balicki, dz. cyt., s. 120.

³² AAN, MszW, sygn. 470, *Sprawy uniwersyteckie w Wielkiej Brytanii 1952–1953*, s. 2; tamże, sygn. 306, *Rozwój naszego szkolnictwa wyższego (1955 r.)* 6; J. Tymowski, dz. cyt., s. 129–131.

Zespół Komitetu Wojewódzkiego PZPR we Wrocławiu – Wydział Nauki i Oświaty

Archiwum Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu

Opracowania perspektywiczne i wieloletnie

Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego

Akta Działu Młodzieżowego

Prace magisterskie i doktorskie

50 lat Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997.

Academia Medica Wratislaviensis 1950–2000, Wrocław 2000.

Akademia Medyczna we Wrocławiu 1945–1970, Wrocław 1970.

Akademia Medyczna we Wrocławiu 1980–1985, Wrocław 1985.

60-lecie Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu 1948–2008, red. D. Kanafa, Wrocław 2009.

Akademia Ekonomiczna imienia Oskara Langego we Wrocławiu – dzieje uczelni, Wrocław 1987.

Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu 1947–1977, oprac. I. Rutkiewicz, Wrocław 1977, msp. Archiwum UE we Wrocławiu.

Balicki A., *System pomocy materialnej dla studentów (analiza zasad od r. 1969 i wynikające z niej wnioski)*, „Życie Szkoły Wyższej” 1991, nr 3.

Bobrowicz R., *Stan i struktura studenckiego budżetu*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1.

Boryczko M., *Wybrane problemy rodzin studenckich*, „Problemy Rodziny” 1980, nr 2.

Buczek S., Kujawski M., *Inwestycje szkolnictwa wyższego we Wrocławiu*, „Kalendarz Wrocławski” 1970, nr 18.

Budzinowski R., *W kwestii pomocy materialnej dla studentów – kierunki zmian*, „Życie Szkoły Wyższej” 1983, nr 5.

Burak M., Dackiewicz K., Pregiel P., *Wrocławskie uczelnie techniczne 1910–2010*, Wrocław 2010.

Ciesielski S., *Warunki socjalno-bytowe studentów Uniwersytetu Wrocławskiego w latach 1945–1956*, „Studia i Materiały z Dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego” 1993, t. II.

Cygański A., *Zrzeszenie Studentów Polskich (1950–1973)*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr., INP UW.

Dąbek Z., *Nowy system pomocy stypendialnej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 7–8.

Dragon M., *Student niepełnosprawny fizycznie w grupie studenckiej – w uwarunkowaniu rokiem studiów*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki UW.

Dzieje Akademii Rolniczej we Wrocławiu pod red. J. Soboty, T. Szulca, J. Tyszkiewiczza, Wrocław 2001.

Feldmanowa W., Luszniwicz A., *O wynikach badań budżetów studenckich w Warszawie*, „Życie Szkoły Wyższej” 1957, nr 12.

Gabrys E., *Studenci-inwalidzi na studiach stacjonarnych uczelni wrocławskich*, Wrocław 1983, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki UW.

Gilewicz M., *Sytuacja prawna rodziny studenckiej w świetle przepisów o pomocy materialnej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1979, nr 1.

Gołębiowski I., *Świadczenia socjalne dla młodzieży akademickiej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1979, nr 1.
Informator dla kandydatów na studia dzienne. Akademia Ekonomiczna imienia Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1977.

Księga jubileuszowa 50-lecia Politechniki Wrocławskiej 1945–1995 pod red. R. Czocho, Wrocław 1995.

Księga 60-lecia Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.

Mały Rocznik Statystyczny 1939 r., Warszawa 1939.

- Miczko T., *Ochotnicze Hufce Pracy na Dolnym Śląsku w latach 1958–1975*, Wrocław 1977, msp. pracy mgr. w Instytucie Pedagogiki UW.
- Modernizacja, czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL* pod red. J. Chumińskiego, Wrocław 2010.
- Moroz P., Żuławiński J., *Akademia Rolnicza we Wrocławiu 1945–1991*, Wrocław 1991.
- Najduchowska H., *Praca zarobkowa studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1.
- Pietrasik E., *Pomoc materialna państwa dla studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1979, nr 1.
- Polska w liczbach 1944–1961*, GUS, Warszawa 1962.
- Polska 1918–1978*, GUS, Warszawa 1978.
- Pomian G., *Finansowa i socjalna pomoc państwa dla studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1.
- Popińska J., *Rodziny studenckie – fenomen lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych*, „Kwartalnik Pamięć i Przyszłość” 2013, nr 1.
- Popińska J., *Studenci Uniwersytetu Wrocławskiego 1968–1989/1994*, Wrocław 2007, msp. pracy dokt., IH UW.
- Rocznik Statystyczny 1955 r., Warszawa 1956.
- Rocznik Statystyczny Miasta Wrocławia, 1968–1974*.
- Rocznik Statystyczny Województwa Wrocławskiego i Miasta Wrocławia, 1976–1990*.
- Roczniki Statystyczne Szkolnictwa, 1966/67–1990/91*.
- Rocznik Województwa Wrocławskiego, 1975–1976*.
- Smoleń A., *Nowy system stypendialny*, „Życie Szkoły Wyższej” 1975, nr 1.
- Studencka Spółdzielczość Pracy w Polsce*, Warszawa 1979.
- Szkolnictwo wyższe w Polsce. Cyfry i fakty*, Warszawa 1955.
- Sznajder F., *Funkcje systemu pomocy materialnej studentom szkół wyższych*, „Życie Szkoły Wyższej” 1968, nr 2.
- Szydłowski R., *Organizacja Ochotniczych Hufców Pracy na terenie Wrocławia i Województwa Wrocławskiego w latach 1958–1982*, Wrocław 1986, msp. pracy mgr., Inst. Pedagogiki UW.
- Świecki A., *Oświata i szkolnictwo w XXX-leciu PRL*, Warszawa 1975.
- Trybicz I., *Pomoc materialna dla studentów. Zasady nowego systemu stypendialnego*, „Życie Szkoły Wyższej” 1958, nr 10.
- Tymowski J., *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Warszawa 1975.
- Tyszkiewicz J., *Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 1946–2006*, Wrocław 2007.
- Walczak J., *Ruch studencki w Polsce 1944–1984*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.
- Zagożdżon A., *Uniwersytet Wrocławski. Fenomen, czy standard?*, „Studia i Materiały do Dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego” 1989, t. 1.
- Zarzycka-Skrzypek J., *Źródła utrzymania studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1973, nr 1.

Social support for higher education students in Poland in the years 1945–1989, with a special focus on the city of Wrocław

Summary

The expanded state-run social system of the years 1945–1989 was primarily designed to equalize opportunities and provide support for students coming from labour and rural backgrounds as well as to support the process of socioeconomic changes according to the assumptions of the communist system. The social support comprised free studies, subsidised dormitories and canteens, free health service, scholarships (social and for academic performance), residential and canteen scholarships, financial benefits as well as commuting discounts, grants for recreation, sport and

culture. The number of scholarships was at its highest in the first part of the 1950's, when they were granted to over 70% of full time students. Growing capacity of dormitories and canteens allowed for catering for needs of most of the visiting students. The weakness was in relatively low financial benefits, far lower than the average salary in the country as well as in low standard in most dormitories. The increase in the social expenditure rarely kept up with the growing number of students. One must admit, however, that despite the above reservations, social aid in the communist era promoted higher education and allowed for studies of even the poorest students.

Key words: higher education, social support, students, communist Poland

Dariusz Jarosz

**IDEOLOGIA I PRAGMATYZM:
POSTRZEGANIE PROBLEMÓW EMERYTALNO-
-RENTOWYCH PRZEZ CENTRUM WŁADZY
W POLSCE W LATACH 1970–1980**

Wstęp

Dojście do władzy Edwarda Gierka i jego ekipy oraz konieczność uzyskania przez nią legitymizacji społecznej oznaczały – oprócz wielu innych działań – potrzebę nowych inicjatyw w zakresie szeroko pojętej polityki społecznej.

Politykę emerytalno-rentową po raz ostatni poddano reformie w 1968 roku. Zwiększono rolę wkładu pracy jako elementu różnicującego wysokość świadczeń. Podwyższono progi regresji i wskaźniki procentowe świadczeń w wyższych przedziałach zarobkowych oraz wprowadzono kwoty wzrostu wszystkich świadczeń zależnych od długości okresu zatrudnienia. Wzrosła wówczas wysokość rent inwalidzkich, a zakłady pracy obciążono obowiązkiem wypłaty zryczałtowanego jednorazowego odszkodowania w wysokości zależnej od szczegółowo ustalonego stopnia uszczerbku na zdrowiu. Utworzono autonomiczny, wydzielony Fundusz Emerytalny (jego dysponentem był Zakład Ubezpieczeń Społecznych – ZUS) składający się z połowy wpływów ze składek opłacanych przez zakłady pracy oraz 3-procentowej składki ubezpieczeniowej opłacanej odtąd przez pracowników. Pozostała część składki nadal była przekazywana do budżetu państwa, z przeznaczeniem na pokrycie innych niż renty i emerytury świadczeń ubezpieczeniowych. W ten sposób odchodzono od etapu dominacji koncepcji zabezpieczenia społecznego w historii polskich ubezpieczeń społecznych i powracano do umacniania elementów ubezpieczeniowych¹.

Nie mogło to jednak doprowadzić do radykalnej poprawy sytuacji materialnej rencistów i emerytów. Nadal nie uporano się z problemem świadczeń tzw. starego i nowego portfela, a wysokość rent i emerytur powodowała tworzenie się

¹ C. Jackowiak, *Kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1991, k. 228–230; W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1992, s. 158–163; L. Mackiewicz-Golnik, *Powszechne ubezpieczenie emerytalne*, Warszawa 1983, s. 101.

strukturalnie trwałej grupy ludzi starych o dochodach poniżej minimum socjalnego. Z problemami tymi musiała się zmierzyć już nowa ekipa władzy w grudniu 1970 roku.

Dzięki ustaleniom specjalistów z zakresu polityki społecznej wiemy, jak kształtował się gierkowski system emerytalno-rentowy. Oszacowano skutki finansowe podjętych rozwiązań, zmiany zakresu osób objętych ubezpieczeniem, poziom świadczeń. Wiadomo, jak ewoluowała ich wysokość i jak następowało ich upowszechnienie. Z tego powodu ograniczenie się do powtarzania tych ustaleń wydaje się niecelowe. Głównie zadanie prezentowanego szkicu zostało sformułowane inaczej. Chodzi w nim przede wszystkim o próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- jak nowa ekipa władzy oceniała obowiązujący system rentowo-emerytalny;
- w jaki sposób formułowała cele i konkretne zadania w zakresie przemian tego systemu i z jakich przesłanek one wynikały.

Podstawowym materiałem źródłowym, w którym poszukiwano odpowiedzi na to pytanie, były akta Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, w tym zwłaszcza najważniejszej instytucji w ówczesnej hierarchii władzy – Biura Politycznego (BP). Zachowały się nie tylko lakoniczne wzmianki o podejmowanych decyzjach, ale również niezwykle interesujące dokumenty – załączniki wytworzone przez różne gremia (w tym odpowiednie ministerstwa) zainteresowane kwestiami ubezpieczeń społecznych. Artykuł jest więc próbą spojrzenia na ubezpieczenia społeczne oczyma ówczesnych najwyższych władz partyjnych i państwowych, podejmujących najważniejsze decyzje w tych sprawach. Nawet jeżeli założymy, że znaczna część przesłanek owych decyzji była skrywana, to i tak zawarte w dokumentach opinie i analizy są ważnym świadectwem sposobu myślenia ówczesnych rządzących na temat rent i emerytur.

Renty, emerytury i propaganda sukcesu

Zanim przejdziemy do konkretów, warto wskazać na propagandowy aspekt działań w dziedzinie polityki społecznej. Kolejne decyzje zwiększające przywileje emerytalno-rentowe były podejmowane przez zjazdy, posiedzenia plenarne i konferencje PZPR. Nadawano im dużą rangę w prasie, radiu i telewizji, budując w obywatelach poczucie opieki ze strony paternalistycznej władzy/Partii, która w ten sposób legitymizowała się w ich oczach.

Taki model działania widoczny był już przy okazji obrad VI zjazdu PZPR (6–11 grudnia 1971 r.). W referacie programowym BP *Zadania partii w dalszym socjalistycznym rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* wygłoszonym przez E. Gierka znalazła się zapowiedź wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zatrudnionych bezpośrednio w produkcji, „zwłaszcza w warunkach szkodliwych dla zdrowia oraz w tych zawodach, gdzie dominuje zatrudnienie

nie kobiet”. Zapowiedziano również przyznanie wcześniejszej emerytury pracownikom o bardzo długim stażu. Zgodnie z propozycjami z emerytury obniżonej o 5% mogliby skorzystać pracownicy, którzy mieli już pełny staż pracy, a którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakowało nie więcej niż 5 lat. Z chwilą osiągnięcia ustawowego wieku emerytura uległaby zwiększeniu do pełnego wymiaru. „Pracownicy, którzy mają staż pracy dłuższy o 10 lat od wymaganego, otrzymaliby emeryturę w pełnej wysokości. Pracownikom, którzy przekroczyli już wiek emerytalny, a którym do wymaganego stażu brak mniej niż 5 lat, proponuje się przyznać emerytury obniżone o 10%. Okres pobierania tej emerytury zaliczony byłby do stażu emerytalnego. Pracownik uzyskiwałby więc pełną emeryturę z chwilą, gdy łączny okres wymaganego stażu, wliczając w to czas pobierania obniżonej emerytury, wynosiłby 25 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet”². Odpowiednie zapisy w tej sprawie znalazły się również w uchwale zjazdowej³.

Realizacja tych zapowiedzi – jak wykaże dalsza analiza – opóźniła się. Mimo to problemy emerytalno-rentowe nadal stanowiły ważny element partyjnych enuncjacji programowych. „Na VI Zjeździe – pisano w referacie wygłoszonym przez E. Gierka na I Krajowej Konferencji PZPR (22–23 października 1973 r.) – zapowiedzieliśmy możliwości dobrowolnego przechodzenia na emeryturę o kilka lat wcześniej, przy odpowiednim zmniejszeniu wysokości renty na ten czas. Przystąpimy niebawem do realizacji tych zapowiedzi, rozpoczynając od kobiet zatrudnionych w zawodach i przy pracach szczególnie ciężkich”⁴. W oficjalnych dokumentach partyjnych często dominowały ogólniki. W cytowanym wyżej referacie Gierka znalazł się *passus*: „Zdajemy sobie sprawę, że mimo wzrostu rent i emerytur sytuacja wielu ludzi, którzy z nich korzystają, jest nadal trudna. Niełatwa jest też sytuacja niejednej rodziny wielodzietnej. Będziemy to uwzględniać w naszej polityce społecznej”⁵.

Ta wypowiedź jest charakterystyczna dla poetyki ówczesnej propagandy. Odbiorcy takiego przekazu mieli być przekonani, że władza dla nich dużo robi, a zamierza robić jeszcze więcej. W tym stylu skonstruowany był również fragment referatu E. Gierka wygłoszonego w trakcie II Krajowej Konferencji PZPR. Najpierw wyliczył on dotychczasowe sukcesy („Zapoczątkowane zostało podwyższenie rent i emerytur w myśl założenia, że w roku 1981 najniższa emerytu-

² VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6–11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972, s. 123–124.

³ O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Uchwała VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Warszawa 1971, s. 18–19.

⁴ O konsekwentną realizację uchwały VI zjazdu, o dalszy wzrost gospodarności. Referat Komitetu Centralnego PZPR wygłoszony przez I sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka [w:] I Krajowa Konferencja PZPR 22–23 października 1973 r. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1973, s. 22.

⁵ Tamże, s. 22.

ra wynosić będzie 2000 zł. Podwyższona została granica zarobków z tytułu pracy nie powodująca zawieszenia emerytur i rent. Wszedł w życie system ubezpieczenia społecznego rzemieślników. Utworzony został państwowy fundusz kombatanatów i byłych więźniów hitlerowskich obozów koncentracyjnych [...] Historyczne wręcz znaczenie ma wprowadzony, obok innych świadczeń, system emerytalny rolników i ich rodzin, harmonijnie kojarzący racje społeczne i gospodarcze”), a następnie dodał: „Realizacja tych reform wnosi jakościowe zmiany do systemu świadczeń społecznych, ale też wymaga olbrzymich środków finansowych i materialnych. Nie uważamy jednak, że wszystko w tej dziedzinie zostało zrobione”⁶. Podobnie brzmiał odpowiedni passus referatu programowego BP KC PZPR ogłoszonego przez przywódcę partii na VII Zjeździe PZPR: „W 1980 r. liczba emerytów osiągnie 4 mln osób. Nie będziemy więc szczędzić wysiłków, aby zmniejszać rozpiętość między warunkami życia i możliwościami aktywności społecznej ludzi pracujących zawodowo i pozostających na emeryturze”⁷.

Grudzień 1970 – I połowa 1971: doraźne decyzje dla uspokojenia nastrojów

Najważniejszym zadaniem, przed jakim stanął Gierek w grudniu 1970 roku, po objęciu funkcji pierwszego sekretarza KC PZPR, było uspokojenie nastrojów w kraju, w którym po krwawym stłumieniu buntu robotniczego na Wybrzeżu sytuacja polityczna i społeczna ciągle była niestabilna, a groźba strajków i demonstracji nadal realna. Jednym z elementów pacyfikacji nastrojów miały być zmiany w systemie rentowo-emerytalnym.

Biuro Polityczne KC PZPR rozpatrywało je na posiedzeniu 22 grudnia 1970 r. Podstawą dyskusji był odpowiedni projekt zawarty w notatce Centralnej Rady Związków Zawodowych (CRZZ) „w sprawie podwyższenia płac, dodatków rodzinnych oraz niektórych rent i emerytur”, noszący datę 21 grudnia 1970 r. Wariant pierwszy tych zmian, zaaprobowany przez BP, przewidywał podwyższenie najniższej płacy z 850 do 1000 zł miesięcznie i zwiększenie dodatków rodzinnych w przypadku, gdy dochód na członka rodziny nie przekraczał 1000 zł. Rencistom otrzymującym renty rodzinne nieprzekraczające 900 zł miesięcznie oraz najniższe renty inwalidzkie wszystkich kategorii proponowano podwyższyć te świadczenia o 60 zł miesięcznie. Najniższe renty inwalidzkie miały wzrosnąć: w przypadku renty pracowniczej II grupy inwalidztwa z 850 zł do 910 zł, renty inwalidy wojennego III grupy – z 850 do 910 zł, renty pracowniczej II grupy

⁶ II Krajowa Konferencja PZPR 9–10 stycznia 1978. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1978, s. 19–20.

⁷ VII Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 8–12 grudnia 1975. Stenogram z obrad plenarnych, Warszawa 8–12 grudnia 1975, Warszawa 1976, s. 149.

inwalidztwa z 720 do 780 zł. Najniższe renty rodzinne, wdowie i sieroce miały wzrosnąć: dla 1 osoby z 700 do 760 zł, dla 2 osób z 770 do 830 zł miesięcznie, dla 3 i więcej – z 850 do 910 zł miesięcznie. Szacowano, że z podwyżek rent inwalidzkich i rodzinnych skorzysta ponad 700 tys. osób – kosztem ok. 450 mln zł rocznie. Emerytom i rencistom mającym na utrzymaniu współmałżonków, których miesięczna emerytura (renta) nie przekraczała 1500 zł, postanowiono przyznać dodatek w wysokości 60 zł miesięcznie. Dotyczyło to 290 tys. rodzin, a koszt podwyżki miał wynieść około 200 mln zł. Wysunięta została również propozycja podniesienia o 50 zł najniższych emerytur, tj. z 900 do 950 zł. Ta podwyżka miała objąć ok. 125 tys. emerytów, co powodowałoby koszt roczny ok. 76 mln zł⁸. BP zatwierdziło „w zasadzie” wariant pierwszy wniosku CRZZ w sprawie podwyższenia płac, dodatków rodzinnych oraz niektórych rent i emerytur. Ponadto polecono podwyższyć zasiłki dla niepracujących żon w rodzinach utrzymujących się wyłącznie z pracy poza rolnictwem z 37,50 zł na 70 zł miesięcznie, co miało spowodować zwiększenie ogólnego kosztu brutto wprowadzanych podwyżek i dodatków z 1971 roku z 6,5 mld zł do 7 mld zł. Postanowiono, że ostateczny podział sumy 7 mld zł zostanie przekonsultowany z aktywem większych zakładów pracy. W tym celu polecono zorganizować w ok. 100 zakładach „reprezentatywnych dla różnych gałęzi gospodarki” spotkania przedstawicieli KC PZPR, CRZZ i administracji gospodarczej z „aktywem robotniczym”⁹.

O wynikach konsultacji proponowanych rozwiązań informuje niedatowana notatka zachowana w aktach KC PZPR. Wynika z niej, że przeprowadzono je 23 i 24 grudnia w 106 zakładach. Uzyskano – co wydaje się oczywiste – aprobatę dla wzrostu najniższych płac, rent i emerytur. W trakcie rozmów z robotnikami pojawiły się postulaty ustalenia najniższej emerytury na poziomie 1000 zł, tj. odpowiadającym płacy najniższej, gdyż przewidywana rekompensata była uznawana za niewystarczającą. Proponowano także rozpatrzyć możliwości zmniejszenia czynszów mieszkalnych dla emerytów i rencistów otrzymujących rentę do 1000 zł miesięcznie oraz całkowitego ich zwolnienia od opłat radiowo-telewizyjnych (wyłącznie dla osób samodzielnie prowadzących gospodarstwo domowe). Ponadto pojawiły się postulaty obniżenia o pięć lat wieku emerytalnego kobiet oraz rozszerzenia liczby profesji uprawniających do szybszego przechodzenia na rentę mężczyzn, szczególnie w zawodach szkodliwych dla zdrowia¹⁰. 29 grudnia 1970 r. BP zaak-

⁸ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej: KC PZPR), sygn. 1744, mikr. 2913, CRZZ, *Notatka w sprawie podwyższenia płac, dodatków rodzinnych oraz niektórych rent i emerytur*, Warszawa 21 grudnia 1970, k. 855–860.

⁹ AAN, KC PZPR, mikr. 2913, sygn. 1744, Protokół nr 22 posiedzenia BP w dniu 22 grudnia 1970, k. 851–852.

¹⁰ AAN, KC PZPR, mikr. 2913, sygn. 1744, *Notatka o wynikach konsultacji w sprawie podwyższenia płac, dodatków rodzinnych oraz niektórych rent i emerytur [po 24 grudnia 1970]*, k. 775.

ceptowało propozycje dotyczące podwyższenia płac, dodatków rodzinnych oraz niektórych rent i emerytur¹¹.

Podjęto również działania na rzecz bezpośrednich ofiar masakry na Wybrzeżu. Jak dowiadujemy się z notatki Wydziału Administracyjnego KC PZPR z 20 maja 1971 r., zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 215/70 z 30 grudnia 1970 r. rozpoczęto wówczas wypłatę doraźnych świadczeń pieniężnych osobom poszkodowanym oraz rodzinom zmarłych. W Gdańsku i Szczecinie objęto tymi świadczeniami do 12 maja 1971 r. 1042 osoby, w tym: 524 funkcjonariuszy MO i SB, 35 wojskowych, 7 strażaków i 450 osób cywilnych. Odszkodowania uzyskały również 42 osoby po zmarłych krewnych. Łączny koszt przyznanych odszkodowań wyniósł 8744 tys. zł, w tym odszkodowania dla rodzin zmarłych wyniosły 1285 tys. zł. Ponadto z tytułu strat materialnych dla osób cywilnych i innych wypłacono 372 tys. zł (odzież, samochody i inne przedmioty); do wypłacenia pozostała jeszcze kwota ok. 400 tys. zł. Równoległe z wypłatami odszkodowań komisje kwalifikacyjne ZUS przyznały 16 rent rodzinnych, w tym 13 w Gdańsku i 3 w Szczecinie. Przeciętna renta rodzinna wyniosła 1530 zł¹².

Kierunki zmian systemu rentowo-emerytalnego

Różnicowanie świadczeń

Przystąpiono także do opracowywania rozwiązań systemowych, które doprowadziły do dywersyfikacji świadczeń emerytalno-rentowych. Nie tylko zachowano odrębne uprawnienia w tym zakresie górników i kolejarzy, ale dyskutowano nad wyodrębnieniem uprawnień innych grup zawodowych.

11 kwietnia 1972 r. BP rozpatrzyło i zatwierdziło przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy o prawach i obowiązkach nauczycieli oraz systemie płac nauczycielskich. Postanowiono, aby ustawie nadać tytuł „Karta praw i obowiązków nauczycieli PRL” oraz wprowadzić do tekstu wstęp polityczny o roli nauczyciela i wychowania w Polsce Ludowej. Regulacja miała być omówiona na otwartych zebraniach w szkołach i na uczelniach oraz na konferencji prasowej zorganizowanej przez Wydział Nauki i Oświaty KC PZPR. Nie zalecano jej publikacji na łamach czasopism. Zgodnie z załączonym projektem ustawy i notatką aprobowaną przez ministra oświaty i wychowania Jerzego Kuberskiego ważną częścią przyjętych rozwiązań była poprawa zaopatrzenia emerytalnego

¹¹ AAN, KC PZPR, mikr. 2913, sygn. 1744, *Protokół nr 24 posiedzenia BP w dniu 29 grudnia 1970 r.*, k. 887.

¹² AAN, KC PZPR, Wydział Administracyjny LI/327, *Notatka w sprawie odszkodowań w związku z wypadkami grudniowymi na terenie Gdańska i Szczecina, Wydział Administracyjny KC, Warszawa 20 maja 1971.*

nauczycieli. Następowala ona przez zwiększenie podstawy wymiaru emerytury, jaki stanowiły większe płace, oraz propozycje wprowadzenia dodatku do emerytury lub renty inwalidzkiej. Korzystnie zmieniały się warunki odchodzących na emeryturę. Pozwalały one władzy szkolnej na przenoszenie nauczycieli na emeryturę z urzędu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, tj. przez nauczyciela 60 lat, przez nauczycielkę – 55 lat życia, i po nabyciu praw emerytalnych. Od zasady wprowadzono wyjątki zależne od potrzeb konkretnych szkół¹³.

Po raz kolejny sprawami nauczycielskich ubezpieczeń społecznych BP zajęło się 18 maja 1976 r., kiedy to zatwierdziło propozycje zawarte w notatce Ministerstwa Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych (MPPiSS) oraz Ministerstwa Oświaty i Wychowania (MOiW) w sprawie podwyższenia emerytur i rent inwalidzkich dla nauczycieli oraz wniosek, aby podwyższonymi świadczeniami zostali objęci również nauczyciele akademicki. Głównym celem podjętych wówczas decyzji było zniwelowanie dysproporcji, jakie pojawiły się po przyjęciu Karty praw i obowiązków nauczyciela w obliczaniu świadczeń emerytalno-rentowych przed 1 maja 1972 r. i po tej dacie¹⁴.

Rozwiązania podobne do nauczycielskich rozważano w odniesieniu do innych grup zawodowych. W maju 1972 roku BP rozpatrywało projekt przyznania szczególnych praw i przywilejów pracownikom zatrudnionym w zawodzie marynarza, rybaka i portowca. W specjalnej notatce, zaakceptowanej przez Ministra Żeglugi, informowano, że dyskusja nad tym projektem odbyła się na posiedzeniu Prezydium Rządu w dniu 12 maja: „Uznano, że wprowadzenie wnioskowanych przywilejów może wywołać napływ dalszych tego rodzaju wniosków ze strony innych grup zawodowych, których załatwienie doprowadzi do konieczności wydatkowania nieprzewidzianych środków finansowych. Problem ma jednak charakter przede wszystkim społeczno-polityczny, dlatego wymaga w tym względzie kierunkowych wskazań i wytycznych kierownictwa Partii dla Rządu”. W dalszej części notatki stwierdzano, że propozycje Ministra Żeglugi zmierzały do wydania specjalnego aktu prawnego – Karty marynarza, Karty rybaka i Karty portowca – jako udokumentowanego uznania społecznego tych zawodów oraz przyznania tytułów i odznaczeń honorowych w zawodzie (Zasłużony Marynarz PRL, Zasłużony Rybak PRL i Zasłużony Portowiec PRL) – stanowiących ponadto „pewne uprzywilejowanie w wymiarze emerytur”. Dotychczas – stwier-

¹³ AAN, KC PZPR, mikr. 2924, sygn.1753, *Protokół nr 17 z posiedzenia Biura Politycznego w dniu 11 kwietnia 1972 r.*, k. 275; tamże, *Notatka w sprawie głównych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o prawach i obowiązkach nauczycieli i nauczycieli akademickich*, Warszawa 8 IV 1972 opracował J. Wolczyk, podsekretarz stanu, akceptował minister Jerzy Kuberski, k. 311. Karta praw i obowiązków nauczyciela została uchwalona 27 kwietnia 1972 r., Dz. U. 1972, nr 16, poz. 114.

¹⁴ AAN, KC PZPR, mikr. 2907, sygn. 1791, *Protokół nr 19 posiedzenia BP 18 maja 1976*, k. 239; tamże, *Notatka z dnia 15 maja 1976 MPPiSS oraz MOiW w sprawie podwyższenia emerytur i rent dla nauczycieli*, k. 276–278.

dzano – tylko zawód stoczniozca został wyróżniony przez nadanie praw i przywilejów ujętych w tzw. Karcie stoczniozca. Fakt ten „pozostali «Pracownicy Morza» odczuwają jako niedocenienie lub nawet pomniejszanie społecznego uznania dla podstawowych zawodów kształtujących rozwój gospodarki morskiej. Znajduje to oblicze w licznych, ciągle ponawianych wnioskach i postulatach załóg w tej sprawie”. W notatce przypominano, że wymienione grupy zawodowe pracowników już posiadały prawo do dodatku za wysługę lat oraz zaliczone były do I kategorii zatrudnienia, uprawniającej do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Warunkiem przyznania podwyższonej o 15% emerytury było przepracowanie 15 lat w zawodzie i 25 lat w przedsiębiorstwie. Warunki te spełniało 60–80% przechodzących na emeryturę¹⁵. W tej sytuacji BP postanowiło odłożyć realizację tych postulatów na okres późniejszy¹⁶.

Motyw „kupowania poparcia” społecznego najpewniej tkwił również u podstaw decyzji o uchwaleniu ustawy z 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (DzU nr 38, poz. 225). Ustalała ona korzystne warunki dla uzyskiwania rent i emerytur. W 1974 roku przyznano 184 świadczenia, a przeciętna miesięczna ich wysokość wynosiła 2290 zł; w 1975 roku było to odpowiednio: 1425 i 2874 zł; w 1976 – 2152 i 3613 zł; w 1977 – 2793 i 4394 zł, w 1978 – 3281 i 4994 zł, w 1979 (za III kwartały) – 3654 i 5578 zł¹⁷.

Bez wątplenia, różnicowanie świadczeń, oprócz chęci spacyfikowania nastrojów niektórych grup społecznych, uzyskania ich poparcia, miało również inne cele polityczne. Tak należy interpretować projekt rozpatrywany przez BP w 1976 roku. Uznano za słuszne utworzenie funduszu pomocy dla księży lojalnych wobec państwa i popieranie rozwoju charytatywnej działalności Caritas¹⁸.

O motywach projektowanych decyzji świadczy zachowana w aktach BP notatka Urzędu ds. Wyznań i Wydziału Administracyjnego KC PZR na temat działalności Zrzeszenia Katolików Caritas. Stwierdzano w niej, że jest to jedyna organizacja duchowieństwa działająca na płaszczyźnie Frontu Jedności Narodu. W czerwcu 1976 roku skupiała 1412 księży w 17 oddziałach wojewódzkich i 33 kołach. Zdaniem autorów szerzyła idee „lojalności wobec Państwa i patriotycznego zaangażowania w życie kraju”. Dużym atutem Caritas, wzmacniającym jej pozycję, była działalność charytatywno-opiekuńcza, szczególnie wobec dzieci

¹⁵ AAN, KC PZPR, mikr. 2926, sygn. 1757, *Notatka w sprawie przyznania szczególnych praw i przywilejów pracownikom zatrudnionym w zawodzie marynarza, rybaka i portowca. Notatka zaakceptowana przez Ministra Żeglugi, opracował dyrektor Departamentu H. Polkowska [1972], k. 45.*

¹⁶ Tamże, *Protokół nr 26 z posiedzenia Biura Politycznego w dniu 30 maja 1972*, k. 4–6.

¹⁷ AAN, KC PZPR Wydział Administracyjny, LI/488, *Informacja w sprawie realizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i artystów w zakresie emerytalno-rentowym, Warszawa 19 stycznia 1980*, k. nlb.

¹⁸ AAN, KC PZPR, mikr. 2907, sygn. 1792, *Protokół nr 23 z posiedzenia BP w dniu 22 czerwca 1976*, k. 43.

umysłowo upośledzonych oraz starców. Stanowić to miało osłonę przed atakami hierarchii, która praktycznie nigdy nie podejmowała krytyki tej sfery działalności Zrzeszenia. Władze – stwierdzano w notatce – winny dawać dowody dowartościowania ruchu. W tym celu należało m.in. stworzyć system ubezpieczeniowy (rentowo-emerytalny) dla duchownych zrzeszonych w Caritas i sympatyków – księży przyjmujących lojalną postawę wobec PRL.

„W celu stworzenia nowych możliwości przyciągania duchowieństwa na płaszczyznę działalności lojalizującej oraz poszerzenia zasięgu poczynań ZK «Caritas» wobec księży proponuje się, żeby Zrzeszenie wystąpiło jako inicjator i współtwórca koncepcji utworzenia systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego i leczniczego księży. System o charakterze państwowo-caritasowskim (Zakład Ubezpieczeń Społecznych + ZK Caritas) stworzy specjalny Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Duchownych¹⁹. Przewidywano objęcie ubezpieczeniem na zasadzie dobrowolności duchownych – członków Zrzeszenia, jak również niezrzeszonych, jeżeli władze Caritas zalecą przyjęcie ich do Funduszu, zapewnienie pomocy leczniczej na zasadach ogólnie obowiązujących (w pełni bezpłatnych dla emerytów i rencistów, a także członków Funduszu; ci ostatni mieli ponosić odpłatność 30% za leki i protezowanie). Ponadto projektowano wprowadzenie emerytur w wysokości 4000–3500 i 3000 zł oraz rent 3500–3000 i 2000, dodatków 25% za odznaczenia państwowe, świadczeń z tytułu inwalidztwa, zasiłku pogrzebowego, „wyjątkowego udogodnienia” dla nowo wstępujących do Funduszu, tzw. członków-założycieli (możliwość otrzymania renty-emerytury po upływie roku). Postulowano wprowadzenie możliwości uzyskania uprawnień w okolicznościach nadzwyczajnych bez spełnienia wszystkich warunków Funduszu („ważne szczególnie dla księży usuwanych z parafii, dyskryminowanych przez hierarchię oraz występujących z zawodu kapłańskiego”). Ten ostatni miał być objęty gwarancją ze strony państwowego Funduszu Emerytalnego, utworzonego ustawą z 23 stycznia 1968 r. „Wprowadzenie wymienionego systemu oznaczać będzie zabezpieczenie lojalnych wobec władzy ludowej księży od dyskryminacyjnych praktyk stosowanych wobec nich przez biskupów¹⁹. Zarówno projekt uchwały Rady Ministrów (RM) w sprawie dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego duchownych na wypadek choroby, inwalidztwa i na starość, jak i projekt statutu ubezpieczenia emerytalnego duchownych były także rozpatrywane przez najwyższe władze PZPR²⁰.

Owo wyrażone *expressis verbis* uzależnienie ubezpieczenia społecznego księży od ich lojalności wobec państwa miało dłuższą tradycję, wywodzącą się

¹⁹ AAN, KC PZPR, mikr. 2907, sygn. 1792, *Notatka Urzędu ds. Wyznań i Wydziału Administracyjnego KC PZPR w sprawie Zrzeszenia Katolików „Caritas”, Warszawa czerwiec 1976, k. 81–83.*

²⁰ Tamże, *Projekt uchwały RM w sprawie dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego duchownych na wypadek choroby, inwalidztwa i na starość*, k. 89; tamże, *Projekt statutu ubezpieczenia emerytalnego duchownych*, k. 91.

jeszcze z okresu stalinowskiego. To wówczas stworzono możliwość ubiegania się o pewne świadczenia pieniężne, zbliżone do rent, dla członków Komisji Księży przy Związku Bojowników o Wolność i Demokrację (ZBoWiD), czyli księży lojalnych wobec władzy. W 1961 roku stworzono system ubezpieczenia duchownych prowadzących punkty katechetyczne, zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania²¹.

Decyzje z 1972 roku zostały wprowadzone w życie. Formalnie Fundusz Emerytalny dla Duchownych Członków ZK „Caritas” utworzony został na mocy uchwały Zarządu Głównego tegoż Zrzeszenia z 2 sierpnia 1972 r. Stwarzać to miało wrażenie samodzielnej inicjatywy jego władz. Naczelne władze Funduszu stanowił ZG ZK Caritas. W sensie finansowym Fundusz opierał się przede wszystkim na dotacjach państwowych²². 21 lipca 1976 r. dokonano zmian w organizacji ubezpieczenia duchownych należących do Caritas: stworzony został Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Duchownych (1976–1989). Była to realizacja zasad zawartych w niepublikowanej uchwale RM nr 134 z 1 lipca 1976 r. w sprawie dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego duchownych na wypadek choroby, inwalidztwa i na starość²³.

Różnicowanie świadczeń według różnorodnych kryteriów i komplikowanie tym samym systemu emerytalno-rentowego dotyczyło również grup ideologicznie bliskich rządzącym. BP w dniu 5 kwietnia 1972 r. rozpatrzyło i zaakceptowało wnioski w sprawie podwyższenia rent dla Dąbrowszczaków i ich rodzin. Został on przedłożony przez Krajową Komisję Dąbrowszczaków przy Zarządzie Głównym ZBoWiD, zgodnie z poleceniem E. Gierka. Dotyczył podwyższenia do 4000 zł renty zasadniczej dla pobierających renty dla zasłużonych dla PRL 332 byłych uczestników walk o wolność Republiki Hiszpańskiej. Decyzja o przyznaniu każdemu Dąbrowszczakowi renty zasadniczej w wysokości 4 tys. zł miała stanowić wytyczną dla władz administracyjnych przy przyznawaniu renty również tym spośród nich, którzy w przyszłości mieli przejść na rentę lub którzy pobierali renty z innych tytułów (wojsko, MSW itp. – razem 124 osoby), a zechcą skorzystać z przygotowanej uchwały. Dodatkowo zaakceptowano również wnioski o przyznanie dodatku specjalnego w wysokości 1000 zł miesięcznie dla Dąbrowszczaków – ciężkich inwalidów oraz chronicznie i obłożnie chorych oraz o przyznanie podwyżki renty wdowom po nich do wysokości 2000 zł miesięcznie²⁴.

Świadectwem podjęcia innej inicjatywy dotyczącej ubezpieczeń społecznych osób bliskich ideologicznie jest dalekopis kierownika Wydziału Administracyjnego KC PZPR Teodora Palimąki oraz kierownika Wydziału Kadr KC

²¹ P. Stanisz, *Ubezpieczenie społeczne duchownych w prawie polskim*, Lublin 2001, k. 61–68.

²² P. Stanisz, dz. cyt., s. 68–76.

²³ Tamże, s. 77.

²⁴ AAN, KC PZPR, mikr. 2924, sygn.1753, *Protokół nr 16 z posiedzenia BP w dniu 5 kwietnia 1972*, k. 134.

Zygmunta Stępnia do I sekretarzy KW PZPR. Informowano w nim, że w związku z 60. rocznicą rewolucji październikowej Biuro Polityczne z inicjatywy I sekretarza KC PZPR postanowiło „uhonorować uczestników rewolucji oraz wdowy po uczestnikach moralnie i materialnie”. Ustalono, że najniższa renta dla uczestnika rewolucji powinna wynosić 4800 zł, zaś minimalne renty wdów po nich 2500 zł. Podwyżki te miały być przyznawane indywidualnie od 1 listopada 1977 r. Ponadto weteranów zamierzano uhonorować Krzyżami Komandorskimi Orderu Odrodzenia Polski, a posiadających to odznaczenie – Krzyżami Komandorskimi z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski (co wiązało się z dużymi dodatkami do emerytur – o czym piszę dalej)²⁵.

Ten kurs na specjalne honorowanie wyselekcjonowanych grup rencistów i emerytów – kombatantów objął nie tylko Dąbrowszczaków. W 1971 roku podjęto decyzje dotyczące wypłaty dodatków do emerytur i rent dla uczestników powstań śląskich i powstania wielkopolskiego, a od 1974 roku – podwyższonych świadczeń²⁶. Była to kontynuacja działań zapoczątkowanych już wcześniej: Prezes Rady Ministrów pismami z 4 marca 1963 r. i 4 lutego 1964 r. upoważnił Prezesa ZUS do przyznawania dodatków w drodze wyjątków do emerytur i rent pobieranych przez uczestników powstań śląskich i wielkopolskiego oraz przez członków ich rodzin²⁷.

Cechą charakterystyczną ubezpieczeń społecznych w latach siedemdziesiątych był odziedziczony w większości po okresach wcześniejszych i rozbudowywany system dodatków do emerytur ze względu na wykonywanie różnych zawodów. Ich zestawienie znajdujemy w odpowiedniej notatce MPPiSS z lipca 1980 r.²⁸

Bardzo skomplikowany i zwiększający różnice świadczeń był system dodatków za odznaczenie orderem lub tytułem honorowym, które wówczas wynosiły 25% emerytury lub renty. Przepisy nie określały kwotowego pułapu tego dodatku; działała ogólna zasada, że emerytura lub renta wraz z dodatkami, w tym z dodatkiem za odznaczenie, nie może przekroczyć 95% zarobku, od którego ją obliczono (w przypadku świadczeń dla górników, kolejarzy, żołnierzy i funkcjonariuszy MO – 100%). Pułapu nie stosowano tylko w systemie rent dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz w stosunku do emerytur i rent mini-

²⁵ AAN, KC PZPR Wydział Administracyjny LI/35 *Dalekopis, kierownik Wydziału Administracyjnego KC Teodor Palimąka, kierownik Wydziału Kadr KC Zygmunt Stępień do I sekretarzy KW PZPR [1977]*, k. nlb.

²⁶ AAN, Urząd Ministra do Spraw Kombatantów (dalej: UMK), 1/115, *Zespół Spraw Socjalnych do Ministerstwa Pracy, Plac i Spraw Socjalnych, 30 października 1974*, k. 1. Wypłaty dodatków regulowała uchwała Rady Ministrów nr 232/71 z 5 listopada 1971, a renta – uchwała Rady Ministrów nr 134/74 z 31 maja 1974 r.

²⁷ UMK, 1/115, *Notatka*, k. 23.

²⁸ AAN, KC PZPR, mikr. B 2984, sygn. 1815, *Założenia nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, lipiec 1980*, MPPiSS, k. 512–526.

malnych. Zasady te, ustalone w 1954 roku, budziły coraz więcej obiekcji i problemów również w kręgach rządzących. Przede wszystkim generowały coraz wyższe wydatki: w 1980 roku wzrosły w stosunku do 1970 roku dziesięciokrotnie – z 136,8 mln zł do 1373,9 mln zł. W tym samym czasie liczba dodatków zwiększyła się z 25,4 tys. do 91,5 tys., a ich przeciętna wysokość z 443 zł do 1251 zł miesięcznie. Wzrastały dysproporcje w ich wysokości: dodatek za odznaczenie do emerytury minimalnej wynosił w 1980 roku 450 zł miesięcznie, do emerytury obliczonej od zarobku 6000 zł – 1150 zł, a od zarobku 20 tys. zł – 3425 zł²⁹.

Tabela 1. Zestaw dodatków do emerytur obowiązujący w lipcu 1980 roku

Rodzaj dodatku	Wielkość w % emerytury
Z tytułu pracy naukowej	25%
Z tytułu pracy nauczycielskiej	20% i 10%
Z tytułu działalności twórczej i artystycznej	20%
Z tytułu pracy dziennikarskiej	1,5% za każdy rok
Z tytułu pracy w stoczni morskiej	15%
Z tytułu pracy w żegludze powietrznej	15%
Z tytułu pracy w jednostkach ochrony ppoż.	15%
Z tytułu pracy w zespołach formujących szkło	10%
Z tytułu zatrudnienia w administracji celnej	15%
Z tytułu pracy zaliczanej do I kategorii zatrudnienia, wykonywanej w warunkach szkodliwych dla zdrowia	5%
Z tytułu pracy górniczej – na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników	15%
Z tytułu pracy kolejowej – na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym kolejarzy	10%

Źródło: AAN, KC PZPR, mikr. B 2984, sygn. 1815, *Założenia nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, lipiec 1980, MPPiSS, k. 512–526.

Problem specjalny – emerytury rolnicze

Jedną z najważniejszych zmian, jakie dokonały się w systemie ubezpieczeń społecznych w latach siedemdziesiątych XX wieku, było znaczne rozszerzenie systemu emerytalno-rentowego dla rolników. Jego początków należy szukać w latach sześćdziesiątych. Ustawy z 1962 i 1968 roku stworzyły warunki przyznania świadczeń emerytalno-rentowych w zamian za oddanie ziemi państwu. O ile warunki ich uzyskania stworzone ustawami z 1962 i 1968 roku (z modyfikacjami w 1971 i 1974) nie były zachęcające (przede wszystkim z uwagi na konieczność oddania ziemi państwu), to zmiany dokonane w 1977 i 1982 roku, które wprowadziły również możliwość jej przekazania następcom oraz (od 1982

²⁹ Tamże, s. 520–526.

roku) znosiły zasadę przyznawania jednej emerytury na małżeństwo – zwiększyły liczbę korzystających z tych możliwości³⁰.

Jakie były motywy i cele tej reformy z punktu widzenia władz? Odpowiedzi na to pytanie udziela *Notatka w sprawie założeń systemu emerytalnego rolników*, opracowana w sierpniu 1977 roku przez zespół pracowników MPPiSS i Ministerstwa Rolnictwa, zgodnie z postanowieniami VI plenum KC PZPR z 21 stycznia 1977 r.³¹ Jej autorzy twierdzili, że projekty nowych rozwiązań były przedmiotem szerokich konsultacji, m.in. na zebraniach ogólnowiejskich we wsiach sołeckich w całym kraju.

Zgodnie z celami władz system emerytalny rolników winien służyć dynamizowaniu produkcji towarowej indywidualnego rolnictwa, liczonej w produkcji sprzedanej państwu. „Stąd też system nie może mieć charakteru powszechnego i wyłącznego socjalnego, lecz ograniczony jest do towarowych producentów rolnych sprzedających swą produkcję państwu. Jest to dominująca zasada systemu i jej podporządkowane winny być wszystkie szczegółowe rozwiązania. Z tych względów system emerytalny rolników nie może być w pełni zharmonizowany z powszechnie obowiązującym systemem”. Winien ułatwiać przepływ i koncentrację ziemi zarówno z sektora prywatnego do państwowego i spółdzielczego, jak i wewnątrz sektora prywatnego, służyć umacnianiu wysokotowarowych gospodarstw rolnych, stymulować przekazanie ziemi do PGR, spółdzielni produkcyjnych, jak i następcom. System emerytalny rolników – konkludowano – winien sprzyjać dalszej przebudowie rolnictwa. Stąd propozycje ustawowe przewidywały uzależnienie prawa do świadczeń od sprzedaży państwu rocznie określonej produkcji rolnej, opłacania składki na Fundusz Emerytalny Rolników, osiągnięcia określonego wieku lub inwalidztwa i przekazania nieuszczerplonego gospodarstwa następcy lub państwu. Tym celom podporządkowano rozwiązania szczegółowe.

³⁰ Szerzej – zob. B. Tryfan, *System emerytalny w opiniach ludności wiejskiej*, Warszawa 1978, s. 7 i n.; A. Lutyk, *Sytuacja społeczna ludności rolniczej w starszym wieku*, Warszawa 1984, s. 113–141.

³¹ AAN, KC PZPR, mikr. 2911, sygn. 1801, *Notatka w sprawie założeń systemu emerytalnego rolników, Warszawa sierpień 1977*, k. 6 i n. Uchwała VI plenum KC PZPR zawierała stwierdzenie: „Komitet Centralny PZPR zaleca rządowi opracowanie projektów ustaw o funduszu emerytalnym dla rolników oraz o systemie kontraktacji i przedłożenie tych projektów po konsultacji Sejmowi PRL”. AAN, KC PZPR, III/95, *Uchwała VI plenum Komitetu Centralnego PZPR, 21 stycznia 1977*, k. 190. Edward Gierek, uzasadniając na plenum decyzje w tej sprawie, akcentował nie tylko względy ekonomiczne, ale również społeczne: „Wprowadzenie systemu emerytalnego uwolni rolników od troski o niepewną starość, ostatecznie położy kres bolesnej tradycji «dożywocia». Powstaną znacznie lepsze warunki dla sprawniejszego przechodzenia ziemi i gospodarstw rolnych do rąk następców, młodych rolników, a społeczność wiejska zostanie uwolniona od konfliktów, jakie na tym tle powstawały. Leży to Towarzysze w interesie wsi, jej młodszego i starszego pokolenia. Zasady uzależniające wielkość przyszłej emerytury od pracy rolnika, od jego wkładu w gospodarkę żywnościową kraju sprzyjać będą rozwojowi produkcji i wzrostowi towarowości gospodarstw rolnych”. Tamże, *Przemówienie końcowe E. Gierka*, k. 180.

W dalszej części dokumentu podkreślano konieczność stymulowania przez ten system pożądanej przebudowy rolnictwa. Winien on służyć umacnianiu rolnictwa uspołecznionego oraz przebudowie rolnictwa indywidualnego w kierunku jego koncentracji i zmniejszenia liczby gospodarstw. Aby osiągnąć ten cel, proponowano w przyszłej ustawie:

- utrzymać zasadę obligatoryjnego przejmowania ziemi przez Państwo na wniosek rolnika zarówno za rentę, jak i spłaty pieniężne, jeżeli rolnik nie spełniał warunków do renty;
- zapewnić możliwość przejmowania przez Państwo z urzędu – w zamian za rentę inwalidzką lub emeryturę – gospodarstw rolnych od inwalidów i rolników w starszym wieku, których gospodarstwa wykazują niski poziom produkcji;
- stworzyć szczególne preferencje w zakresie świadczeń emerytalnych dla rolników przekazujących ziemię Państwu;
- utrzymać dotychczasowe zasady ubezpieczenia członków spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych z tytułu pracy w gospodarstwach zespołowych oraz podwyższyć świadczenia w razie przekazania ziemi na własność spółdzielni.

Dla zapewnienia pożądanej z punktu widzenia przyjętej polityki rolnej przebudowy struktury rolnictwa indywidualnego postulowano m.in.:

- przyjąć zasadę przekazywania gospodarstwa jednemu następcy (z reguły dziecku rolnika), posiadającemu kwalifikacje rolnicze, przewidując możliwość podziału gospodarstwa tylko w celu powiększenia innych gospodarstw dla wzrostu towarowości;
- nie dopuszczać do uszczuplania gospodarstw przed ich przekazaniem następcy;
- uprościć i ułatwić przekazywanie ziemi, wprowadzając zasadę, że przeniesienie własności następuje przed naczelnikiem gminy, bez formalności notarialnych i związanych z tym opłat.

Cytowana wyżej notatka była podstawą dyskusji na posiedzeniu BP KC PZPR 6 września 1977 r., z udziałem zaproszonych gości – delegacji Naczelnego Komitetu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (NK ZSL) na czele z prezesem Stanisławem Gucwą. Po dyskusji uznano notatkę za podstawę do opracowania odpowiedniej ustawy³².

Przedstawione zasady stały się fundamentem rozwiązań przyjętych w ustawie z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. Zgodnie z nimi emerytura przysługiwała rolnikom po osiągnięciu wieku 65 lat dla mężczyzn lub 60 lat dla kobiet, a w przypadku kombatanatów w wieku odpowiednio o pięć lat krótszym. Warunkiem jej otrzymania było również opłacanie składek na Fundusz Emerytalny Rolników oraz przekazanie następcy lub państwu gospodarstwa, którego wartość nie uległa

³² AAN, KC PZPR, mikr. 2911, sygn. 1801, *Protokół nr 78 z posiedzenia BP KC PZPR w dniu 6 IX 1977.*

obniżeniu w okresie ostatnich pięciu lat przed przekazaniem, chyba że obniżenie nastąpiło z przyczyn przez rolnika niezawinionych. Ustawa ustalała również wymóg sprzedaży państwu produkcji towarowej o wartości 15 tys. zł rocznie przez okres co najmniej 25 lat w przypadku mężczyzn lub 20 lat w odniesieniu do kobiet. Ten ostatni warunek nie obowiązywał, jeżeli gospodarstwo zostało przekazane państwu i było prowadzone nieprzerwanie przez rolnika przez ostatnie pięć lat przed tym przekazaniem. Wartość emerytury wynosiła od 1500 do 6500 zł miesięcznie (plus dodatki)³³.

Dopiero przyjęcie tych rozwiązań, które po raz pierwszy umożliwiały przekazanie ziemi następcom, spowodowało wzrost wniosków o emerytury i liczby przyznanych świadczeń. Potwierdza to notatka załączona do protokołu posiedzenia BP KC PZPR wspólnego z Prezydium NK ZSL w dniu 27 marca 1979 r. Wynika z niej, że w 1978 roku przyznano rolnikom ogółem 56,8 tys. świadczeń emerytalno-rentowych, w tym 29 tys. emerytur oraz 27,8 tys. rent inwalidzkich; do końca lutego 1979 przyznano 72,5 tys. świadczeń emerytalno-rentowych. Przeciętna wysokość świadczeń emerytalnych (2338 zł) kształtowała się wówczas na poziomie zbliżonym do przeciętnych świadczeń z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego. Liczba rent i emerytur przyznanych z tytułu przekazania gospodarstw rolnych państwu stanowiła 44% ogółu przyznanych rolnikom świadczeń rzeczowych, a z tytułu przekazania gospodarstw rolnych następcom – 56%. Z dniem 1 kwietnia 1977 r. wprowadzona została ewidencja sprzedaży produktów rolnych obejmująca gospodarstwa powyżej 0,5 ha. Średnia wielkość sprzedaży na gospodarstwo wyniosła w 1978 roku 85 tys. zł wobec 75 tys. zł w 1977. 14% gospodarstw objętych ewidencją (ponad 412 tys.) w ogóle nie dostarczyło w 1978 roku produktów rolnych, a 18,5%, tj. 548 tys. gospodarstw, sprzedało produkty na kwotę niższą niż 15 tys. zł. Łącznie więc 960 tys. gospodarstw nie osiągało ustalonego ustawą limitu sprzedaży (w 1977 roku – 1050 tys.). Były to z reguły gospodarstwa od 0,5 do 2 ha. Na przeciwnym biegunie ponad 7,5 tys. gospodarstw osiągnęło sprzedaż przekraczającą 1 mln zł rocznie, w tym 1,7 tys. gospodarstw o obszarze do 2 ha. Łącznie za emeryturę lub rentę w trybie nowej ustawy w 1978 roku rolnicy przekazali następcom oraz państwu gospodarstwa o obszarze 405,6 tys. ha, z tego następcom 275,1 tys. ha³⁴.

Z krótkiego streszczenia dyskusji, jaka na kanwie tego dokumentu odbyła się na wzmiankowanym posiedzeniu BP, wynika, że w myśleniu ludzi władzy coraz większą rolę odgrywały kategorie społeczno-ekonomicznego pragmatyzmu, kosztem „ideologicznej poprawności”. Z tego powodu w dyskusji podkreślano, że grunty przekazywane za rentę należy w szerszym zakresie sprzedawać

³³ DzU 1977, nr 32, poz. 140.

³⁴ AAN, KC PZPR, mikr. 2979, sygn. 1810, *Informacja w sprawie realizacji ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin*, k. 150–154.

rolnikom indywidualnym na uzupełnienie ich areалу, nie mniejszego niż 5 ha; z gruntów pochodzących z komasacji należy tworzyć samodzielne średnie gospodarstwa i przez właściwą politykę ulg, kredytów i przydzielenie środków produkcji zachęcać młodych rolników do ich nabywania. Zalecono dokonać analizy gospodarstw karłowatych o powierzchni ok. 0,5 ha, ustalić ich status, możliwości wykorzystania i opodatkowania oraz bardziej szczegółowo zbadać gospodarstwa, które bądź nie sprzedają produktów rolnych, bądź nie osiągnęły ustalonej ustawy kwoty sprzedaży (15 tys. zł), rozważyć możliwość obniżenia tego pułapu bądź zastosowanie wobec nich innych bodźców³⁵. Na kolejne istotne zmiany w systemie emerytalnym rolnicy musieli poczekać do lat osiemdziesiątych.

Emerytury ludzi władzy

Regulowanie systemu wynagrodzeń oraz emerytalno-rentowego ludzi władzy rozpoczęto w 1972 roku. To wtedy dyskutowano nad projektami ustaw dotyczących uposażenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ich rodzin. O woli zachowania tych dyskusji w jak największej tajemnicy świadczy m.in. fakt, że część obrad posiedzenia BP w dniu 14 lipca 1972 r., która dotyczyła tych regulacji, odbywała się z udziałem tylko członków tego gremium, bez wcześniej zaproszonych przedstawicieli Prezydium Rządu i Prezydium CRZZ³⁶.

W uzasadnieniu zmian zaopatrzenia emerytalnego ludzi władzy stwierdzono, że poprzednie regulacje zostały wprowadzone uchwałą nr 372 Rady Ministrów z 19 grudnia 1968 i nie była to – zdaniem autorów nowego projektu – dostateczna podstawa prawna dla uporządkowania tych spraw. Stwierdzono, że zasady zaopatrzenia emerytalnego tej kategorii osób powinny być unormowane ustawą. Według nowej propozycji warunkiem przyznania zaopatrzenia emerytalnego miało być osiągnięcie wieku 55 lat dla mężczyzn i 50 lat dla kobiet oraz co najmniej pięcioletni okres pracy na kierowniczym stanowisku, a bez względu na wiek – w wypadku całkowitej niezdolności do pracy (II lub I grupy inwalidów). Projekt ustawy ustalał podstawową wysokość emerytury – zarówno w wypadku określonego wyżej wieku, jak i inwalidztwa – na 50% uposażenia (podstawy wymiaru). Wzrastała ona za każdy pełny rok pracy na kierowniczym stanowisku o 3% podstawy wymiaru, jeżeli okres ten nie przekraczał 5 lat, a o dalsze 2% podstawy przy ponadpięcioletnim okresie tej pracy, a nieprzekracza-

³⁵ AAN, KC PZPR, mikr. 2979, sygn. 1810, *Protokół nr 135 z posiedzenia BP KC PZPR wspólnie z Prezydium NK ZSL w dniu 27 III 1979*, k. 122.

³⁶ AAN, KC PZPR, mikr. 2928, sygn. 1759, *Protokół nr 32 z posiedzenia BP w dniu 14 VII 1972*.

jącym 10 lat i o 1% podstawy wymiaru za każdy rok tej pracy ponad 10 lat, z ograniczeniem jednakże, że łączna kwota zaopatrzenia wraz z dodatkami (z wyjątkiem dodatków rodzinnych i z tytułu zaliczenia do I grupy inwalidów) nie mogła przekraczać 95% zarobku netto. Rentę dla członków rodzin proponowano ustalić w procencie emerytury, jaka przysługiwała zmarłemu żywicielowi rodziny. I tak: renta dla 1 członka rodziny wynosiłaby 55%, dla 2 – 65%, dla 3 i więcej – 75% emerytury zasadniczej (bez 25% dodatku za order) zmarłego żywiciela³⁷.

Regulacje miały objąć osoby zaliczone do kilku grup. Byli to: przewodniczący Rady Państwa, prezes Rady Ministrów, zastępcy przewodniczącego Rady Państwa, wiceprezesi Rady Ministrów, przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, członkowie i sekretarz Rady Państwa, ministrowie, przewodniczący komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej, zastępcy przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, prezes Najwyższej Izby Kontroli (NIK), prezes Polskiej Akademii Nauk, I prezes Sądu Najwyższego (SN), Prokurator Generalny PRL, szef Kancelarii Sejmu, szef Kancelarii Rady Państwa, szef Urzędu Rady Ministrów, podsekretarz stanu (wiceministrowie), zastępcy przewodniczących komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej, wiceprezesi NIK, prezesi SN, zastępcy Prokuratora Generalnego PRL, kierownicy urzędów centralnych, przewodniczący prezydiów WRN oraz prezydiów miast wydzielonych z województw, zastępcy kierowników urzędów centralnych, dyrektorzy generalni w ministerstwach i urzędach centralnych³⁸.

Znamienne, że cytowany projekt został w sposób bardzo istotny zmieniony w toku dyskusji zarówno na wspomnianym posiedzeniu BP, jak i w innych gremiach kierowniczych państwa. Przede wszystkim w wersji ostatecznej to, co miało być ustawą, stało się dekretem. Ponadto rozszerzony został zakres osób objętych przywilejami. Dekret o nieprzypadkowo zmienionej nazwie (o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne i państwowe oraz członków ich rodzin) objął nie tylko piastujących najwyższe stanowiska państwowe, ale także partyjne (I sekretarze KC PZPR, członkowie i zastępcy członków Biura Politycznego, sekretarze KC, kierownicy wydziałów KC, I sekretarze komitetów wojewódzkich)³⁹. Ta regulacja, będąca przedmiotem krytyki ze strony opozycji politycznej (szerokie przywileje tam zapisane dotyczyły nie tylko samych ludzi władzy, ale również ich współmałżonków, dzieci,

³⁷ Tamże, *Projekt 5 VII 1972. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ich rodzin (uzasadnienie)*, k. 297.

³⁸ Tamże, k. 289–295.

³⁹ *Dekret z 5 października 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne i państwowe oraz członków ich rodzin*, DzU 1972, nr 42, poz. 270.

wnuków i rodzeństwa), została uchylona ustawą z 31 lipca 1981 r. o zmianie ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴⁰.

Warto również pamiętać, że podwyżki rent i emerytur dla osób sprawujących wysokie funkcje w administracji państwowej i PZPR nie były jedynymi, które objęły szeroko pojęty aparat władzy. Notatka odnaleziona w aktach Wydziału Organizacyjnego KC PZPR (z 1979 lub 1980 roku) wskazuje, że władze ZSL i Stronnictwa Demokratycznego (SD) sygnalizowały potrzebę podwyższenia świadczeń emerytalno-rentowych dla pracowników ich aparatu, którzy w okresie do 31 grudnia 1975 r. przeszli na emerytury lub renty. Jak stwierdzano w tym dokumencie, w lipcu 1973 roku podwyższono jedynie o 10% emerytury i renty byłych pracowników aparatu ZSL i SD obliczone według zasad obowiązujących w latach 1968–1973. Szacowano, że podwyżka w ZSL objęłaby 195 emerytów i rencistów pobierających świadczenia od 3000 do ponad 6000 zł, a w przypadku SD – 30 emerytów. Dokonane po 1975 roku podwyżki płac w aparacie SD i ZSL spowodowały znaczny wzrost wysokości przyznawanych wówczas emerytur i rent w porównaniu ze świadczeniami tzw. starego portfela. Nowe propozycje zmierzały do podwyższenia po raz kolejny tych świadczeń z dniem 1 października 1980 r. tak, aby najniższa emerytura i renta I i II grupy wyniosły 3000 zł⁴¹. Nie udało się ustalić, czy te ostatnie postulaty zostały spełnione.

Problem wcześniejszych emerytur

Pierwsze lata rządów Gierka to również okres dyskusji i podejmowania kierunkowych decyzji dotyczących ułatwień uzyskania emerytur i rent nie tylko dla ludzi władzy. Już w 1971 roku rozważane były decyzje dotyczące skracania wieku emerytalnego w szczególnie uciążliwych zawodach. Za takimi rozwiązaniami opowiedziało się BP KC w dniu 27 października 1971 r., po zapoznaniu się z dokumentem *Założenia polityki płac i cen detalicznych oraz programu w zakresie świadczeń społecznych na lata 1971–1975*, opracowanym przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, Komitet Pracy i Płac oraz Państwową Komisję Cen⁴².

Skracanie wieku emerytalnego i tzw. wcześniejsze emerytury były przedmiotem prac w centralnych urzędach państwowych i najwyższych gremiach partyjnych już w 1971 roku. Szczegółowy program polityki socjalnej przygotowała Komisja do Opracowania Podstawowych Założeń Polityki Płac i Świadczeń Społecznych w latach 1971–1975, powołana zarządzeniem nr 41 Prezesa

⁴⁰ DzU 1981, nr 20, poz. 100.

⁴¹ AAN, KC PZPR, XI/755, Wydział Organizacyjny KC PZPR, *Notatka w sprawie podwyżki emerytur i rent tzw. starego portfela przyznanych pracownikom aparatu partyjnego ZSL i SD w okresie do 31 grudnia 1975 r.*, k. 296.

⁴² AAN, KC PZPR, mikr. 2918, *Protokół BP KC w dniu 27 października 1971*, k. 272–314.

RM z dnia 20 kwietnia 1971 r. Wstępne propozycje Komisji zawierały m.in. wnioski w sprawie wprowadzenia fakultatywnej możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę osób, które miały dłuższy od wymaganego stażu pracy lub które przekroczyły wiek emerytalny, lecz nie posiadały tegoż stażu⁴³. Władze partyjne zdawały sobie sprawę, że podejmowanie decyzji w tej kwestii oznacza znaczne wydatki budżetowe. Zachowywano więc ostrożność; BP po przedstawieniu odpowiedniego dokumentu przez Komisję Planowania przy RM (na posiedzeniu 21 maja 1971 r.) poleciło „przepracować” go, biorąc pod uwagę skrócenie wieku emerytalnego kobiet o 2–3 lata, mężczyzn o 1–2 lata oraz ulżenie pracy kobiet przez wydłużenie urlopu macierzyńskiego i skrócenie czasu pracy pracujących w trudnych i szkodliwych warunkach. Motywy tych decyzji związane były przede wszystkim z wymogami sytuacji społeczno-ekonomicznej. Realizacja programu miała zapewnić zwolnienie około 200 tys. miejsc pracy dla ludzi młodych i gwarantować realność bilansu siły roboczej do 1975 r.⁴⁴

Sprawa wróciła na posiedzenie BP 8 sierpnia 1972 r. Dyskutowano wówczas nad przygotowaną przez MPPiSS informacją o projekcie rozwiązań w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W wyniku dyskusji ustalono, że zasadnicze decyzje w tej sprawie winny być podjęte na Krajowej Konferencji Partyjnej, natomiast szczegółowe projekty rozwiązań na rok 1972 co do niektórych grup pracowników miały być przygotowane przez MPPiSS i przeanalizowane na jednym z kolejnych posiedzeń BP⁴⁵.

Dokument ministerialny⁴⁶ przedstawiał w wyczerpujący sposób sytuację emerytów w Polsce. Przypomniano w nim, że w obowiązującym wówczas stanie prawnym emerytura przysługiwała pracownikowi, który przepracował: mężczyzna – 25 lat, kobieta – 20 lat oraz osiągnął wiek wynoszący dla mężczyzn 65 lat, a dla kobiet 60 lat. Dla pracowników zaliczonych do I kategorii zatrudnienia – których liczba sięgała 1,4 mln – wiek ten był o 5 lat krótszy. Wiek emerytalny w Polsce był wyższy niż w większości państw bloku wschodniego.

Jako zjawisko niepokojące w kontekście szans na skracanie wieku emerytalnego wskazywano wzrost liczby rencistów: z 1869 tys. w 1966 roku do 2497 tys. w roku 1971. W 1960 roku wydatki na świadczenia rentowe stanowiły 7,8% funduszu płac, w 1966 – 8,6%, a w 1971 – 12,1%. Mimo wzrostu wydat-

⁴³ Tamże, *Podstawowe kierunki i proporcje rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w latach 1971–1975*, Warszawa, maj 1971, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, k. 11–43.

⁴⁴ Tamże, *Protokół nr 49 posiedzenia BP w dniu 21 maja 1971*, k. 8; tamże, *Założenia polityki płac i cen detalicznych oraz programu w zakresie świadczeń społecznych na lata 1971–1975, Podstawowe kierunki i proporcje rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w latach 1971–1975*, Warszawa, maj 1971, Komisja Planowania przy RM, k. 11–43.

⁴⁵ AAN, KC PZPR, mikr. 2929, sygn. 1760, *Protokół nr 36 ze wspólnego posiedzenia BP i Prezydium Rządu w dniu 8 VIII 1972*, k. 331.

⁴⁶ Tamże, MPPiSS, *Problemy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę*, Warszawa, sierpień 1972, k. 346–354.

ków sytuacja materialna rencistów – jak prognozowano – miała ulegać dalszemu pogorszeniu, co wynikało z degresywnego wymiaru rent, polegającego na tym, że zarobki przekraczające 1500 zł, a szczególnie 2000 zł, w nieznacznym tylko stopniu wpływały na wymiar świadczeń. Proces ten pogłębiał się wraz ze wzrostem płac (stary portfel).

Tak jak w przypadku wcześniej cytowanego dokumentu Komisji Planowania, w notatce MPPiSS wskazywano jednak na jedną z najważniejszych przesłanek nowych rozwiązań: kwestie demograficzne. W gospodarce narodowej zatrudniona była wówczas znaczna liczba osób w podeszłym wieku, które nie mogły uzyskać emerytury bądź wobec nieosiągnięcia wymaganego wieku, bądź wobec przepracowania zbyt małej liczby lat. Znaczna ich część miała ograniczoną sprawność do pracy, „stąd też powszechnie podnoszona jest sprawa przyznania im emerytur, zwłaszcza wobec konieczności zatrudnienia młodzieży wkraczającej w wieku produkcyjny, a przede wszystkim absolwentów”.

Odwołując się do uchwały VI Zjazdu PZPR, pisano, że zgodnie z jej literą zapewnienie wcześniejszych emerytur nie może być realizowane poprzez jednorazowe, powszechne obniżenie wieku emerytalnego, lecz poprzez stopniowe stwarzanie warunków wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla poszczególnych grup pracowników. Szacowano, że w gospodarce uspołecznionej było zatrudnionych około 270 tys. mężczyzn w wieku 60–65 lat i 140 tys. kobiet w wieku 55–60 lat. Spośród tych pracowników wymagany do emerytury staż pracy posiadało ok. 245 tys. osób, w tym 170 tys. mężczyzn i 75 tys. kobiet. Około 26 tys. tych pracowników było zatrudnionych w warunkach szkodliwych dla zdrowia, a około 25 tys. (w tym ok. 12 tys. kobiet) brakowało do stażu pracy mniej niż 5 lat. Zakładano, że wszyscy zatrudnieni w warunkach uciążliwych i szkodliwych (tj. ok. 26 tys.) winni przejść na wcześniejsze emerytury po stworzeniu im tej możliwości. Z pozostałych pracowników – wobec zasady dobrowolności – przeszliby pracownicy o znacznym ubytku sił i robotnicy niskokwalifikowani, dla których odejście na emeryturę nie pociągało za sobą znaczącego obniżenia poziomu życia. Przewidywano, że z tej możliwości skorzystałoby: spośród pracowników w wieku przedemerytalnym 2/3 kobiet, tj. ok. 50 tys., i 1/4 mężczyzn, tj. ok. 42 tys. – łącznie ok. 92 tys. pracowników; z pracowników w wieku ponademerytalnym: 80% uprawnionych kobiet, tj. ok. 10 tys., i 60% uprawnionych mężczyzn, tj. ok. 18 tys. pracowników. Koszt przyznania wszystkim im emerytur wyniósłby ok. 2,5 mld zł.

W okresie do 1975 roku – stwierdzano – należy rozważyć przyznanie tego prawa kolejnym kategoriom osób: pracownikom zatrudnionym w warunkach uciążliwych i szkodliwych dla zdrowia; pracownikom o szczególnie długim stażu pracy (kobiety 30 lat, mężczyźni 35 lat), którym do wieku emerytalnego brak mniej niż 5 lat (w sumie koszt około 580 mln zł rocznie dla obu kategorii); pracownikom, których dalsza przydatność w pracy była bardzo ograniczona (inwalidzi, ci którzy przekroczyli wiek emerytalny, ale którym brakuje mniej niż

5 lat stażu pracy). Gdyby do 1975 roku zrealizować te wszystkie propozycje, to łączny ich koszt wyniósłby ok. 1,5 mld zł rocznie. Dokument postulował rozłożenie tego procesu w czasie: najpierw nowe zasady objęłyby kobiety o stażu dłuższym o 10 lat od wymaganego, pracujące w zawodach, w których następowało szczególne zużycie sił (przemysł lekki, rybny, niektóre branże chemicznego itp.), oraz inwalidom.

Przyjęte rozwiązania miały odpowiadać również polskim warunkom historycznym, gdyż uwzględniały pracowników urodzonych w okresie I wojny światowej, których czas największej aktywności przypadł na lata II wojny. Miały być również zgodne z ogólnymi tendencjami światowymi, czyli – zdaniem autorów dokumentu – odstępowaniem od obniżania wieku wobec poprawy warunków zdrowotnych i warunków pracy, a co za tym idzie, przedłużania wieku życia i okresu aktywności zawodowej. Przyjęcie tych propozycji poprawiłoby sytuację w zakresie zatrudnienia w najbliższych latach osób wstępujących w wiek produkcyjny i pozwoliłoby na stopniowe wycofanie z produkcji osób o ograniczonej zdolności produkcyjnej, szczególnie kobiet.

Trudno powiedzieć, na ile cytowane dokumenty wpłynęły na końcowe decyzje w tej sprawie. Wiadomo jednak, że odłożono je na okres późniejszy⁴⁷.

Masowe przechodzenie na tzw. wcześniejsze emerytury nastąpiło na mocy uchwały 100 Rady Ministrów z 21 lipca 1978 r. (weszła w życie z dniem 1 sierpnia 1979 r.), która dawała możliwość przejścia na emeryturę pracownikom legitymującym się wymaganym okresem zatrudnienia (mężczyźni 25 lat, kobiety 20 lat) i wiekiem obniżonym o 5 lat (dla nauczycielek i wychowawczyń zatrudnionych w placówkach oświatowych – 10 lat) w stosunku do ogólnie obowiązującego wieku emerytalnego. Odpowiedni wniosek miał być uzasadniony „ważnymi względami osobistymi”. Jak wskazywało jednorazowe badanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), liczba złożonych wniosków o wcześniejsze emerytury z uchwały nr 100 wyniosła: w okresie od 1 sierpnia 1978 r. do 31 grudnia 1978 r. – 18 749, a od 1 stycznia 1979 r. do 30 czerwca 1979 r. – 76 545⁴⁸. Warto ponadto pamiętać, że na podstawie innych niż przytoczone przepisów wcześniejsze przechodzenie na emeryturę umożliwiono niektórym wybranym grupom zawodowym⁴⁹.

⁴⁷ Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę*, DzU 1975, nr 9, poz. 53.

⁴⁸ AAN, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), 19/1, *ZUS, Informacja dotycząca załatwiania emerytur i rent przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa, sierpień 1979, k. 13.

⁴⁹ Dziennikarzom (*rozporządzenie Rady Ministrów z 12 listopada 1971 r. w sprawie warunków wymaganych do uzyskania emerytury przez dziennikarzy*, DzU nr 38, poz. 225); twórcom (*ustawa z 27 września 1979 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin*); niektórym pracownikom artystycznym, np. tancerzom, akrobatom, ekwilibrystom (kobiety 40 lat, mężczyźni 45 lat), śpiewakom, muzykom grającym na instrumentach dętych (kobiety 45 lat, mężczyźni 50 lat),

Podwyżki świadczeń, problemy starego i nowego portfela

Wskazane wyżej zmiany w systemie emerytalno-rentowym miały charakter selektywny, dotyczyły wybranych grup osób pobierających świadczenia. Tymczasem problemem najważniejszym była konieczność reformy o charakterze kompleksowym. W jednym z dokumentów na ten temat, rozpatrywanym na posiedzeniu BP 8 lutego 1978 r. podsumowano osiągnięcia dotychczasowych reform z lat 1970–1976. Wskazano przede wszystkim, że w tym okresie nastąpił wzrost przeciętnej emerytury z 1144 zł do 1739 zł, a liczba korzystających ze świadczeń zwiększyła się z 2,3 mln do 3,5 mln. Jako efekt doskonalenia systemu wskazano na dwukrotne (w 1971 i 1974 roku) podwyższenie świadczeń minimalnych, w wyniku czego wzrosły one średnio o 200 zł (np. emerytura minimalna z 900 do 1100 zł).

Zapoczątkowano zaplanowaną na lata 1975–1980 zasadniczą reformę systemu emerytur i rent pracowniczych zmierzającą do poprawy relacji świadczeń w stosunku do zarobków. W ramach tych zmian wymiar emerytury od części zarobku do 2 tys. zł podwyższono do 80%; stawkę procentową wymiaru emerytury od części zarobku przekraczającego 2 tys. zł zwiększano stopniowo z 25% do 50% w roku 1980.

Wskazywano m.in. na to, że: podwyższono dodatki rodzinne do emerytur i rent analogicznie jak zasiłki dla pracowników oraz wprowadzono dodatek w wysokości 60 zł dla rencistów pobierających świadczenia do 1500 zł i utrzymujących małżonka; wprowadzono dodatki w wysokości 5% emerytury dla emerytów, którzy przepracowali w PRL od 10 do 20 lat; podwyższono z 200 i 300 do 500 i 800 zł dodatki dla inwalidów I grupy. Wprowadzono również dodatki do emerytur i rent dla niektórych grup zawodowych, podwyższono świadczenia dla inwalidów wojennych i stworzono system świadczeń dla kombatantów. Zwiększono również renty dla rolników przekazujących ziemię państwu.

Przypominano także objęcie powszechnym zaopatrzeniem emerytalnym nowych grup społeczno-zawodowych (o czym pisałem wcześniej). Jako osiągnięcie wskazywano obniżanie wieku emerytalnego dla wybranych grup pracowników oraz podwyższanie dopuszczalnej granicy zarobkowej niepowodującej zawieszenia świadczeń dla niektórych grup zawodowych (m.in. dla osób zatrudnionych w handlu, gastronomii, usługach, spółdzielczości inwalidzkiej, służbie zdrowia, organizacjach społecznych i kombatanckich, w nauce i oświacie, przemyśle piekarniczym, poligraficznym, PGR itp.).

artystom chóru, aktorom teatru lalek (kobiety 50 lat, mężczyźni 55 lat); kombatantom, więźniom obozów koncentracyjnych oraz inwalidom wojennym (*ustawa z 23 października 1975 r. o dalszym zwiększaniu świadczeń dla kombatantów i więźniów obozów koncentracyjnych – tzw. ustawa kombatancka* – DzU nr 34, poz. 186). Szerzej: M. Pierzchalska, *Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę*, „Polityka Społeczna” 1981, nr 7, s. 25–28.

Zniesiono obowiązek automatycznego przenoszenia na emeryturę osób, które przekroczyły wiek emerytalny, stwarzając tym samym możliwość dalszego zatrudnienia pełnosprawnych pracowników o wysokich kwalifikacjach, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej.

Przypominano ponadto, że z początkiem każdego roku – aż do roku 1980 – wprowadzane będą kolejne etapy podwyżek emerytur i rent wynikających z uchwały XII plenum⁵⁰. Zgodnie z ustawą z 18 grudnia 1976 r. z dniem 1 marca 1977 r. wchodził w życie nowy system ubezpieczenia społecznego rzemieślników i innych osób wykonujących samodzielną działalność zarobkową⁵¹. Z dniem 1 maja 1977 r. zapoczątkowany miał być proces podwyższania rent i emerytur ze starego portfela oraz emerytur i rent minimalnych.

Mimo tych osiągnięć wskazywano na potrzebę wydania nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Winna ona m.in. stworzyć system okresowego wzrostu wysokości przyznanych już świadczeń, stosownie do tempa wzrostu średnich płac. System ten miał być zainaugurowany od 1981 roku i zapobiec powstawaniu w przyszłości starego portfela świadczeń.

W dalszej części dokumentu pisano o szczegółowych problemach, które winna rozwiązać nowa ustawa (m.in. przyjęcie zasady obliczania emerytur i rent od faktycznych zarobków netto, przekształcenie dodatku za staż pracy w Polsce Ludowej na dodatek za okres pracy przekraczający okres wymagany do świadczeń; objęcie zaopatrzeniem emerytalnym osób zatrudnionych u najbliższych krewnych, z wyjątkiem małżonków, pod warunkiem bieżącego opłacania składek ubezpieczeniowych, naliczenie do wysługi emerytalnej okresu opieki sprawowanej przez członka rodziny nad rencistą zaliczonym

⁵⁰ Na tym plenum postanowiono, że z dniem 1 stycznia 1965 r. rozpocznie się „sukcesywne, coroczne podwyższanie stawek dla obliczania emerytur i rent od zarobków powyżej 1500 do 2000 zł miesięcznie. Chodzi o to, aby w 1980 r. uzyskać podniesienie podstawy wymiaru rent z 55% do 80%, rent inwalidzkich I i II kategorii z 30% do 65%, III kategorii z 20% do 45% oraz rent rodzinnych z 30% do 45%–60% zależnie od liczby osób korzystających z renty”. Od 1 stycznia miało nastąpić podniesienie stawek dla obliczania emerytur i rent od zarobków powyżej 2000 zł”. AAN, KC PZPR, III/83, *Stenogram XII plenarnego posiedzenia Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w dniu 18 stycznia 1974. Program Rządu PRL w zakresie realizacji postanowień I Krajowej Konferencji PZPR*, k. 20.

⁵¹ W listopadzie 1976 roku osoby prowadzące działalność rzemieślniczą objęte były ubezpieczeniem na zasadach określonych ustawą z 8 czerwca 1972 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników (DzU nr 23, poz. 165). Ubezpieczeniem tym zostały objęte na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 31 lipca 1974 r. (DzU nr 29, poz. 167) osoby prowadzące na własny rachunek działalność zarobkową w zakresie handlu i usług (właściciele sklepów i zakładów gastronomicznych, taksówkarze itp.), rybołówstwa morskiego oraz flisactwa turystycznego. Łączna liczba osób objętych systemem ubezpieczenia rzemieślniczego wynosiła w końcu 1976 roku (wraz z osobami współpracującymi) ok. 235 tys. osób, w tym 170 tys. rzemieślników i 65 tys. prowadzących inną działalność zarobkową. Zob. AAN, Urząd Rady Ministrów (dalej: URM), 5.3/97, *Protokół nr 20/76 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 26 listopada 1976*, k. 160.

do I grupy inwalidzkiej oraz nad dzieckiem kalekim, odstąpienie od zasady wstrzymywania wypłat rent rodzinnych wdowom i sierotom w razie zawarcia związku małżeńskiego)⁵².

Jako podsumowanie osiągnięć i niedostatków gierkowskiej polityki emerytalno-rentowej można potraktować decyzje BP z 15 lipca 1980 r. podjęte na kanwie dyskusji o nowej ustawie o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym (jej założenia zawierał załącznik do protokołu). BP zaleciło uwzględnić w proponowanych rozwiązaniach treści zawarte w przemówieniu E. Gierka na naradzie centralnego aktywu społeczno-gospodarczego w dniu 9 lipca 1980 r., w którym zapowiedział podniesienie rent i emerytur ze starego portfela, zasiłków dla rodzin wielodzietnych i samotnych matek wychowujących dzieci. Zalecano kontynuowanie prac nad kompleksowym projektem ustawy, który powinien być przedłożony BP do rozpatrzenia w pierwszej połowie 1981 roku. W „między czasie” podejmowane miały być doraźne działania zmierzające do eliminowania niedostatków aktualnej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Chodziło o ograniczenie przyznawania emerytur nadmiernie wysokich, „sprzecznych z poczuciem sprawiedliwości społecznej”. W pierwszym rządzie miały być selektywnie rozwiązane te problemy, które z punktu widzenia polityki społecznej były szczególnie ważne – jak np. podniesienie najniższych emerytur i dodatków rodzinnych na niepracującą żonę i uczące się dzieci rencisty, wzmoczenie kontroli zasadności przyznawania rent rolnikom za przekazanie gospodarstwa; weryfikowanie orzeczeń przyznających III grupę inwalidzką i wypłacania z tego tytułu renty, często ponad uzasadniony okres i w wysokościach przekraczających zarobki⁵³.

Dołączony do protokołu dokument pod nazwą *Założenia nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*⁵⁴, powstały w lipcu 1980 roku w MPPiSS, bardziej szczegółowo przedstawiał przyczyny przyjęcia tych zaleceń przez BP. Po stwierdzeniu osiągnięć polityki emerytalno-rentowej (wzrost liczby wypłacanych emerytur i rent do 4,4 mln na koniec 1979 r.; podwyższenie świadczeń i złagodzenie warunków ich uzyskania, co spowodowało wzrost przeciętnego świadczenia do 2525 zł w 1979 roku, a najniższej emerytury do 1800 zł) autorzy opracowania skupili się na wadach obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych.

Przed wszystkim nie ukrywano, że sytuacja bytowa wielu rodzin była nadal trudna, co dotyczyło przede wszystkim osób, którym świadczenia przyznano

⁵² AAN, KC PZPR, mikr. 2909, sygn. 1796, *Notatka w sprawie zmian w systemie powszechnego zaopatrzenia emerytalnego i opracowania nowej ustawy emerytalnej*, MPPiSS [1978], k. 283–390.

⁵³ AAN, KC PZPR, AAN, KC PZPR, mikr. B2984, sygn. 1815, *Protokół nr 12 z posiedzenia BP z 15 VII 1980 r.*, k. 509.

⁵⁴ Tamże, *Założenia nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, lipiec 1980, MPPiSS, k. 512–526.

w dawniejszych latach: 38% wszystkich świadczeń emerytalnych nie przekraczało 2000 zł, a niemal 60% – 2500 zł.

Obowiązujące zasady obliczania świadczeń powstałe w 1968 roku przestały odpowiadać zmienionym warunkom społeczno-ekonomicznym, „nie zapobiegają one – jak zauważono – powstawaniu nadmiernych dysproporcji w poziomie świadczeń emerytalnych i przyznawaniu ich w wysokości budzącej sprzeciw społeczny, zwłaszcza przy tzw. «kominach zarobkowych»”.

Konstatowano ponadto, że liczne zmiany merytoryczne wprowadzane aktami prawnymi różnej rangi powodowały nieczytelność przepisów emerytalnych. Obok postulatu podwyższenia świadczeń najniższych zgłaszano konieczność wprowadzenia zasady sukcesywnego podwyższania wszystkich przyznanych świadczeń. Krytykowano obowiązującą zasadę ich obliczania od zarobku, który osiągnął pracownik przed przejściem na emeryturę. Powodowało to, że pracownicy, którzy pracowali na analogicznych stanowiskach, otrzymywali zróżnicowanie świadczenia zależnie od daty ich przyznania. W miarę wzrostu kosztów utrzymania spadała ich wartość. Przypominano, że z dniem 1 stycznia 1980 r. dobiegł końca cykl corocznych podwyżek emerytur i rent, które w poprzednich latach łagodziły wady systemowe. Jednocześnie stwierdzano, że z powodu trudnej sytuacji ekonomicznej nie wydawało się możliwe uregulowanie tych kwestii w nowej ustawie w stosunku do wszystkich wypłacanych emerytur i rent. Za konieczność uznano jednak podwyżkę świadczeń najniższych dla 1,1 mln osób. To, co proponowano, to były korekty systemu (podwyższenie niektórych dodatków, stworzenie możliwości uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w niektórych uzasadnionych społecznie sytuacjach).

Co ciekawe, postulowane rozwiązania miały zniechęcać pracowników do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Okazało się bowiem, że stworzenie takiej możliwości spowodowało wielkie trudności kadrowe w zakładach pracy. Cel ten zamierzano osiągnąć przez wprowadzenie preferencji w wymiarze emerytur z tytułu dłuższego stażu pracy, zwłaszcza w jednym zakładzie, a także z tytułu pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wedle dotychczas obowiązujących rozwiązań pracownikowi, który przepracował w Polsce Ludowej ponad 20 lat, zwiększano emeryturę o 1% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok pracy, ale nie więcej niż o 10%, przy czym nie uwzględniano pracy po osiągnięciu 65 lat przez mężczyznę i 60 przez kobietę. Jednak z tego powodu, że każdy mężczyzna przechodzący w końcu lat siedemdziesiątych na emeryturę miał wtedy ponad 25-letni staż pracy w PRL, zwiększano mu emeryturę, nawet jeżeli miał tylko minimalny wymagany do emerytury staż pracy; z drugiej strony nieuwzględnianie pracy wykonywanej po osiągnięciu wieku emerytalnego skłaniało pracowników do przechodzenia na emeryturę bezpośrednio po jego osiągnięciu. Nie stwarzało to bodźców do dalszej pracy.

Proponowano więc przekształcenie dotychczasowego dodatku z tytułu ponadwudziesięcioletniego stażu pracy w Polsce Ludowej na dodatek z tytułu stażu

pracy dłuższego niż wymagany do przyznania emerytury przy utrzymaniu dotychczasowych zasad jego obliczania. Zakładano udoskonalenie zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent dla zapobiegania nieuzasadnionym wypłatom (kominy zarobkowe). Proponowano m.in. ograniczenie składników wynagrodzenia stanowiących podstawę wymiaru rent i emerytur z tytułu pracy w gospodarce uspołecznionej przez m.in. wyeliminowanie z podstawy wymiaru uznaniowych nagród i premii wypłacanych poza planowanym osobowym funduszem płac. Postulowano ustalenie górnego limitu niektórych składników wynagrodzenia stanowiących podstawę wymiaru rent i emerytur, zwłaszcza tych, które nie podlegały ograniczaniu, jak honoraria dziennikarskie za opracowania i publikacje ponad normę, honoraria za realizację programu radiowego i telewizyjnego itp. Zamierzano ograniczyć możliwości uwzględnienia w podstawie wymiaru emerytury i rent zarobków z dodatkowych zatrudnień (ponad pełny etat). Proponowano wydłużenie z 12 do 24 miesięcy okresu, z którego wynagrodzenie miało być przyjmowane do podstawy wymiaru rent i emerytur; miały to być „w zasadzie” zarobki z ostatnich 24 miesięcy zatrudnienia, przy zachowaniu możliwości uwzględnienia innych 24 kolejnych miesięcy przypadających na ostatnie 12 lat. Rozwiązanie miało zapobiec sztuczemu zawyżaniu zarobków w ostatnim roku przez przejściem na emeryturę. Zmianie miały ulec również zasady ustalania podstawy świadczeń z tytułu pracy w gospodarce nieuspołecznionej. Proponowano zmniejszenie dysproporcji w wysokości dodatków do emerytur i rent z tytułu szczególnego charakteru pracy.

Projektowanych nowych rozwiązań ekipa Gierka nie zdołała jednak wprowadzić w życie. Prace kontynuowano już w innych warunkach politycznych, z udziałem nowego kierownictwa partyjnego i pod naciskiem wzrastającej w siłę reprezentacji społecznej w postaci „Solidarności”⁵⁵.

Konkluzje

Podjęte rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków:

1. Polityka rentowo-emerytalna była traktowana przez ekipę Gierka jako ważne narzędzie jej legitymizacji w oczach rządzących.
2. Przyjęte rozwiązania z jednej strony podyktowane były systemowymi założeniami ideologicznymi, z drugiej coraz częściej musiały się liczyć z realiami społeczno-gospodarczymi, co skłaniało do pragmatyzmu; ta dwoistość motywów tkwiących u podłoża przyjmowanych rozwiązań widoczna była szczególnie przy okazji formułowania zasad przyznawania rent i emerytur rolnikom.

⁵⁵ Projekt proponowanych rozwiązań – zob. AAN, KC PZPR, mikr. 2989, *Protokół nr 63 z posiedzenia biura Politycznego KC PZPR 21 stycznia 1981, MPiSS, Podstawowe kierunki zmian systemu emerytalno-rentowego (załącznik na posiedzenie BP)*, k. 342 i n.

3. Na początku lat siedemdziesiątych jednym z istotnych celów polityki emerytalno-rentowej była pacyfikacja niepokojów społecznych wywołanych krwawą rozprawą z robotnikami w grudniu 1970 roku. Temu służyły podwyżki rent i emerytur minimalnych oraz wypłata świadczeń osobom bezpośrednio poszkodowanym i ich rodzinom.
4. „Kupowanie” poparcia społecznego oznaczało, że gierkowska ekipa władzy w polityce emerytalno-rentowej różnicowała świadczenia poszczególnych grup zawodowych w zależności od wyznaczanych sobie celów. Z tego powodu rozbudowie uległ system branżowych dodatków do emerytur i rent, zwiększono świadczenia dla Dąbrowszczaków, lojalnych księży i ludzi władzy. Utrzymano dodatki dla odznaczonych orderem lub tytułem honorowym.
5. W latach siedemdziesiątych nie udało się rozwiązać najistotniejszych problemów strukturalnych systemu rentowo-emerytalnego (stary i nowy portfel świadczeń), a przyjęte rozwiązania szczegółowe sprzyjały upowszechnianiu się wielu patologii.

Źródła i literatura

Archiwum Akt Nowych

Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej

Biurowo Polityczne sygn. 1744, mikr. 2913; sygn. 1753, mikr. 2924; sygn. 1757, mikr. 2926; sygn. 1759, mikr. 2928; sygn. 1760, mikr. 2929; sygn. 1791, mikr. 2907; sygn. 1792, mikr. 2907; sygn. 1792, mikr. 2907; sygn. 1801, mikr. 2911; sygn. 1810, mikr. 2979; sygn. 1815, mikr. B 2984; sygn. 1796, mikr. 2909, sygn. 1815, mikr. B 2984, mikr. 2989.

Posiedzenia plenarne KC PZPR: sygn. III/83, III/95.

Wydział Administracyjny KC PZPR, sygn. LI/327; LI/488; LI/35.

Wydział Organizacyjny KC PZPR, XI/755.

Urząd Rady Ministrów: posiedzenia Rady Ministrów: sygn. 5.3/97.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sygn. 19/1.

Publikowane dokumenty

Dziennik Ustaw 1972, nr 16, poz. 114; 1972, nr 23, poz. 165; 1972, nr 42, poz. 270; 1974, nr 29, poz. 167; 1975, nr 9, poz. 53; 1977, nr 32, poz. 140; 1981, nr 20, poz. 100.

II Krajowa Konferencja PZPR 9–10 stycznia 1978. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1978.

O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Uchwała VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Warszawa 1971.

I Krajowa Konferencja PZPR 22–23 października 1973 r. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1973.

VII Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 8–12 grudnia 1975. Stenogram z obrad plenarnych, Warszawa 8–12 grudnia 1975, Warszawa 1976.

VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6–11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972.

Opracowania

- Jackowiak C., *Kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1991.
- Lutyk A., *Sytuacja społeczna ludności rolniczej w starszym wieku*, Warszawa 1984.
- Mackiewicz-Golnik L., *Powszechne ubezpieczenie emerytalne*, Warszawa 1983.
- Muszalski W., *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1992.
- Pierchalska M., *Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę*, „Polityka Społeczna” 1981, nr 7, s. 25–28.
- Stanisz P., *Ubezpieczenie społeczne duchownych w prawie polskim*, Lublin 2001.
- Tryfan B., *System emerytalny w opiniach ludności wiejskiej*, Warszawa 1978.

**Ideology and pragmatism:
the perception of disability and old-age pension problems
by the Centre of power in Poland in the years 1970-1980**

Summary

The author argues that the pensions system has been treated by Edward Gierek and his new team as an important tool of its legitimacy in the eyes of the Polish society. The solutions adopted in the pension policy on the one hand were dictated by the ideological assumptions of system, on the other – more often have to take into account the socio-economic realities, which encouraged pragmatism. This duality of motives was particularly evident on the occasion of formulating rules for granting pensions to farmers. In the seventies did not solve the structural problems of the most significant disability or pension-system (the old and the new portfolio of benefits).

Key words: retirement, communism in Poland, old age, social security arrangements, pensions system

Edyta Czop

KONSEKWENCJE MIGRACJI ZAROBKOWYCH - EUROSIEROCTWO

Wstęp

Wyjazdy do pracy za granicę są nieodłączną częścią naszej historii, ze wszystkim pozytywami i negatywami tego zjawiska. Jego skutki rozpatruje się pod kątem gospodarczych zysków i strat dla kraju pochodzenia migranta i kraju docelowego, dla społeczności lokalnej, wreszcie dla samego zainteresowanego. Migrację ocenia się także z perspektywy następstw socjologicznych, demograficznych czy psychologicznych. Śledząc jej konsekwencje, nie można zatem pominąć rodziny migranta.

Analizy rodziny rozłączonej przestrzennie pochodzą jeszcze z lat dwudziestych XX wieku¹. Współcześnie jednak rodzinom migracyjnym, nazywanym transnarodowymi², poświęca się coraz więcej uwagi i badań. Powodem tego wydaje się mobilność polskiego społeczeństwa oraz coraz większa świadomość potencjalnych zagrożeń dla rodziny migracyjnej.

Wejście Polski do Unii Europejskiej wiązało się z szerszymi możliwościami legalnej pracy w krajach członkowskich czy ułatwieniami w przemieszczaniu się (tanie podróże, akces do strefy Schengen). Stopniowo migracja traciła odium ostatecznego wyboru, zerwania. Obecnie traktowana jest jako coś naturalnego, jako szansa na pracę i poprawę bytu rodziny, możliwość lepszych zarobków czy szukanie nowych perspektyw rozwoju. Wyjazdowi towarzyszy świadomość możliwości powrotu w dowolnym momencie. Pod wpływem zachodzących zmian rozwinęły się różne strategie migracyjne – migracja długotrwała i krótkotrwała, cykliczna, rotacyjna, wahadłowa, strategia sektorowa, utajniona deprecjacja zawodowa, opóźniona dyspersja przestrzenna, odroczone konsumpcja i inne³.

¹ Zob. W. Danilewicz, *Rodzina ponad granicami. Transnarodowe doświadczenia wspólnoty rodzinnej*, Białystok 2010, s.106–107.

² Rodzina transnarodowa to rodzina nuklearna tworząca przynajmniej dwa gospodarstwa domowe na obszarze dwóch różnych państw; zob. *Dziecko, rodzina i szkoła wobec migracji rodzicielskich: 10 lat po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2014 [pdf], s. 9.

³ Szerzej zob. E. Czop, *Migranci polscy w krajach unijnej piętnastki (1992–2011). Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2013; I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Emigracja ostatnia?*, Warszawa

W 2004 roku poza krajem przebywało ok. 1 mln osób, w tym w UE 750 tys. (w Europie 770 tys.). Trzy lata później liczba Polaków za granicą wynosiła 2270 tys., z tego w Europie – 1925 tys. (w UE – 1860 tys.). Spadek liczby polskich migrantów nastąpił w latach 2008–2010 i była związany z kryzysem finansowym. Ponowny wzrost odnotowano w 2011 roku. Wówczas w krajach UE przebywało 1670 tys. osób (w Europie 1754 tys.; ogółem poza Polską znajdowało się 2060 tys.). Pod koniec 2013 roku poza Polską przebywało czasowo około 2196 tys. osób, z tego w krajach UE 1789 tys. Liczba Polaków w UE zwiększyła się w stosunku do 2012 roku o 69 tys. Wśród państw unijnych największa liczba polskich obywateli przebywała w Wielkiej Brytanii (642 tys.), Niemczech (560 tys.), Irlandii (115 tys.), Holandii (103 tys.) oraz we Włoszech (96 tys.)⁴.

Zgodnie z badaniami CBOS z 2013 roku co siódmy dorosły Polak (14%) w okresie od akcesji Polski do UE pracował lub nadal pracuje za granicą. Do takiego zatrudnienia najczęściej przyznawali się bezrobotni (32%), którzy chętnie podejmowali prace sezonowe. Równocześnie część z nich okres bezrobocia w Polsce traktuje jako odpoczynek przed kolejnym wyjazdem do pracy za granicę. Zatrudnienia poza krajem częściej szukają osoby młode, co czwarty respondent (26%) w przedziale wiekowym 25–34 lat ma epizod pracy za granicą. Udział w migracjach poakcesyjnych częściej deklarowali mężczyźni⁵.

Wyjazdy wpłynęły na życie znacznej liczby osób. W 2013 roku 13% badanych przyznało, że ktoś z ich gospodarstwa domowego pracuje poza krajem, 2/3 badanych ujawniło, że mają członka rodziny lub znajomego, który mieszka za granicą⁶. Wzrost zbiorowości osób przebywających poza krajem odbija się na coraz większej liczbie rodzin. Tym samym rozłąki zagraniczne zostały uznane za potencjalne zagrożenie „generujące” zjawisko rodziny ryzyka. Umieszczono je zatem obok takich czynników jak: „ubożenie społeczeństwa, bezrobocie, bezdomność, bieda, liberalizacja poglądów w dziedzinie etycznej – rodząca wzrost rodzin niepełnych, zwiększająca liczbę rozwodów i separacji”⁷.

Warto również wspomnieć o roli prasy i innych mediów donoszących o problemach związanych z wyjazdami za granicę rodzica/rodziców. Współcześni badacze, instytucje publiczne i dziennikarze zwracają baczną uwagę zwłaszcza na dzieci wychowujące się w rodzinach migrantów. Nagłaśniane są medial-

2009; *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu* pod red. E. Jaźwińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2001 i in.

⁴ *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, Warszawa, październik 2014, s. 2–3.

⁵ CBOS, *Poakcesyjne migracje zarobkowe*, Warszawa, listopad 2013, s. 1–2. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” wykonano w dniach 7–14 listopada 2013 r. na liczącej 990 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁶ Tamże, s. 4.

⁷ S. Kawula, *Rodziny ryzyka w Polsce współczesnej [w:] Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin* pod red. T. Sołtysiak, M. Gołembowskiej, Włocławek 2007, s. 35.

nie przypadki dzieci zaniedbanych, osamotnionych, których rodzic wyjechał na krótko, ale pobyt przeciągał się, a kontakt stawał się coraz rzadszy, albo których ojciec/matka wchodzi w nowy związek.

Niniejszy tekst jest próbą zestawienia opisywanych potencjalnych niebezpieczeństw i zagrożeń z wynikami badań dotyczących rodzin transnarodowych oraz uczniów, których rodzic/rodzice wyjechali do pracy za granicę.

Kwestie definicyjne i szacunkowe

Powszechnie w dyskursie publicznym, ale i naukowym, używa się terminów „eurosierota”, „eurosieroctwo”; trudno jednak o pełną i wyczerpującą definicję tego pojęcia. Zwykle mianem tym określa się dzieci, których choć jedno z rodziców przebywa w którymś z krajów Unii Europejskiej. Według Stanisława Kozaka „eurosierota to dziecko, które wychowuje się bez co najmniej jednego rodzica, który wyjechał za granicę w celach zarobkowych”. Natomiast eurosieroctwo „to fakt nieposiadania przez kogoś (niepełnoletniego) obojga rodziców lub jednego rodzica, którzy opuścili kraj za pracą. To zjawisko uznaje się za jedną z poddziedzin «sieroctwa społecznego» (stan określający sytuację i położenie społeczne dzieci wychowanych poza rodziną w domach dziecka lub w rodzinach zastępczych, np. ze względów innych niż śmierć rodziców)”⁸.

Definicje te nie biorą pod uwagę czasu trwania migracji, w tej sytuacji nawet krótki okres rozłąki jest traktowany jako sieroctwo. Pojęcie „eurosierota/eurosieroctwo” może się również kojarzyć z pozostawieniem dzieci i wyjazdem do strefy eurolandu. Jak zauważył Bartłomiej Walczak, autor raportu z badań dotyczących migracji rodzicielskich z 2008 i 2014 roku, „w przeciwieństwie do naukowej definicji sieroctwa migracyjnego⁹ definicja eurosieroctwa nie zawiera odniesienia do przemian jakości więzi pomiędzy rodzicami a dzieckiem, poziomu osamotnienia dziecka czy elementów formalnych, przede wszystkim przekazania dziecka pod pieczę zastępczą”¹⁰.

Takie podejście do kwestii migracji rodzicielskich może stygmatyzować dzieci i ich rodziców. Stereotypizacja rodziny transnarodowej przekłada się również na oceny i postawy samych dzieci, których rodzice migrują. W badaniach skutków migracji rodziców/opiekunów z 2008 roku zwrócono uwagę na odmienne postrzeganie postaw matek i ojców migrujących za pracą przez uczniów –

⁸ S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce. Skutki migracji zarobkowej dla dzieci i ich rodzin*, Warszawa 2010, s. 113.

⁹ Sieroctwo migracyjne to „przekazanie dziecka pod pieczę zastępczą wobec niewydolności wychowawczej rodziny przebywającej za granicą”; zob. B. Walczak, *Migracje rodzicielskie [w:] Szkoła wobec mobilności zawodowej rodziców i opiekunów. Niezbędnik nauczyciela* pod red. E. Kozdrowicz, B. Walczaka, Warszawa 2008, s. 9.

¹⁰ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 11–12.

dzieci emigrantów. Bardziej negatywnie oceniane były matki, respondenci częściej wskazywali na chłód i odrzucenie. Natomiast w przypadku ojca wybierano wsparcie¹¹.

B. Walczak uważa, że przez pojęcie „eurosieroctwa należy rozumieć sytuację, w której emigracja zarobkowa rodziców/rodzica powoduje zaburzenie takich funkcji rodziny, jak zapewnienie ciągłości procesu socjalizacji, wsparcia emocjonalnego dziecka i transmisji kulturowej. Zjawisko to stanowi bezpośrednią przyczynę wielu problemów związanych z edukacją i wychowaniem dzieci i młodzieży pozostawionych bez należytej opieki”. Swym zasięgiem obejmuje 1–2% populacji uczniów, ale liczba dzieci, których rodzice to migranci poakcesyjni, jest zdecydowanie większa¹².

Na negatywne aspekty uproszczonej definicji zwróciło również uwagę Ministerstwo Edukacji Narodowej, przyjmując jako punkt wyjścia definicję zbieżną z propozycją B. Walczaka. MEN podjęło także próbę uściślenia pojęcia sieroctwa migracyjnego: „o problemie sieroctwa migracyjnego mówimy wtedy, gdy na skutek wyjazdu jednego lub obojga rodziców (w tym przypadku do pracy zarobkowej) występuje potrzeba oddania dziecka pod opiekę innych osób lub instytucji lub gdy dziecko pozostaje jedynie w zasięgu fizycznego oddziaływania tylko jednego z rodziców”¹³.

Wiesława Walkowska proponuje za „eurosierotę” uznać dziecko, którego „rodzice/opiekunowie prawni wyjechali za granicę w celach zarobkowych i pozostają tam powyżej sześciu miesięcy”. Jak sama zauważyła, „to definicja bardzo wąska i odnosi się do dzieci, których jedno lub też obydwójce rodziców przebywa za granicą”¹⁴. Ważna jest w tej definicji długość rozłąki z rodzicem/rodzicami, zwłaszcza że negatywne skutki zwykle korelują z długością rozłąki. Jak zresztą zauważyła sama autorka, przyjęła jako najodpowiedniejszy okres pół roku, gdyż wówczas można zaobserwować pierwsze skutki rozłąki, choć każda sytuacja rządzi się swoimi prawami.

Brak jednej przyjętej przez badaczy definicji zjawiska eurosieroctwa wpływa na trudności oceny jego zasięgu. Z badań przeprowadzonych w 2008 roku na zlecenie Rzecznika Praw Dziecka wynikało, że u co czwartego ucznia w Polsce

¹¹ Tamże, s. 12–13.

¹² B. Walczak, *Migracje poakcesyjne z perspektywy ucznia. Wstępna diagnoza społecznych i pedagogicznych skutków „euro-migracji” rodziców i opiekunów*, Warszawa 2008 [pdf], s. 4–5. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2007 roku 1299 dzieci zostało przekazanych w pieczę zastępczą z powodu wyjazdu rodziców; tenże, *Migracje rodzicielskie...*, s. 9.

¹³ A. Tynelski, *Sytuacja dziecka w rodzinie migrującej w Polsce*, http://ko.poznan.pl/pub/ftp/zdarzylo_sie/MEN_Sytuacja%20dziecka%20w%20rodzinie%20migruj%C4%85cej%20w%20Polsce.doc [dostęp 20.01.2015], s. 1.

¹⁴ W. Walkowska, *Społeczne skutki eurosieroctwa, Prawdziwe i społeczne konsekwencje migracji zarobkowej. Wybrane zagadnienia* pod red. S.L. Stadniczeńki, M. Gołowkin-Hudały, A. Wilk, Opole 2009, s. 116–117.

rodzic/rodzice pracują poza krajem. Według szacunków na 2009 rok ze 110 tys. polskich rodzin wyjechał przynajmniej jeden rodzic¹⁵.

W lipcu 2010 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziło badania¹⁶ mające określić rozmiary i skutki sieroctwa migracyjnego. Zgodnie z nimi w co piątą placówkę edukacyjną znajdowali się uczniowie, których obydwój rodzice lub samotnie wychowujący rodzic wyjechali za granicę do pracy. Liczba dzieci, których obydwój rodzice wyjechali, wynosiła 10 759 (tj. 0,3% ogółu), natomiast liczbę dzieci, których samotnie wychowujący rodzic wyjechał, określono na 9911 (0,29% ogółu)¹⁷.

W maju – czerwcu 2014 roku wykonano badania na losowej próbie 100 szkół. Ogółem zebrano 4169 ankiet od uczniów i 272 od nauczycieli. Rozłąki z przynajmniej jednym rodzicem w ciągu trzech lat poprzedzających badanie doświadczyła 1/5 uczniów. Wynik ten oznaczał spadek w porównaniu z 2008 rokiem. „Siedem na dziesięć migracji rodzicielskich to wyjazd samego ojca (opiekuna), 14,8% migracja matki, 17,2% migracja obydwójga, w 2/3 przypadków o charakterze naprzemiennym. Najczęściej decydowano się na wyjazdy krótkotrwałe (do dwóch miesięcy)”¹⁸.

Skala sieroctwa migracyjnego różni się w poszczególnych regionach. W badaniach prowadzonych w 2008 roku województwem, w którym zanotowano największy odsetek uczniów doświadczonych wyjazdem choć jednego rodzica, było opolskie (43% uczniów), ponadto w czołówce znalazły się: zachodniopomorskie (37,2%), warmińsko-mazurskie (35,1%), świętokrzyskie (34,4%) oraz podkarpackie (33,7%)¹⁹. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od nauczycieli w badaniu z 2010 roku najniższy procent uczniów, których rodzice wyjechali do pracy za granicę, odnotowano w województwach mazowieckim, łódzkim, śląskim. Na drugim biegunie znajdowały się zaś: opolskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, lubelskie, małopolskie i świętokrzyskie²⁰. Z kolei w badaniu z 2014 roku wśród pięciu województw z najwyższymi wskaźnikami wyjazdów rodziców znalazły się: zachodniopomorskie (28,7%), lubuskie (26,5%), podkarpackie (26,4%), warmińsko-mazurskie (25,3%), wielkopolskie (24,2%). Porównując mapy mobilności rodziców, należy zauważyć, że pozycję lidera pomiędzy

¹⁵ *Rodzice za granicą, Marysia u babci*, http://www.usc.pl/aktualnosci;298;Rodzice_za_granic%C4%85,_Marysia_u_babci [dostęp 8.04.2015].

¹⁶ W badaniu uczestniczyły 22 644 placówki (55,51% ogółu). Były to szkoły specjalne i ogólnodostępne: od przedszkoli i podstawowych poprzez gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne po szkoły dla dorosłych (tylko w odniesieniu do słuchaczy poniżej 18 lat). Według danych uzyskanych od respondentów liczba dzieci w placówkach biorących udział w badaniu wynosiła 3 384 164; zob. A. Tynelski, *Sytuacja dziecka w rodzinie...*, s. 3.

¹⁷ Tamże, s. 4–5.

¹⁸ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 14–15, 91.

¹⁹ Tamże, s. 38.

²⁰ A. Tynelski, *Sytuacja dziecka w rodzinie...*, s. 5.

badaniami straciło opolskie. Można to tłumaczyć pojawieniem się tendencji osiedleńczych w przypadku części wyjazdów. Wyjaśnienia trzeba też szukać w sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz tradycjach migracyjnych. Natomiast w przypadku województw zachodnich ważną rolę odgrywała bliskość zachodnich rynków pracy. W odniesieniu do krótkotrwałych wyjazdów ten ostatni czynnik staje się wiodący. Ponadto po okresie wzmożonej mobilności nastąpił jej spadek, a od 2011 roku ponowny wzrost. Oprócz tego na badanie w 2010 i w 2014 roku miały wpływ efekty kryzysu finansowego i stopniowe wychodzenie ze stagnacji rynków krajów przyjmujących²¹.

Skutki migracji rodzica/rodziców

Efekty migracji zarobkowej rodzica/rodziców rozpatrywane są w kategoriach pozytywów i negatywów oraz ich wpływu na dzieci i pozostałego w kraju współmałżonka/partnera. Barbara Sordyl zwróciła uwagę na zachodzące stopniowo zmiany w sytuacji wychowawczej rodziny transnarodowej. Pierwszy ich etap obejmuje proces podejmowania decyzji o wyjeździe. Etap drugi to wyjazd otwierający okres oczekiwania na wiadomość, kontakt, przyjazd/powrót, a także czas układania życia rodzinnego bez jednego/obojga rodziców. Etap trzeci wiąże się z przedłużaniem nieobecności; niesie ze sobą niepokój. Długotrwała nieobecność, jak i krótkotrwałe powroty mogą prowadzić do dezorganizacji życia rodziny²².

Wyraźnie widoczne jest zaangażowanie całej rodziny w wyjazd jednego jej członka. Rozpoczyna się już na etapie podejmowania decyzji, gdy rozważane są za i przeciw, czynniki wypychające i przyciągające. Wśród motywów na pierwszym miejscu znajdują się względy materialne, dążenie do polepszenia sytuacji bytowej rodziny. Przewagę przesłanek materialnych potwierdzają również badania z 2014 roku. Zgodnie z nimi w rodzinach, w których na migrację zdecydował się ojciec, lepiej oceniano sytuację ekonomiczną niż w pozostałych rodzinach transnarodowych. W przypadku migracji podwójnej ocena była znacząco niższa. W odniesieniu do wyjazdu ojca na ocenę sytuacji bytowej mogła wpływać jej odczuwalna poprawa²³.

Według badań z 2010 roku i początku 2011²⁴ na migrację zarobkową częściej decydowali się ojcowie. Rodzice wyjeżdżający do pracy za granicę nie do końca zdają sobie sprawę ze skutków swojej decyzji. Dotyczy to zwłaszcza oj-

²¹ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 38–40.

²² B. Sordyl, *Poczucie osamotnienia u dzieci z rodzin migrujących zarobkowo* [w:] *Wychowanie w środowisku. Między tradycją a wyzwaniem cywilizacji przyszłości* pod red. M. Chodkowskiej, A. Mach, Rzeszów 2010, s. 217–218.

²³ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 24–25.

²⁴ Badania przeprowadzili pracownicy Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku w 2010 roku i na początku roku 2011.

ców, na których spoczywa obowiązek zapewnienia bytu materialnego rodzinie, stąd ich nieobecność w rodzinie i rzadsze kontakty z dzieckiem²⁵. W przypadku migracji kobiet wyraźny jest związek z wiekiem dzieci (brak tak silnego związku w sytuacji wyjazdu ojca). W odniesieniu do matek niemowląt oraz matek dzieci w wieku poniżej przedszkolnego i w przedszkolnym migracje były stosunkowo rzadkie. W badaniach z 2008 roku „migracja matek dzieci poniżej trzeciego roku życia występowała poniżej błędu z próby”, natomiast w 2014 roku wyjeżdżała co dwudziesta osoba z tej kategorii. Zachowanie takie z jednej strony może być oznaką zmian w sferze odpowiedzialności za najmłodsze dzieci, może również wynikać z kultury migracyjnej. Równocześnie związek decyzji o wyjeździe z wiekiem dzieci wskazuje na obecność tradycyjnego podziału ról rodzicielskich w rodzinach transnarodowych²⁶.

Tradycyjny podział obowiązków rodzicielskich jest mocno obecny w społeczeństwie i wpływa na poglądy dotyczące łączenia pracy zawodowej z opieką nad dzieckiem. Znaczna część społeczeństwa uważa, że matka powinna zostać w domu, a ojciec zarabiać na rodzinę. Na kobiecie spoczywają odpowiedzialność za wychowanie dziecka, obowiązki rodzinne, natomiast praca zawodowa znajduje się na dalszym planie. Uzasadnieniem takiej postawy są m.in. względy ekonomiczne, związane z większymi zarobkami mężczyzn²⁷.

W sytuacji wyjazdu jednego rodzica większość obowiązków rodzinnych spada na drugiego, pozostającego w kraju. Według badań z 2014 roku rodzic pozostający w kraju otrzymał 71,1% wskazań; najważniejszą opiekunką pozostawała matka (57% wskazań). Częściej od ojców dzieci wskazywały dziadków (34%). Na intensywniejsze relacje z nimi wpływa migracja ojca, natomiast wyjazd matki korelował z rzadszym „szukaniem wsparcia u dziadka lub babci”. Ponadto wskazania respondentów sugerowały, że uczniowie rzadziej zwracali się ze swoimi problemami do bliskich krewnych pozostających w kraju. Można to interpretować jako rozluźnienie więzi, ale także jako szybsze dojrzewanie dzieci. Niewykluczone, że uczniowie nie postrzegają większego zakresu opieki jako źródła wsparcia w kryzysowych sytuacjach. Pozostali krewni uzyskali kilka procent wskazań, natomiast opieka sprawowana przez znajomych rodziców, sąsiadów lub płatne opiekunki należała do rzadkości²⁸.

Naturalnie obydwój rodzice powinni aktywnie uczestniczyć w wychowaniu i zaspokajaniu potrzeb dziecka od najmłodszych lat. Wyjazd rodzica/rodziców prowadzący do zaburzenia funkcji rodziny ma poważne konsekwencje dla rozwoju i socjalizacji dziecka. Według ponad połowy badanych pedagogów wyjazd

²⁵ *Eurosieroctwo – skala zjawiska w województwie podlaskim*, Białystok 2011 [pdf], s. 12.

²⁶ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 28–29.

²⁷ W. Kołodziej, *Rola ojca w życiu rodziny i dziecka* [w:] *Rodzice i dzieci w różnych systemach rodzinnych* pod red. I. Janickiej, Kraków 2010, s. 41.

²⁸ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 45–48, 51.

rodzica/rodziców sprzyja pojawianiu się problemów wychowawczych, edukacyjnych i społecznych. Niepełna opieka rodziców prowadzi do obniżenia kontroli rodzicielskiej i co za tym idzie, rozluźnienia dyscypliny. Opiekunowie tymczasowi, z którymi pozostają dzieci, zwykle są mniej wymagający. Taka sytuacja może skutkować brakiem systematyczności i motywacji do nauki, nieporadnością, może negatywnie odbijać się na umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach. Konsekwencje migracji rodzicielskich mogą prowadzić do bardziej drastycznych skutków, takich jak samookaleczanie się, nadużywanie środków psychoaktywnych czy agresja. Należy także pamiętać o problemach emocjonalnych, takich jak tęsknota, poczucie osamotnienia, zagubienie, rozdrażnienie. Przeciagająca się nieobecność rodzica/rodziców może ewokować pojawienie się stanów lękowych, niepokoju, nadpobudliwości lub zamknięcia w sobie. Z drugiej strony poczucie braku zainteresowania matki lub ojca może skutkować chęcią zwrócenia na siebie uwagi, choćby poprzez wyzywające zachowanie. W przypadku problemów społecznych pedagodzy wymieniają: „zachowania aspołeczne, trudności w odnalezieniu się w grupie, odizolowanie oraz problemy rówieśnicze czy demonstracyjnie wrogie”²⁹.

Zgodnie z badaniami Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy dotyczącymi eurosieroctwa³⁰ problemy w nauce, niekorzystne zmiany emocjonalne, trudności wychowawcze dotyczą mniej niż 10% badanych dzieci. Wymieniano głównie: brak dyscypliny, arogancję, lekceważący stosunek do obowiązków szkolnych, kłamstwa. Wśród innych trudności wychowawczych znalazły się: „bierna postawa wobec różnych sytuacji”; problemy z nawiązywaniem kontaktów, brak zaangażowania w powierzone zadania, brak samodzielności w ich wykonywaniu, także nadpobudliwość, agresja, nieopanowanie, nieufność, brak wiary we własne siły, nieśmiałość, apatia. W kilku przypadkach zauważono trudności ze spaniem i zasypianiem. Ponadto opiekunowie zwracali uwagę na tęsknotę za rodzicem³¹.

W kwestii problemów z dyscypliną i wynikami w nauce badania przeprowadzone w 2014 roku wskazały, że „dla pojawienia się problemów z dyscypliną fakt wyjazdu rodzica ma nieco mniejsze znaczenie niż płeć ucznia. Istotny jest też wiek (im starszy uczeń, tym większe prawdopodobieństwo spóźnień) oraz alokacja klasowa”. Równocześnie 93,2% badanych nauczycieli uważa, że migracje rodziców mogą uprawdopodobnić obniżenie wyników w nauce. Natomiast w przypadku zachowań ryzykownych „nie zaobserwowano żadnego istotnego związku wśród uczniów szkół podstawowych, zaś w ponadpodstawowych

²⁹ *Eurosieroctwo – skala zjawiska...*, s. 4–5, 19.

³⁰ W skład zespołu weszli Z. Węgiński, P. Prusak, S. Piekut-Burzyńska, W. Gulin. Badania miały objęto wybrane placówki szkolne i gimnazja na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

³¹ S. Piekut-Burzyńska, *Emigracja zarobkowa rodziców a zaburzenia w funkcjonowaniu dzieci* [w:] *Rodzice i dzieci w różnych...*, s. 50.

jedyną istotną różnicą jest częstsze sięganie po papierosy przez uczennice z rodzin transnarodowych. [...] Można zatem postawić hipotezę, że z punktu widzenia profilaktyki zachowań ryzykownych nieobecność rodziców jest niekorzystna w okresie eksperymentowania przez młodzież z różnymi formami deprivacji”. Wystąpienie zachowań ryzykownych jest bardziej prawdopodobne podczas dwóch pierwszych miesięcy nieobecności rodzica/rodziców; w miarę upływu czasu tendencja ta słabnie³².

W badaniach MEN najczęściej wymienianymi problemami były m.in.: „pozostawienie dzieci pod opieką innych bez formalnego ustanowienia opieki nad nimi przez sąd rodzinny, brak kontaktu z rodzicem (osobistego i korespondencyjnego), niemożność poinformowania rodziców o szkolnych problemach dziecka, trudności w egzekwowaniu frekwencji ucznia, trudności z uzyskaniem zgody na udział dziecka w różnych imprezach, wyjazdach itp., brak opieki nad dzieckiem”³³.

Różnie wygląda także kwestia realizacji zadań rodzicielskich. Jak już zaznaczono, obowiązki przejmuje zwykle rodzic pozostający w kraju. W większości przypadków mimo nawału zajęć „samotny” rodzic radzi sobie z nowymi zadaniami. Taka postawa wynika z silnej motywacji do „przetrwania” rozłąki u rodzica, który pozostał z dziećmi, przekonania o krótkotrwałości wyjazdu współmałżonka oraz konieczności wspierania go. Drugą przyczyną związaną jest z wiekiem dzieci. Najbardziej obciążeni obowiązkami domowymi są rodzice dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, jednak w miarę dorastania dzieci zakres obowiązków rodzica się zmienia – część zadań przejmują dzieci. Ważne jest również wsparcie rodzin transnarodowych ze strony bliskich, najczęściej dziadków. Zdarza się jednak, że rodzic jest zbyt obciążony obowiązkami. Przemęczenie „samotnych” rodziców, ciągle nowe problemy mogą się niekorzystnie odbić na wypełnianiu przez nich zadań wychowawczych. Sytuacja taka może zaś prowadzić do wystąpienia u dzieci trudności szkolnych, zaniebdywania obowiązków szkolnych i innych niepożądanych konsekwencji³⁴.

Naturalnie wyjazd rodzica/rodziców do pracy za granicę niesie ze sobą nie tylko same negatywy. Warto pamiętać także o pozytywnych aspektach takiej decyzji. W sferze ekonomicznej jest to zwykle poprawa warunków materialnych, w jakich żyje rodzina, wzrost standardu codziennego życia. Lepsze warunki materialne przekładają się zaś na zacieśnienie relacji rodzinnych, poprawia się wizerunek poszczególnych osób (jest doceniana ich rola w rodzinie), podnosi się ocena własna migrantów. W niektórych rodzinach rośnie poczucie bezpieczeństwa związane z wyjazdem osoby nadużywającej alkoholu, skłonnej do przemocy³⁵.

³² *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 62, 67, 79, 94.

³³ A. Tynelski, *Sytuacja dziecka w rodzinie...*, s. 9–11.

³⁴ S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce...*, s. 111–112.

³⁵ Tamże, s. 113.

W przypadku dzieci wzrasta ich samodzielność, zaradność i odpowiedzialność. Co więcej, krótkie wyjazdy z reguły owocują wzmocnieniem więzi rodzinnych, dlatego tak ważne jest utrzymywanie kontaktu, a jednocześnie możliwości w tym względzie są bardzo szerokie.

Media elektroniczne umożliwiają kontakt z osobami przebywającymi nawet bardzo daleko od domu. Ważna jest jednak świadomość i indywidualne zaangażowanie; odpowiedzialność za emocjonalną stronę kontaktu spada na rodziców. W przypadku migracji jednego lub obojga rodziców codzienny kontakt telefoniczny lub za pośrednictwem Internetu jest szansą dla rodziny na utrzymanie więzi³⁶.

Podstawowym narzędziem komunikacji w przypadku polskich migrantów jest telefon (wskazało na niego 75,8% uczniów), z wideorozmów (Skype) korzystała ponad połowa badanych. Pozostałe narzędzia: portale społecznościowe, komunikatory otrzymały po kilkanaście procent wskazań. Poniżej 10% otrzymały: poczta elektroniczna (9,5%) oraz tradycyjne listy (5,4%). Natomiast 3,3% respondentów zaznaczyło odpowiedź „brak kontaktu”³⁷.

Zakładany wyjazd zwykle ma być krótkotrwały, często jednak wydłuża się. Pozostawione w kraju dzieci, zwłaszcza małoletnie, tęsknią, czekają na telefon, listy. Rodzice przeważnie starają się utrzymać kontakt, przyjeżdżają; swą nieobecność rekompensują, wysyłając ubrania, gadżety, zabawki itp. Z upływem czasu zainteresowanie rodziców może maleć, ograniczeniu ulegają kontakty telefoniczne, odwiedziny, a także przesyłane paczki, pieniądze. Zdarza się, że kontakt urywa się całkowicie³⁸.

Głębokim cieniem na sytuacji w rodzinie i rozwoju dzieci kładą się przypadki rozluźniania kontaktu ze strony jednego rodzica, aż do całkowitego zerwania, a także wchodzenie w nowe związki rodzica za granicą, jak i rodzica w kraju, problem alkoholu, zdrady małżeńskie, przemoc, porzucenie rodziny przez matkę/ojca³⁹.

Rozważając skutki migracji, należy sobie uzmysłowić, że sytuacja w rodzinach transnarodowych, zwłaszcza dzieci, jest wypadkową wielu czynników. Należą do nich długość migracji, jej rodzaj, osoba rodzica, który wyjechał (ojciec/matka), sytuacja w rodzinie przed wyjazdem, wiek dzieci, wsparcie lub jego

³⁶ A. Pasternak, M. Urbańska-Bulas, *Wirtualna relacja eurosieroty z eurorodzicem. Komunikacja w rodzinie drogą mediów elektronicznych* [w:] *Rodzina w mediach, media w rodzinie* pod red. M. Sitarczyk, Warszawa 2013, s. 32–33.

³⁷ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 57–58.

³⁸ E. Dolata, „Eurosieroty” w szkołach polskich – problemy dydaktyczne i wychowawcze [w:] *Uczeń wobec wyzwań współczesności* pod red. A. Rogalskiej-Marasińskiej, B. Banasiak, Łódź 2010, s. 209.

³⁹ J. Śledzianowski, *Polska rodzina w przestrzeni Unii Europejskiej* [w:] *Tradycja i współczesne nurty w opiece, wychowaniu i resocjalizacji w Europie* pod red. S. Bębas, E. Kielskiej, Radom 2014, s. 148.

brak ze strony dziadków, krewnych, znajomych, podtrzymywanie kontaktu, dbałość o zachowanie więzi. Różnorodne są także konsekwencje. Z jednej strony następuje poprawa dotychczasowej sytuacji materialnej rodziny, poszerzają się możliwości kształcenia dziecka. Dzieci z rodziny migracyjnej poznają własne uczucia i uczucia łączące członków rodziny, uczą się postrzegać rodzinę jako wspólnotę, biorą czynny udział w prowadzeniu gospodarstwa domowego, zbierając doświadczenia na przyszłość. Z drugiej strony nieobecność rodzica/rodziców w codziennym życiu może skutkować brakiem znajomości problemów dzieci, poczuciem osamotnienia u dzieci (szczególnie gdy wyjeżdża matka lub oboje rodziców), rozluźnieniem więzi między członkami rodziny, brakiem czasu dla dzieci, trudnościami wychowawczymi, brakiem poczucia stabilizacji, zwłaszcza w przypadku migracji wahadłowej (okresowej, krótkotrwałej)⁴⁰.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt migracji, zwłaszcza młodych ludzi. Eurosieroctwo dotyka także osób starszych, których dzieci wyjechały w celach zarobkowych. Osoby te nie zawsze potrafią sobie poradzić z trudnościami, z barierami, które napotykają w życiu społecznym, nie wszyscy są zdolni korzystać z nowych technologii (telefon komórkowy, komunikatory, Internet) umożliwiających kontakt z dziećmi⁴¹.

Konkluzje

Wyjazdy rodzica/rodziców w poszukiwaniu pracy nie są tylko domeną współczesności, odnotowywano je także we wcześniejszych okresach, co więcej, ich motywy i potencjalne zagrożenia były zbieżne z dzisiejszymi. Wioleta Danilewicz wyróżniła cechy migracji XIX wieku i okresu międzywojennego oraz nakreśliła obraz rodzin migracyjnych, który przystaje również do dzisiejszych realiów: przewaga motywów ekonomicznych, atrakcyjność zachodnich rynków pracy, okresowość wyjazdów, sieci migranckie, strategia odroczonej konsumpcji, utrzymywanie bliskich relacji między migrantami a członkami rodzin i społecznością lokalną. Emigranci w wielu wypadkach nadal pełnili rolę głowy rodziny. Niektórzy decydowali się na osłabienie lub zerwanie kontaktów z rodziną. Przyczyn takiego zachowania można szukać w porażce migracyjnej, niepowodzeniach, kompromitacji, złych relacjach małżeńskich przed wyjazdem⁴².

Nic nie wskazuje na to, że w ciągu najbliższych lat zjawisko wyjazdów do pracy za granicę będzie słabnąć. Na silny trend migracji zarobkowych w społeczeństwie wskazują choćby badania CBOS. Zgodnie z nimi gotowość do podjęcia pracy poza krajem deklarowało 24% respondentów. Obecnie zatem co

⁴⁰ B. Sordyl, *Poczucie osamotnienia...*, s. 217.

⁴¹ W. Walkowska, *Spoleczne skutki eurosieroctwa...*, s. 11

⁴² W. Danilewicz, *Rodzina ponad...*, s. 103–109.

czwarty Polak zgłasza chęć podjęcia zatrudnienia poza granicami Polski, przy czym jeden na dziesięciu deklaruje, że w przyszłości będzie starał się o pracę za granicą, a tyłu samo wyraża jedynie gotowość przyjęcia oferty takiej pracy, ale nie zamierza się o nią starać. Czterech na stu już podjęło starania, by znaleźć zatrudnienie za granicą⁴³.

Kwestię popularności migracji zarobkowych podjęto także w badaniach z 2014 roku. Znaczna część uczniów-respondentów deklarowała gotowość do migracji. Chęć zamieszkania poza Polską wyraziło 39% ogółu uczniów, w szkołach ponadgimnazjalnych odsetek wynosił 44%. Częściej o wyjeździe w przyszłości wspominały dzieci z rodzin migracyjnych. W tym wypadku można pisać o przejmowaniu wzorców migracyjnych od rodziców⁴⁴.

Współcześnie w wyjazdach rodziców dominują względy ekonomiczne. Warto pamiętać, że złe warunki bytowe, ubóstwo, bezrobocie mogą wpłynąć na postrzeganie rodziców, zwłaszcza ojca. Zdarza się, że rodzic nieposiadający stałej pracy może tracić swój autorytet jako osoba, która nie umie zapewnić rodzinie godziwego życia. Zła sytuacja materialna bywa przyczyną stresu. „Ubóstwo, zwłaszcza u ludzi żyjących poniżej poziomu socjalnego, prowadzi do braku poczucia bezpieczeństwa, uczucia bezsilności i beznadziejności, utraty znaczenia własnej roli życiowej”. W tej sytuacji wyjazd jednego z rodziców może mieć wpływ na poprawę sytuacji rodziny, jeżeli osoba emigrująca troszczy się o nią, wspiera finansowo. Poprawa warunków bytowych wpływa pozytywnie na poczucie bezpieczeństwa rodziny⁴⁵.

Mimo że zwykle wśród pozytywów migracji rodzica/rodziców wymienia się polepszenie sytuacji bytowej, warto mieć na względzie przypadki rodzin, które odczuły wręcz pogorszenie warunków materialnych. Powodem tego były najczęściej: zbyt krótki pobyt za granicą, brak pracy lub jej gwałtowna utrata, niewłaściwe stosunki między małżonkami (nieregularne czy też zbyt skromne wsparcie bliskich), wreszcie zerwanie kontaktu pomiędzy migrantem a rodziną⁴⁶.

Migracja zarobkowa rodziców i jej skutki może być rozpatrywana w różnych kontekstach. Jej negatywy ujawniają się w przypadku małżeństwa pozornie zgodnego i dobrego, posiadającego przyzwoity standard materialny. Gdy rozłąka z mężem jest dla matki bolesnym przeżyciem, stanowi to często podłoże kryzysu psychologicznego u dzieci i młodzieży⁴⁷. Zmiany dotyczą zarówno rodzica-migranta, jak i pozostałych w kraju członków rodziny. Mogą występować

⁴³ CBOS, *Poakcesyjne migracje...*, s. 6.

⁴⁴ *Dziecko, rodzina i szkoła...*, s. 94–95. Wyjątek stanowiły dzieci, których oboje rodziców pracowało za granicą. Ich wskazania nie różniły się od pozostałych uczniów.

⁴⁵ B. Pilecka, *Kryzys psychiczny u dorastającej młodzieży w kontekście emigracji zarobkowej rodziców* [w:] *Wychowanie w środowisku. Między tradycją a wyzwaniem cywilizacji przyszłości* pod red. M. Chodkowskiej, A. Mach, Rzeszów 2010, s. 212–213.

⁴⁶ *Eurosieroctwo – skala zjawiska...*, s. 4–5, 19.

⁴⁷ B. Pilecka, *Kryzys psychiczny...*, s. 213.

zmiany w osobowości, poczucie osamotnienia, obawy o trwałość małżeństwa, stres migracyjny, lęki, niepokoje, trudności w przystosowaniu się do nowej sytuacji⁴⁸.

Warto spojrzeć na problem eurosieroctwa również z perspektywy istniejących przepisów oraz przysługujących dzieciom praw. Nierzadko w przypadku migracji obojga rodziców lub samotnego rodzica opiekę nad dzieckiem przejmują krewni, znajomi, sąsiedzi itp. Jak zauważa Stanisław Kozak, osoba taka, uznawana za opiekuna faktycznego, nie posiada jednak prawa opieki nad dzieckiem. W związku z tym nie może decydować w sprawie dziecka, „podejmować decyzji wiążących, np. wyjazd na wycieczkę klasową, przeprowadzenie badań w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, wykonanie zabiegu operacyjnego w szpitalu, wyjazd dziecka za granicę”⁴⁹.

Wobec obserwowanych trudności ważne jest przygotowanie rodziców do wyjazdu, pomoc w podjęciu przez nich odpowiedzialnej decyzji. Należy im uświadomić, w jaki sposób zapewnić dzieciom odpowiednią opiekę, także pod względem prawnym. Instytucje publiczne, a przede wszystkim szkoły, powinny informować, jakie kroki należą w tym względzie do rodziców. Szczególnie ważne jest przeniesienie prawnej opieki na czas wyjazdu na osobę pełnoletnią, zadbanie o pozostawienie adresu doręczeń w kraju. Jako przykład może posłużyć informacja dla rodziców opracowana przez Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy we współpracy z pedagogami z Zespołu Szkół nr 9 w tym mieście⁵⁰.

Kolejną kwestią jest zapewnienie wsparcia dzieciom, których rodzic/rodzice pracują poza krajem. Ważnym zadaniem będzie rozpoznanie, do jakiej kategorii eurosierot uczniowie należą, czy nie lokują się grupie „całkowicie opuszczonych”, jak często mają kontakt z rodzicem/rodzicami, jak wypełniają swe obowiązki tymczasowi opiekunowie, jak wygląda ich współpraca ze szkołą, jakie jest zainteresowanie realizowaniem obowiązku szkolnego przez dzieci. Wychowawcy i pedagodzy powinni służyć pomocą dzieciom w nauce, wspierać ich w problemach osobistych.

Źródła i literatura

- CBOS, *Poakcesyjne migracje zarobkowe*, Warszawa listopad 2013 [pdf]
Danilewicz W., *Rodzina ponad granicami. Transnarodowe doświadczenia wspólnoty rodzinnej*, Białystok 2010.
Dolata E., „Eurosieroty” w szkołach polskich – problemy dydaktyczne i wychowawcze [w:] *Uczeń wobec wyzwań współczesności* pod red. A. Rogalskiej-Marasińskiej, B. Banasiak, Łódź 2010.

⁴⁸ S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce...*, s. 139.

⁴⁹ Tamże, s.114–115.

⁵⁰ *Informacje dla rodziców podejmujących pracę poza granicami kraju i uczniów podejmujących naukę poza granicami Polski oraz powracających do kraju*, Bydgoszcz 2008 [pdf].

- Dziecko, rodzina i szkoła wobec migracji rodzicielskich: 10 lat po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2014 [pdf].
- Eurosieroctwo – skala zjawiska w województwie podlaskim*, Białystok 2011 [pdf].
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, Warszawa, październik 2014 [pdf].
- Informacje dla rodziców podejmujących pracę poza granicami kraju i uczniów podejmujących naukę poza granicami Polski oraz powracających do kraju*, Bydgoszcz 2008 [pdf].
- Kawula S., *Rodziny ryzyka w Polsce współczesnej* [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin* pod red. T. Sołtysiak, M. Gołembowskiej, Włocławek 2007.
- Kołodziej W., *Rola ojca w życiu rodziny i dziecka* [w:] *Rodzice i dzieci w różnych systemach rodzinnych*, pod red. I. Janickiej, Kraków 2010.
- Kozak S., *Patologia eurosieroctwa w Polsce. Skutki migracji zarobkowej dla dzieci i ich rodzin*, Warszawa 2010.
- Pasternak A., Urbańska-Bulas M., *Wirtualna relacja eurosieroty z eurorodzicem. Komunikacja w rodzinie drogą mediów elektronicznych* [w:] *Rodzina w mediach, media w rodzinie* pod red. M. Sitarczyk, Warszawa 2013.
- Piekut-Burzyńska S., *Emigracja zarobkowa rodziców a zaburzenia w funkcjonowaniu dzieci* [w:] *Rodzice i dzieci w różnych systemach rodzinnych* pod red. I. Janickiej, Kraków 2010.
- Pilecka B., *Kryzys psychiczny u dorastającej młodzieży w kontekście emigracji zarobkowej rodziców* [w:] *Wychowanie w środowisku. Między tradycją a wyzwaniem cywilizacji przyszłości* pod red. M. Chodkowskiej, A. Mach, Rzeszów 2010.
- Sordyl B., *Poczucie osamotnienia u dzieci z rodzin migrujących zarobkowo* [w:] *Wychowanie w środowisku. Między tradycją a wyzwaniem cywilizacji przyszłości* pod red. M. Chodkowskiej, A. Mach, Rzeszów 2010.
- Śledzianowski J., *Polska rodzina w przestrzeni Unii Europejskiej* [w:] *Tradycja i współczesne nurty w opiece, wychowaniu i resocjalizacji w Europie* pod red. S. Bębas, E. Kielskiej, Radom 2014.
- Tynelski A., *Sytuacja dziecka w rodzinie migrującej w Polsce*, http://ko.poznan.pl/pub/ftp/zdarzylolo_sie/MEN_Sytuacja%20dziecka%20w%20rodzinie%20migruj%20C4%85cej%20w%20Polsce.doc
- Walczak B., *Migracje poakcesyjne z perspektywy ucznia. Wstępna diagnoza społecznych i pedagogicznych skutków „euro-migracji” rodziców i opiekunów*, Warszawa 2008 [pdf].
- Walczak B., *Migracje rodzicielskie* [w:] *Szkoła wobec mobilności zawodowej rodziców i opiekunów. Niezbędnik nauczyciela* pod red. E. Kozdrowicz, B. Walczaka, Warszawa 2008.
- Walkowska W., *Społeczne skutki eurosieroctwa. Prawdziwe i społeczne konsekwencje migracji zarobkowej. Wybrane zagadnienia* pod red. S.L. Stadniczeńki, M. Gołowkin-Hudały, A. Wilk, Opole 2009.
- Rodzice za granicą, Marysia u babci*, http://www.usc.pl/aktualnosci;298;Rodzice_za_granic%C4%85_Marysia_u_babci

The consequences of work-migration – euro-orphanhood

Summary

Nowadays, more and more attention is paid to the phenomenon of "euro-orphanhood". In public and scientific discourse we are taking in account the positive and negative aspects of the migration of parent/parents, its impact on mental and social development of a child. Moreover,

a lot of attention is paid to the problems which may arise during adolescence, e. g. learning difficulties, the vulnerability of "euro-orphans" to risky behaviors (alcohol, drugs etc.). At the same time lack of that single, accepted by all participants in the debate definition of that phenomenon, affects in turn the attempt to determine its range. In addition, a simplified understanding of the term "euro-orphanhood"/"euro-orphans" leads to stigmatization transnational families. In addition, it is worth remembering that the phenomenon of leaving abroad to work in conclusion applies not only to children, but also the elderly.

Key words: euro-orphanhood, euro-orphans, transnational families, work-migration, effects of migration

Maciej Cesarski

POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE A WYNIKI NARODOWEGO SPISU POWSZECHNEGO Z LAT 2002 I 2011

Wstęp

Głównym celem artykułu jest przedstawienie i wartościowanie najistotniejszych cech polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 roku oraz wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z lat 2002 i 2011 (NSP 2002 i NSP 2011) dotyczących sytuacji mieszkaniowej. Analiza sytuacji mieszkaniowej zorientowana jest na aspekty społeczne, w tym na rolę i miejsce form własności składających się na sektor publiczny. Zgodnie z metodą polskiej szkoły podchodzenia do tej problematyki sytuacja mieszkaniowa w sektorze publicznym decyduje o społecznej ostrości kwestii mieszkaniowej w państwach takich jak Polska¹. Do osiągnięć tej szkoły nawiązuje zastosowana w artykule procedura analizy sytuacji mieszkaniowej². Istotną płaszczyznę badań stanowi także wartościowanie wyników NSP 2011 pod względem ich spójności i wiarygodności na tle danych NSP 2002. Występują bowiem znaczne mankamenty już pierwszych wyników NSP 2011, głównie w tym zakresie³.

W niepodległej Polsce narodowe spisy powszechne przeprowadzane były do NSP 2002 metodą badania pełnego, różniącego się w niektórych spisach w nie-

¹ K. Krzeczowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa 1939; A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1914–1974*, Warszawa 1977; *Sytuacja mieszkaniowa ludności Polski w roku 1978*, t. 1–2, IKŚ, Warszawa 1983; M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Warszawa 2007; tenże, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013; tenże, *Mieszkaniowy sektor publiczny w Polsce – Narodowy Spis Powszechny 2002*. „Polityka Społeczna” 2003, nr 11–12, s. 18–22; tenże, *Sytuacja mieszkaniowa w sektorze publicznym w Polsce. Systemowe zmiany własności zasobu oraz stan w 2002 r.* [w:] *Polityka regionalna i samorządność* pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2006, s. 95–114.

² A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 9–16; tenże, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 219–256; J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999, s. 5–45; M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005...*, s. 9 i dalsze.

³ M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce – pierwsze wyniki NSP 2011 na tle lat 1988 i 2002*, „Człowiek i Środowisko” 2012, nr 4, s. 83–99.

wielkim stopniu zakresem przedmiotowym, jednak dotyczącego całej populacji ludności i mieszkań w granicach państwa polskiego. Były zatem w zasadzie spisami z natury typu inwentaryzacyjnego z niewielkim udziałem dochodzeń szacunkowych dotyczących po wojnie np. gospodarstw zbiorowego zamieszkiwania, a ostatnio ludzi bezdomnych⁴. Podstawą metody badania pełnego jest bezpośredni wywiad rachmistrza spisowego z osobami zamieszkującymi w pomieszczeniach z przeznaczenia mieszkalnych. W związku z upowszechnieniem nowych, internetowo-komputerowych technik badawczych i wobec łatwiejszego dostępu do danych administracji publicznej, a także w celu zmniejszenia kosztów i problemów organizacyjnych NSP 2011 przeprowadzony został nową w Polsce metodą mieszaną, zastosowaną najpierw w Skandynawii w 1970 roku. Metoda ta, aspirująca do badania pełnego, złączyła trzy źródła danych: z rejestrów i systemów informacyjnych, samospisu ludności oraz spisu reprezentacyjnego (ok. 20% mieszkań w Polsce), przy relatywnie znikomym udziale rachmistrzów spisowych wyposażonych w mobilne terminale i formularze elektroniczne⁵. W przypadku takiej metody badań nakładają się dwa rodzaje możliwych błędów. Są to błędy losowe spotykane w badaniu reprezentacyjnym oraz zdarzające się w badaniu pełnym błędy kompletności (np. pominięcia, powtórzenia i kwalifikowania) i treści (np. zły opis jednostek obserwacji, usterki w grupowaniu i analizie, wadliwa prezentacja lub kwalifikacja badanych cech)⁶. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych błędów w Polsce w NSP 2011 jest z wielu względów większe niż w państwach o bardziej dojrzałych rynkowych systemach społeczno-gospodarczych – jak np. Skandynawia.

Informacje na temat tytułów prawnych do mieszkań i budynków mieszkalnych podczas NSP 2011 pochodzą z badania reprezentacyjnego. Własność osób fizycznych obejmuje mieszkania podlegające prawu własności całej nieruchomości, np. w budynku jednorodzinny wraz gruntem, a także konstrukcyjnie wydzielone mieszkania z udziałem w nieruchomości wspólnej (wraz gruntem) zapisanym w księdze wieczystej lub w innym dokumencie, jak np. we wspólnotach mieszkaniowych. Niejako odwrotne kryterium decyduje o wydzielaniu własności lub współwłasności: spółdzielczości własnościowej i lokatorskiej, Skarbu Państwa, gmin, zakładów pracy i towarzystw budownictwa społecznego (TBS) oraz tytułów prawnych innych podmiotów do mieszkań i budynków mieszkalnych. W grę wchodzi tu także zarządzanie powierzonym zasobem (zwłaszcza

⁴ Wyjątkiem były tu NSP 1921 przeprowadzony w niespełna rok po I wojnie światowej, nieobejmujący Górnego Śląska i części Wileńszczyzny wraz z Wilnem, oraz NSP 1946 będący tzw. spisem sumarycznym, tj. nieimiennym z ograniczoną liczbą pytań. A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 16–34.

⁵ Raport z wyników, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, s. 7–31.

⁶ E. Gołata, *Spis ludności i prawda*, „Studia Demograficzne” 2012, nr 1, s. 31–37.

w gminach), a także istnienie najmowanych mieszkań funkcyjnych w zasobie spółdzielczym⁷.

Główną miarą sytuacji mieszkaniowej jest – zgodnie z przesłankami teoretyczno-metodycznymi i praktyką⁸ – różnica lub relacja między liczbą mieszkań zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych. W NSP 2011 – jak w poprzednich spisach – gospodarstwo domowe obejmuje osoby spokrewnione lub nie, wspólnie zamieszkujące, lecz głównym kryterium jest wspólnota utrzymywania się. Osoba mieszkająca samotnie lub z innymi osobami, lecz utrzymująca się oddzielnie tworzy gospodarstwo jednoosobowe. W odróżnieniu od spisów poprzednich w NSP 2011 liczba i struktura gospodarstw domowych w Polsce wyznaczone zostały na podstawie badania reprezentacyjnego. Podstawą informacji spisowych o gospodarstwach domowych są deklaracje. Sytuacja materialna osób wspólnie zamieszkujących łącząca się z ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą może ulegać istotnym zmianom. Rodzina wielopokoleniowa może się deklarować w zależności od okresu przeprowadzania spisu jako jedno lub dwa i więcej gospodarstw domowych. W dowolności tej kryją się niemożliwe do całkowitego wyeliminowania zniekształcenia danych spisowych dotyczące liczby gospodarstw domowych i samodzielności ich zamieszkiwania. W przypadku Polski, borykającej się – jak wiele innych gospodarek – z kryzysem społeczno-gospodarczym, doznającej dodatkowo uciążliwości transformacji, w tym nie w pełni rejestrowanej emigracji zarobkowej, tego typu zniekształcenia samodzielności zamieszkiwania wydają się bardzo prawdopodobne⁹.

Wobec przedstawionych celu, zakresu i metody opracowania wiarygodność danych NSP 2011 nabiera – także w odniesieniu do innych miar sytuacji mieszkaniowej – szczególnego znaczenia. Będzie miała bowiem również wpływ na jakość wyników przyszłych narodowych spisów powszechnych w Polsce, w tym na ich treści dotyczącą społecznych efektów polityki mieszkaniowej.

⁷ *Mieszkania*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, Warszawa 2003, s. 17–18; *Mieszkania*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013 s. 12–14.

⁸ M. Cesarski, *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce oraz Europie Zachodniej – kierunki, uwarunkowania* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej* pod red. L. Frąckiewicz, Warszawa–Katowice 2005, s. 122–136.

⁹ Oprócz 261 tys. osób wymeldowujących się w okresie 1988–2002 z miejsca stałego zamieszkania i wyjeżdżających za granicę NSP 2002 ujawnia brak 786 tys. ludności przebywającej za granicą przez co najmniej 2 miesiące, w tym: 626 tys. – przez 12 miesięcy i więcej i 250 tys. – przez przynajmniej 10 lat. Liczby Polaków, którzy wyjechali z Polski i wymeldowali się z pobytu stałego, NSP 2011 nie obejmuje. Zob. *Migracje zagraniczne ludności*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013, s. 48. Według szacunków od 2004 roku wyjeżdża z Polski ponad 2 mln ludności. Zob. M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce...*, s. 197–198. W czasie NSP 2011 za granicą powyżej 3 miesięcy było 2017 tys. osób zameldowanych na stałe w Polsce, w tym ponad 1560 tys. przez okres 12 miesięcy i więcej. Zob. *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, Warszawa 2012, s. 2.

Polityka mieszkaniowa – cechy podstawowe

Główne założenia polityki mieszkaniowej po 1989 roku sformułowane zostały pod hasłem społecznej gospodarki rynkowej w tzw. nowym ładzie mieszkaniowym z 1992 roku, ujętym przede wszystkim w trzech ustawach z lat 1994–1995, późniejszych ich nowelizacjach itp.¹⁰ Skomercjalizowano budownictwo mieszkaniowe i udzielanie nań kredytów. Przywrócono z okresu międzywojnia prywatne inwestycje mieszkaniowe dla zysku. Koszty utrzymania, a docelowo także budowy mieszkań komunalnych i innych społecznych miały być pokrywane czynszami ekonomicznymi. Gminę uczyniono odpowiedzialną za zapewnienie warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych we wszystkich formach własności zasobu¹¹. Zaspokajanie tych potrzeb pozostawiono jednak głównie indywidualnym staraniom gospodarstw domowych. Powołano nową w powojennej Polsce instytucję – wspólnotę mieszkaniową, tworzoną przez właścicieli mieszkań w budynku wielomieszkaniowym. Powstały nienastawione na zysk TBS-y zarządzające wybudowanymi obiektami mieszkaniowymi. Utworzony został Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w celu udzielania przy wsparciu budżetu państwa kredytów dla TBS-ów budujących mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach oraz dla spółdzielczości lokatorskiej. Oprócz kredytów o niewielkiej skali z KFM zaprzestano pomocy spółdzielczości mieszkaniowej, która zaczęła odchodzić od budowy mieszkań lokatorskich. Ustawowe działania w zakresie dostarczania mieszkań socjalnych, noclegowni dla bezdomnych itp. podjęte zostały dopiero od 2004 roku¹². Wsparcie finansowe w tej mierze udzielane gminom z budżetu okazało się jednak niewystarczające. W części gmin pojawiło się zjawisko substandardu socjalnego, nieodpowiadającego potrzebom mieszkań o minimalnych, lecz godziwych wymaganiach użytkowych i socjalnych warunkach najmu. Do socjalnej pomocy mieszkaniowej uprawniono przede wszystkim osoby i rodziny legalnie użytkujące mieszkanie – bezdomni nie otrzymali realnych praw, oprócz pomocy uznaniowej¹³.

¹⁰ *Nowy ład mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 4, s. 5–58. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85; Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 105; Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 133.

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity DzU 1999, nr 15.

¹² 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.

¹³ *Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych*, NIK. Łódź 2011, s. 6–13, 19–25; A. Przyemeński, *Socjalny sektor polityki mieszka-*

Zmiany w regulacjach prawnych zmniejszyły pomoc państwa dla mieszkaniowego sektora publicznego. Wspomaganie mieszkalnictwa ze środków publicznych zaczęło być realizowane głównie poprzez dotacje pośrednie, promujące ludność bogatszą i prywatną własność mieszkań¹⁴. Słabło – i tak przedtem niewielkie – wspieranie przez państwo budownictwa mieszkaniowego nie tylko poprzez ulgi podatkowe, lecz coraz bardziej w formie redukcji wydatków z KFM. Nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 2001 roku wniosła pewne ułatwienia dla TBS-ów, rozszerzając źródła finansowania KFM oraz wprowadzając tzw. partycypację osób fizycznych (wynosząc obecnie kilkadziesiąt tys. zł i niekiedy wpływając na wyższe koszty najmu niż w innych typach budownictwa czynszowego). Kolejna nowelizacja z 2002 roku nie zwiększyła jednak dostępności mieszkań dla mniej zamożnej ludności, umożliwiając działanie TBS-ów na zasadach deweloperskich. W rezultacie wobec zanikającego budownictwa społecznego nabycie lub budowa mieszkania na własność stały się podstawowymi sposobami jego uzyskania przy rozpoczętej prywatyzacji zasobu publicznego.

Pojawiały się też nowe elementy ochrony lokatorów charakterystyczne dla liberalnej polityki mieszkaniowej¹⁵. Ustawa o ochronie lokatorów z 2001 roku wywołała protesty sektora prywatnego dotyczące zbyt długiego minimalnego okresu umów najmu. Nowelizacja ustawy w 2003 roku zniósła ten okres z wyjątkiem lokali stanowiących własność gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego. Wobec marginalizacji budownictwa socjalnego złagodziło to tylko konsekwencje eksmisji, dając eksmitowanym możliwość uzyskania lokalu socjalnego. Dalsze nowelizacje tej ustawy, sięgające 2014 roku – w formie tekstu jednolitego uwzględniającego wyroki Trybunału Konstytucyjnego – ilustrują doraźność polskiej polityki mieszkaniowej¹⁶.

Znaczące zmiany polityki mieszkaniowej dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej i TBS-ów zaszły także w drugiej dekadzie transformacji. Od 2000 roku stworzono możliwość wykupu mieszkań spółdzielczych na własność indywidu-

niowej państwa [w:] A. Przyemeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014, s. 120–123.

¹⁴ 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. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, DzU nr 177.

¹⁵ W. Nieciński, *Kwestia mieszkaniowa* [w:] *Polityka społeczna* pod red. A. Rajkiewicza, J. Supińskiej, M. Książkowskiego, Katowice 1998, s. 193–209.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU nr 71; Ustawa z dnia 9 maja 2003 r. o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU 2003, nr 113; Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – tekst jednolity, DzU 2014, nr 150.

alną z zakładaniem hipoteki oraz prawo ich nabywania i sprzedawania bez konieczności członkostwa w spółdzielni¹⁷. Począwszy od 2007 roku do ogłoszenia jednolitego tekstu w 2013 roku liczne zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych sprzyjają podziałom i zanikaniu spółdzielni¹⁸. Likwidacja KFM w 2009 roku dodatkowo utrudniła przetrwanie spółdzielczości lokatorskiej i rozwój TBS-ów, bo nie towarzyszyło jej powołanie przynajmniej równoważnej instytucji wsparcia budownictwa społecznego¹⁹. Formułowane od 2009 roku propozycje przekształceń systemu tego budownictwa²⁰ dostosowują je do mechanizmów rynku i rezydualnego („pozostałościowego”) modelu mieszkalnictwa społecznego, opartego na działaniach *stricte* socjalnych²¹. Umożliwiono TBS-om i spółdzielniom sprzedaż mieszkań wybudowanych ze środków KFM zajmującym je lokatorom²². Utworzony w BGK Krajowy Fundusz Mieszkań na Wynajem pomyślany został jako fundusz zamknięty aktywów niepublicznych o stosunkowo niewielkiej skali oddziaływania²³.

Promowaniu własności osób fizycznych ze środków publicznych służył od 2001 roku program „Własne Mieszkanie” oparty na dopłatach budżetu państwa do oprocentowania kredytów hipotecznych, nowelizowany w formie ustaw, podobnie jak uruchomiony w zamian w 2006 roku nowelizowany program „Rodzina na Swoim” polegający na dotowaniu z budżetu centralnego zakupu mieszkania lub domu na rynku pierwotnym i wtórnym, wstrzymany w 2012 roku i wygaszany do 2020 r. Wprowadzony w 2014 roku program „Mieszkanie dla Młodych”, mający działać do 2018 roku, skierowany jest do nabywców na rynku pierwotnym, niezależnie od ich dochodów²⁴. Wspiera jednak głównie dewelope-

¹⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2001, nr 4.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 125. Od 2000 roku ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych była nowelizowana 23 razy. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2013, poz. 1222.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU nr 65; 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.

²⁰ *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce – proponowane rozwiązania*, MI, Warszawa 2009, s. 3–6. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, RM, Warszawa 2010, s. 15–56.

²¹ M. Cesarski, *Społeczne mieszkalnictwo w krajach Europy Zachodniej*, „Człowiek i Środowisko” 2009, nr 1–4, s. 67–82.

²² Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2011, nr 201.

²³ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, DzU 2004, nr 146.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU nr 74 z późn. zmianami; Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finanso-

rów. Działania te pokazują chaotyczność polityki mieszkaniowej także w tym zakresie²⁵.

Przekształcenia własnościowe zasobu przebiegały w drugiej dekadzie transformacji pod znakiem wyprzedawania mieszkań komunalnych i zakładów pracy²⁶. Zwłaszcza gminy zadawały się krótkookresowymi korzyściami ekonomicznymi polegającymi głównie na mniejszych kosztach utrzymania własnego zasobu w związku z pozbyciem się jego części²⁷. Niepokojąca tendencja skutkowałą coraz bardziej niedostateczną liczbą mieszkań komunalnych, nieprzynoszącym większych efektów społecznych manewrowaniem przez gminy wcześniej powstałym zasobem oraz wyprowadzaniem środków z wyprzedaży poza mieszkalnictwo. Najistotniejszą barierą komunalnego budownictwa mieszkaniowego pozostał głęboki niedobór środków finansowych²⁸. Złagodzenie skali – poza intensywnie prywatyzowanym zasobem spółdzielczym – i nieco większe skomercjalizowanie wyprzedaży wynikło w ostatnich latach z presji i następnie realnego oddziaływania kryzysu z 2008 roku, a także z wykupienia znacznej części najlepszego zasobu.

Stan i struktura zasobu mieszkaniowego

W 2002 roku było w Polsce 11,6 mln mieszkań zamieszkałych. Podczas NSP 2011 zarejestrowano 12,5 mln takich mieszkań, czyli o 0,9 mln więcej (o 8%). W 2011 roku spisano 8,0 mln mieszkań osób fizycznych, 2,3 mln spółdzielczych, w tym 1,9 mln własnościowych i 0,4 mln lokatorskich, a ponadto 1,1 mln mieszkań komunalnych oraz 0,2 mln należących do Skarbu Państwa i 0,2 mln – do TBS-ów. W okresie 2003–2011 udział mieszkań osób fizycznych w zasobie ogółem wzrósł z 55% do 64%, natomiast spółdzielczych obniżył się z 25% do 18% – w tym własnościowych niewiele – z 17% do 15% – w zestawieniu z lokatorskimi – z 8% do 3%. W największym stopniu spadła liczba spółdzielczych mieszkań lokatorskich – z 1,1 mln do 0,4 mln, czyli trzy razy. Zmniejszyła się także liczba mieszkań komunalnych – z 1,4 mln do 1,1 mln

wym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU nr 183 z późn. zmianami; Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, DzU z dnia 8 listopada 2013.

²⁵ *Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.* NBP, Warszawa 2014, s. 22; M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w polskim kapitalizmie – społeczne spojrzenie naukowe* [w:] *Kapitalizm czy kapitalizmy? Anatomia i ewolucja formacji* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2012, s. 459–482.

²⁶ *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu*, Kraków (za lata 2003–2012).

²⁷ Tamże; J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Kraków 2007, s. 68–72.

²⁸ W.A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego*, Kraków 2007, s. 30–36; W.A. Werner, A. Kowalewski, M. Thiel, *Uwarunkowania rozwoju budownictwa w przestrzeni urbanistycznej*, Kraków 2010, s. 51–69.

i zakładów pracy – z 0,3 mln do 0,2 mln. Zasób Skarbu Państwa pozostał na poziomie 0,2 mln mieszkań, a zasób TBS-ów wzrósł z 36 tys. do 84 tys. lokali. Podczas NSP 2011 około 43 tys. mieszkań zamieszkanymi – o 6% więcej niż w 2002 roku – było własnością innych podmiotów, głównie deweloperów (mieszkania niesprzedane) i instytucji wyznaniowych (zob. tab. 1).

W budynkach powstałych po 1944 roku znajdowało się w 2002 roku 77% mieszkań ogółem. Mieszkania oddane do użytku przed 1918 rokiem tworzyły 10% zasobu. Według NSP 2011 mieszkania wybudowane po 1944 roku stanowiły w Polsce 57% ogółu mieszkań, a w budynkach sprzed przed 1918 roku – 9%. Powstaje tu wątpliwość co do rzekomego spadku udziału mieszkań zrealizowanych po 1944 roku aż o 19 pkt proc. W 2011 roku w zasobie komunalnym było nadal stosunkowo najwięcej mieszkań zamieszkiwanych przed 1918 rokiem – 27% (w 2002 roku 30%). Udział mieszkań komunalnych pochodzących sprzed 1945 roku stanowił 45%, jak w 2002 roku – być może w związku z wyprzedają lokali najlepszych, na ogół nowszych. Na zasób komunalny powstały w okresie 1945–1988 przypadało 49% mieszkań (w 2002 roku 53%), na zrealizowany w latach 1989–2002 – 3% (w 2002 roku 2%), a na pochodzący z lat 2003–2011 – 2%. Znaczny udział mieszkań starszych pozostawał także w zasobie zakładów pracy. Jak podaje NSP 2011, 6% mieszkań zakładowych powstało w okresie 1989–2002, co zastanawia przy poziomie 5% notowanym w 2002 roku. Struktura wieku zasobu spółdzielczego potwierdza jego względną „młodość”. Według NSP 2002 z okresu powojennego pochodziło 99% mieszkań spółdzielczych, z czego 16% z lat 1989–2002 (w Polsce 77%, w tym 12% z lat 1989–2002). W zasobie lokatorskim częściej niż we własnościowym występowały mieszkania najstarsze. W 2011 roku istniało 99% mieszkań powstałych po 1944 roku (w Polsce 80%) przy braku danych dla zasobu własnościowego i lokatorskiego (zob. tab. 1).

W 2011 roku przeciętna powierzchnia użytkowa (p.u.) mieszkania zamieszkanego wynosiła w Polsce 72,4 m² i powiększyła się o 3,8 m² w porównaniu z 2002 rokiem. Mieszkania w sektorze publicznym były znacznie mniejsze, zwłaszcza na tle mieszkań osób fizycznych dysponujących w 2002 roku 83,7 m² p.u. oraz 83,4 m² p.u. w 2011 roku. W zasobie Skarbu Państwa na mieszkanie przypadało w 2002 roku 53,6 m² p.u. i 53,8 m² w 2011 roku. Mieszkania zakładów pracy miały odpowiednio 52,9 m² p.u. oraz 53,8 m² p.u. Podczas NSP 2011 mieszkanie spółdzielcze wykazywało 3,36 izby i 50,6 m² p.u. – jak w 2002 roku, co może budzić wątpliwości. Powierzchnia mieszkania spółdzielczego własnościowego w zasadzie nie wzrosła między spisami z lat 2002 i 2011, co być może trzeba wiązać z prywatyzacją na ogół największych mieszkań. Trudno natomiast zinterpretować w racjonalny sposób zwiększenie się wielkości lokatorskiego mieszkania spółdzielczego z 50,9 m² p.u. do 51,6 m². Różnica wielkości obu typów mieszkań spółdzielczych na korzyść lokatorskich miałyby być zatem w 2011 roku w większa niż w 2002. W największym stopniu powiększyło się mieszkanie w zasobie TBS – z 48,9 m² p.u. do 53,2 m² p.u.

Tabela 1. Stan i struktura zasobu mieszkaniowego według form własności w Polsce w latach 2002 i 2011

	Liczba (w tys.) ^{a)}			Udział mieszkań wybudowanych w okresie:					Przeciętnie w 1 mieszkaniu		Udział mieszkań wyposażonych w:	
	mieszkań	izb	m ² p.u.	przed	1918–	1945–	1989–	2003–	m ² p.u.	izby	wodociąg	łazienkę
				1918	1944	1988	2002	2011				
2002												
Ogółem	11 764	43 409	804 616	10,1	13,1	65,2	11,6	X	68,5	3,69	95,6	87,0
w tym:												
sektor publiczny ^{b)}	2 954	9 063	145 759	17,2	12,1	61,7	9,0	X	49,3	3,07	98,2	86,9
Skarb Państwa	204	665	10 953	14,2	14,8	62,3	8,7	X	53,6	3,26	97,0	86,1
gminy	1 359	3 786	63 599	29,7	14,8	53,1	2,4	X	46,9	2,79	97,1	77,1
spółdzielczość	3 364	11 314	170 302	0,7	0,9	82,6	15,9	X	50,6	3,36	100,0	99,4
– własnościowa	2 276	7 286	114 441	0,3	0,8	83,4	15,6	X	50,3	3,35	100,0	99,7
– lokatorska	1 098	3 695	55 861	1,6	1,0	80,9	16,5	X	50,9	3,37	99,4	98,7
zakłady pracy	257	814	13 581	26,3	17,5	57,2	4,6	X	52,9	3,17	97,8	86,0
TBS	36	103	1 765	10,5	8,3	19,9	61,3	X	48,9	2,86	98,9	91,4
osoby fizyczne	6 498	26 592	541 869	10,2	17,8	60,6	11,4	X	83,7	4,11	92,9	82,6
2011												
Ogółem	12 533	46 955	887 180	8,9	11,1	57,2	11,7	7,4	3,83	72,4	97,6	92,0
w tym:												
sektor publiczny ^{b)}	1 575	4 597	76 849	23,3	16,5	49,3	6,5	4,3	3,74	48,8	98,0	87,9
Skarb Państwa	197	644	10 564	13,2	13,9	61,4	9,1	2,0	3,28	53,8	97,5	91,9
gminy	1 090	3 037	50 877	27,2	18,1	49,0	2,7	1,9	2,79	46,7	100,0	85,8
spółdzielczość	2 290	7 689	115 759	0,5	0,6	81,0	16,6	0,9	3,36	50,6	100,0	100,0
– własnościowa	1 925	6 455	96 973	•	•	•	•	•	3,35	50,4	100,0	•
– lokatorska	364	1 234	18 786	•	•	•	•	•	3,39	51,6	•	•
zakłady pracy	204	656	10 952	20,1	18,1	55,9	5,9	1,0	3,22	53,8	98,0	91,0
TBS	84	260	4 456	4,8	4,0	8,3	32,1	49	3,11	53,2	100,0	97,6
osoby fizyczne	8 029	33 228	667 564	8,9	13,8	56,1	12,2	7,2	4,15	83,4	96,2	90,0

^{a)} mieszkania stale zamieszkałe

^{b)} Zakres sektora publicznego obejmować powinien własność lub współwłasność: Skarbu Państwa, gmin, zakładów pracy w sektorze publicznym, товариств будownицтва спольного w dominującej części podlegającej najmowi, a także spółdzielczości typu lokatorskiego. W związku z układem publikowanych wyników NSP 2002 i NSP 2011 definicja operacyjna sektora publicznego musi być nieco rozszerzona o własność zakładów pracy w sektorze prywatnym (o marginalnym znaczeniu) i mieszkania własnościowe w zasobie TBS (ok. 20% zasobu).

Źródło: *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003; *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2013.

Mieszkania w Polsce, w tym w sektorze publicznym, wyposażone były w okresie 2002–2011 prawie powszechnie w instalację wodociągową (94–96%, w tym spółdzielcze i TBS-ów w 100%) i w wysokim stopniu w łazienkę (w Polsce 87% w 2002 roku i 92% w 2011). W mieszkaniach stanowiących własność osób fizycznych obie instalacje występowały trochę rzadziej. Wodociąg wykazywało w 2002 roku 93% mieszkań osób fizycznych oraz 96% w 2011 roku, natomiast łazienkę odpowiednio 83% i 85%. Łazienka relatywnie rzadko spisana została w mieszkaniach gmin (77% w 2002 roku i 86% w 2011). Jednak 3% ogółu mieszkań nie miało w 2011 roku wodociągu, a 2% żadnej (oprócz energii elektrycznej) instalacji²⁹.

Warunki mieszkaniowe ludności

W 2002 roku było w Polsce 38,2 mln ludności wobec 38,5 mln w 2011 roku. Zasób mieszkań zamieszkałych zwiększył się o 8%, wobec wzrostu liczby gospodarstw domowych o 2%. Liczba gospodarstw przypadająca na 100 mieszkań zamieszkałych spadła z 114,6 do 112,3. Statystyczny deficyt mieszkań zamieszkałych w stosunku do liczby gospodarstw domowych zmniejszył się nieznacznie z 1,6 mln do 1,5 mln. Samodzielność zamieszkiwania malała wraz ze wzrostem wielkości mieszkań. W mieszkaniach jednoizbowych na 100 mieszkań przypadało w 2002 roku 107,5 gospodarstw oraz 124,8 w mieszkaniach pięcioizbowych i większych. W czasie NSP 2011 liczby te wynosiły: 103,7 i 120,8 (zob. tab. 2).

Tabela 2. Przeciętna liczba gospodarstw domowych na 100 mieszkań według liczby izb w mieszkaniu w Polsce w latach 2002 i 2011

	Lata	ogółem	w mieszkaniach o liczbie izb:				
			1	2	3	4	5 i więcej
Ogółem	2002	114,6	107,5	108,4	111,0	115,1	124,8
	2011	112,3	103,7	105,5	107,3	110,6	120,8

Źródło: *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ich rodzin*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2003; *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2014; Materiały Departamentu Handlu i Usług.

W 2002 roku najniższa samodzielność zamieszkania wśród form własności w sektorze publicznym istniała w zasobie gmin – 114,1 gospodarstw na 100 mieszkań. W zasobie zakładów pracy na 100 mieszkań przypadało 110,2 gospo-

²⁹ *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003; *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.

darstw, a w zakresie własności Skarbu Państwa – 109,4. Stosunkowo najlepszą samodzielnością zamieszkiwania odznaczał się w tym sektorze zasób TBS wykazujący 106,7 gospodarstw na 100 mieszkań. W 2002 roku liczba gospodarstw na 100 mieszkań była w Polsce znacznie większa (114,7) od notowanej w spółdzielczości (111,3), gdzie korzystniejsza samodzielność zamieszkiwania występowała w zasobie własnościowym (110,8) niż w lokatorskim (112,1). Wyniki NSP 2011 wskazują, że w 1090 tys. mieszkaniach komunalnych zamieszkiwało tylko 1029 gospodarstw, czyli 94,4 na 100 mieszkań. Niewiarygodnie niska samodzielności zamieszkiwania występuje także w zasobie zakładów pracy itd. W 364 tys. spółdzielczych mieszkaniach lokatorskich miałyby zamieszkiwać w 2011 r. 350 tys. gospodarstw, co daje 96,1 gospodarstw na 100 mieszkań. Dopiero gdy uwzględni się 68 tys. gospodarstw w spółdzielczych mieszkaniach funkcyjnych najmowanych np. przez dozorcę lub pracownika obsługi technicznej, to samodzielność zamieszkiwania wzrasta do 114,8. W takiej konfiguracji prawie 30% gospodarstw w spółdzielczym zasobie lokatorskim zamieszkuje niesamodzielnie. Ponadto samodzielność zamieszkiwania w spółdzielczości własnościowej miałyby kształtować się w 2011 roku na bardzo wysokim, w praktyce nierealnym poziomie 80,4 gospodarstw na 100 mieszkań. Samodzielność zamieszkiwania gospodarstw domowych w spółdzielczych mieszkaniach własnościowych i lokatorskich razem wynosi wówczas 95,2, a gdy obejmuje gospodarstwa w spółdzielczych mieszkaniach funkcyjnych najmowanych – 98,2. Nierealna jest także wynikająca z danych spisowych skala poprawy samodzielności zamieszkiwania osób fizycznych we własnych mieszkaniach ze 116,8 do 93,5 gospodarstw na 100 mieszkań³⁰. Wyniki te stawiają także pod znakiem zapytania wzrost samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych notowanych w Polsce ogółem.

Wykazywana tak znaczna poprawa samodzielności zamieszkiwania w przytoczonych formach własności nastąpiła przy równocześnie rosnącej między NSP 2002 i NSP 2011 liczbie mieszkań niezamieszkałych³¹. W NSP 2011 nie podaje się przyczyn istnienia pustostanów. Brakuje zatem informacji o liczbie i tytułach do lokali zbudowanych lub rozbudowanych, lecz nie zasiedlonych, umożliwiających stałe zamieszkiwanie. Umyka tym samym skala marnotrawnego efektu w tym zakresie w sytuacji zmniejszającej się dostępności mieszkań dla średnio

³⁰ Tamże; *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ich rodzin*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, Warszawa 2003; *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2014.

³¹ W 2011 roku było w Polsce 970 tys. mieszkań niezamieszkałych (7% ogółu mieszkań, w miastach 513 tys.), a w 2002 roku 760 tys. mieszkań (6% ogółu mieszkań, w miastach 410 tys.). W miastach najwięcej pustostanów było własnością osób fizycznych – 267 tys., tj. 22% miejskiego niezamieszkanego zasobu ogółem (w 2002 roku 255 tys. – 33%). Zob. tamże.

i gorzej sytuowanej ludności w Polsce. W przypadku mieszkań społecznych, w tym socjalnych, efekt ten byłby jednak ograniczony³².

Tabela 3. Przeciętna liczba osób na 1 izbę oraz m² p.u. na 1 osobę wg form własności mieszkań w Polsce w latach 2002, 2011

	Mieszkania ogółem ^{a)}	w tym:								
		Skarb Państwa	gminy	spółdzielczość			zakłady pracy	TBS	Sektor publiczny razem ^{b)}	Osoby fizyczne
				razem	własnościowa	lokatorska				
2002										
Przeciętna liczba:										
osób na 1 izbę	0,88	1,00	1,05	0,85	0,79	0,96	0,98	0,98	0,99	0,86
m ² p.u. na 1 osobę	21,1	16,6	16,0	17,8	19,0	15,8	17,1	17,4	16,2	23,6
2011										
Przeciętna liczba:										
osób na 1 izbę	0,80	0,90	0,99	0,73	0,71	0,92	0,89	0,84	1,10	0,80
m ² p.u. na 1 osobę	23,6	18,4	17,0	20,5	21,2	17,9	18,8	20,3	18,5	25,1

a) mieszkania stale zamieszkanne

b) jak w tab. 1

Źródło: *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ich rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003; *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2014; Materiały Departamentu Handlu i Usług.

W okresie 2003–2011 liczba osób na izbę spadła w Polsce z 0,88 do 0,80. Liczba m² p.u. na osobę wzrosła z 21,1 do 23,6. Wśród form własności w sektorze publicznym najniższe zaludnienie mieszkań w 2011 roku istniało w zasobie TBS – 0,84 osoby na izbę (w 2002 roku w spółdzielczości lokatorskiej – 0,96). Najbardziej zaludnione były w 2011 roku mieszkania komunalne mające 0,99 osoby na izbę (w 2002 r. 1,05). W 2002 roku na izbę przypadało w spółdzielczym zasobie własnościowym 0,79 osoby, w lokatorskim 0,96 osoby, a na 1 zamieszkującego – 19,0 m² p.u. w zasobie własnościowym i 15,8 m² p.u. w lokatorskim. W trakcie NSP 2011 w zasobie własnościowym odnotowano 0,71 osoby w izbie, a w lokatorskim 0,92 osoby, natomiast w przeliczeniu na

³² Gdyby nawet część pustostanów nadawała się do zamieszkania, np. jako zasób socjalny, to na przeszkodzie stanęłyby uwarunkowania administracyjno-prawne i niedostateczne środki finansowe gmin na realizację tej możliwości. Zob. A. Przyemeński, *Zakres i dynamika socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 i elementy zmian od 2002 r.* Poznań, 2014 (mps), s. 21–22.

zamieszkującego 21,2 m² p.u. w zasobie własnościowym i 17,9 m² p.u. w lokatorskim. Gorsze przeciętne zaludnienie spółdzielczych mieszkań lokatorskich jest zatem w 2011 roku wyraźniejsze, gdy odnosi się do p.u. W 2011 roku średnia p.u. na zamieszkującego w sektorze publicznym (18,5 m², w 2002 roku 16,2 m²) przekracza zaludnienie mieszkań w zasobie TBS oraz zakładów pracy. Mniejsza niż średnio w sektorze publicznym p.u. na zamieszkującego występuje w zasobie gmin i lokatorskim spółdzielczym oraz Skarbu Państwa. W 2011 roku mieszkania osób fizycznych są – jak 2002 roku – zazwyczaj większe. Powoduje to, że w zasobie osób fizycznych zaludnienie izby (0,80 osoby) oraz liczba m² p.u. na osobę (25,1) są wyraźnie korzystniejsze od ustalonych w skali Polski, w jeszcze większym stopniu od występujących w zasobie publicznym (zob. tab. 3).

Konkluzje

W Polsce lat transformacji polityka mieszkaniowa skłania się coraz bardziej ku założeniom i praktyce neoliberalizmu ekonomicznego. Nadmiernie poddana zostaje mechanizmom rynku, z czym koresponduje doraźność jej regulacji prawnych i form instytucjonalnych. Ekonomiczna reforma i kolejne założenia polityki mieszkaniowej nie przeciwdziałają w dostateczny sposób pogłębianiu się strukturalnego kryzysu mieszkalności, w tym spadkowi społecznej dostępności mieszkań. Wątpliwa wiarygodność i niespójność niektórych danych NSP 2011 wynikają w dużym stopniu z wymykania się obserwacji statystycznej wielu zjawisk właściwych żywiłowej, niedostatecznie sterowanej transformacji oraz z zastosowania nowej, nieokrępej jeszcze metody przeprowadzenia NSP 2011. Uwarunkowania te skłaniają do znacznej ostrożności w formułowaniu wniosków z analizy poprzez dokonywanie ocen stanów strukturalnych i generalnych tendencji podlegających działaniu prawa wielkich liczb. Decydują także o metodycznej trafności wartościowania wyników analizy w powiązaniu z głównymi cechami polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 roku.

Dane NSP 2002 i NSP 2011 potwierdzają istotną – rejestrowaną za pomocą uśrednionych miar – ogólną poprawę sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Równocześnie zaznacza się regres – poza niewielkim rozwojem zasobu TBS-ów – skali i znaczenia form własności z zakresu sektora publicznego w zamieszkiwaniu ludności. W okresie 2003–2011 liczba mieszkań w sektorze publicznym obniżyła się prawie dwa razy, a ich udział w zasobie ogółem spadł o 12 pkt proc. Budzi to obawy dotyczące wzrostu społecznego zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej w Polsce i skłania do prowadzenia dalszych badań w tym zakresie. Za takimi badaniami przemawiają między innymi niejednoznaczne kierunki zmian sytuacji mieszkaniowej w sektorze publicznym ogółem. Wobec wyraźnej poprawy wyposażenia zasobu i wzrostu przeciętnej liczby izb w mieszkaniu nastąpił bowiem

spadek jego wielkości w m² p.u. przy jednoczesnym zwiększeniu się liczby osób przypadających na izbę i liczby m² p.u. na osobę.

Zwiększenie potrzeb mieszkaniowych tonowane jest w Polsce lat transformacji stagnacją liczby ludności, w tym niewielkim przyrostem gospodarstw domowych. Od 2004 roku oddziałuje dodatkowo wzmożona fala emigracyjnego odpływu głównie młodej ludności miejskiej. Dogodny układ demograficznych potrzeb mieszkaniowych sprzyja poprawie wielu wskaźników warunków mieszkaniowych. Czy jednak poprawa w zakresie podstawowej miary sytuacji mieszkaniowej, tj. samodzielności zamieszkiwania, jest w pełni miarodajna, zwłaszcza w aspekcie społecznym, nawet gdy pominię się jej zupełnie niewiarygodnie wysoki wzrost w wielu formach własności?

W dobie ogólnego niedoboru mieszkań dla średnio, a przede wszystkim słabo sytuowanej ludności, zwłaszcza młodej wiekiem, częstość deklarowania się rodzin wielopokoleniowych jako jednego gospodarstwa domowego zapewne wzrosła. Obniżyła się zatem częstość ujawniania się gospodarstw potencjalnych. Oprócz przymusu ekonomicznego oddziałują tu również wszakże niekiedy tradycje rodzinne i wzorce kulturowe. Tendencje te ilustruje malejąca podczas NSP 2002 i NSP 2011 samodzielność zamieszkiwania wraz ze wzrostem wielkości mieszkań. Zależność ta, gdy wiąże się ze współzamieszkiwaniem deklarujących się lub potencjalnych gospodarstw z tytułu pokrewieństwa w dużych mieszkaniach, może nie oznaczać regresu warunków mieszkaniowych, np. w domach mieszkalnych osób fizycznych. Związane z mechanizmami rynkowymi budowanie dużych mieszkań stanowiących własność osób fizycznych w warunkach niewystarczającego budownictwa społecznego i niezaspokajanego zapotrzebowania na lokale mniejsze nie może jednak wpłynąć na istotniejsze przybliżanie się do rzeczywistej równowagi liczby i struktury gospodarstw domowych i mieszkań. Trzeba także wziąć pod uwagę trend spadku wielkości gospodarstwa domowego. Wtedy obniżanie się samodzielności zamieszkiwania wraz ze wzrostem wielkości mieszkań w Polsce podczas NSP 2002 i NSP 2011 należy uznać za zjawisko podważające społeczną treść wzrostu tej samodzielności w Polsce w okresie 2003–2011.

Regres społecznego budownictwa mieszkaniowego jest czynnikiem oddziałującym paradoksalnie na poprawę rejestrowanej w spisach samodzielności zamieszkiwania. Dążenie do wzrostu ekonomicznego według koncepcji liberalizmu rynkowego potęgujące rywalizację społeczno-zawodową, generującą z kolei między innymi wyjazdy z Polski w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków zamieszkiwania, co ratuje bieżący bilans zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w patologiczny sposób. Odciążanie takie podcina w znacznym stopniu szanse na lepszy rozwój sytuacji mieszkaniowej w przyszłości, m.in. zmniejszając zasoby pracy i przyspieszając starzenie się społeczeństwa polskiego.

Rozwój polityki i sytuacji mieszkaniowej w Polsce lat transformacji wydaje się potwierdzać – wbrew niektórym twierdzeniom nauk ścisłych dotyczących

wymiaru makroskopowego – iż wyłanianie się porządku z chaosu przypadkowych zmian nie prowadzi w obszarze badań nauk społecznych do uporządkowanej wyższej jakości życia, kształtowanej w niemalym stopniu przez standard zamieszkiwania społeczności i społeczeństw. Polityka mieszkaniowa oparta na wolnorynkowych mechanizmach typu mikroskopowego broni interesów silnych ekonomicznie grup i warstw społecznych³³. Złączona jest w tym aspekcie z tradycyjnym konserwatyzmem namawiającym biedniejszych do cierpliwego czekania na poprawę sytuacji mieszkaniowej w imię minimalizacji ryzyka pogorszenia tej sytuacji przez radykalną polityczną interwencję w ewoluujące od wieków struktury społeczne³⁴. Poszukiwanie tradycyjnego socjalnego kompromisu na tym polu jest elementem zgody na kapitalistyczne wolnorynkowe przekształcenia typu globalnego. Negowanie takich przekształceń sięga nawet do podważania istoty państwa opiekuńczego stanowiącego w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych największe społeczne osiągnięcie kapitalizmu.

Państwo opiekuńcze przekształca bowiem w celu kontrolowania sprzeciwu społecznego liberalne prawa podstawowe, w tym prawo do mieszkania, w socjalne prawa uczestnictwa. Sprzeciw ten uzewnętrznia się jednak ostatnio bardziej niż kiedyś w aktywności nieformalnych ruchów miejskich, w których bunt lokatorów, nielegalne zamieszkiwanie w pustostanach, kontestacja sensu dotychczasowego miasta, wyzwanie kolektywnego sterowania urbanizacją itp. odgrywają dominującą rolę³⁵. I państwo liberalne, i państwo opiekuńcze otrzymują wpływy z podatków, ingerując tylko w różny sposób w społeczny rozkład dochodów i majątku, nie zaś w prawo własności prywatnej. Oddziaływanie tego prawa – polaryzujące społeczeństwo – łagodzone jest przez prawa społeczne i socjalne, wśród których jednym z głównych jest prawo do mieszkania, które nie likwiduje jednak substandardu mieszkaniowego i bezdomności. Działania państwa opiekuńczego wyrastają zatem genetycznie z liberalnego państwa prawa³⁶ przyjmującego od lat siedemdziesiątych neoliberalną formę.

Zgodnie z wolnorynkową praktyką wraz z kłopotami we wzroście ekonomicznym szersze społeczne zadania polityki mieszkaniowej wypierane są przez

³³ M. Cesarski, *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego* [w:] *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2013, s. 255–267.

³⁴ A.W. Nowak, *Przyszłość nie jest już tym, czym była kiedyś*, Przedmowa [w:] I. Wallerstein, *Utopistyka. Alternatywy historyczne dla XXI wieku*, Poznań 2008, s. 10–13, 23–25; I. Wallerstein, *Utopistyka. Alternatywy...*, s. 34–36.

³⁵ K. Nawratek, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Warszawa 2012, s. 11 i dalsze; D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012, s. 21 i dalsze; K. Herbst, *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, współpraca M. Żakowska, Warszawa 2013, s. 27–36; H. Pruijt, *Squatting in Europe* [w:] *Squatting in Europe: Radical Spaces, Urban Struggles*, New York 2013, s. 17–60.

³⁶ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008, s. 399–418.

znacznie wężej zakrojone tradycyjne działania socjalne, polegające na próbach pomagania tym, którzy nie mogą sprostać wymogom rynku mieszkaniowego. Współczesna niezbędność takiej socjalnej pomocy mieszkaniowej nie musi jednak oznaczać zgody na płytką jej społeczną treść nawet w rozwiniętych gospodarkach rynkowych³⁷. Paradygmat wolnorynkowego wzrostu ekonomicznego i miejsce w tym wzroście polityki mieszkaniowej zakwestionowane zostają trwającym od 2008 roku globalnym kryzysem finansowym. Kryzys ten, nabierający cech strukturalnych, wywołany został w wielu rozwiniętych państwach gospodarki rynkowej bezpośrednio i w znacznym stopniu błędami zrodzonymi z niezrozumienia społecznej istoty kwestii i polityki mieszkaniowej. Błędy te polegały na radykalnym odchodzeniu od budownictwa społecznego w stronę promowania prywatnej własności nieruchomości mieszkaniowych. Narzędziem tej promocji – wobec immanentnej kapitałochłonności inwestycji mieszkaniowych – były zmasowane od pierwszych lat XXI wieku kredyty o spekulacyjnym rodowodzie³⁸. Powrót do społecznie zorientowanej polityki mieszkaniowej da większe możliwości przeciwdziałania tego rodzaju poczynaniom i innym przejawom kwestii mieszkaniowej oraz stworzy szanse odchodzenia od tradycyjnej socjalnej pomocy mieszkaniowej, nie tylko w Polsce.

Źródła i literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Andrzejewski A., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1914–1974*, Warszawa 1977.
- Cesarski M., *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2011, nr 15.
- Cesarski M., *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.* [w:] *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2009.
- Cesarski M., *Mieszkaniowy sektor publiczny w Polsce – Narodowy Spis Powszechny 2002*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 11–12.
- Cesarski M., *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce oraz Europie Zachodniej – kierunki, uwarunkowania* [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej* pod red. L. Frąckiewicz, Warszawa–Katowice 2005.
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w polskim kapitalizmie – społeczne spojrzenie naukowe* [w:] *Kapitalizm czy kapitalizmy? Anatomia i ewolucja formacji* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2012.

³⁷ M. Cesarski, *Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – losy, rozwiązania i treść*, „Studia i Prace” KES 2014, nr 1, Warszawa 2014, s. 115–134.

³⁸ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.* [w:] *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2009, s. 277–296.

- Cesarski M., *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego* [w:] *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie* pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – losy, rozwiązania i treść*, „Studia i Prace” KES 2014, nr 1, Warszawa 2014.
- Cesarski M., *Społeczne mieszkalnictwo w krajach Europy Zachodniej*, „Człowiek i Środowisko” 2009, nr 1–4.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce – pierwsze wyniki NSP 2011 na tle lat 1988 i 2002*, „Człowiek i Środowisko” 2012, nr 4.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Warszawa 2007.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w sektorze publicznym w Polsce. Systemowe zmiany własności zasobu oraz stan w 2002 r.* [w:] *Polityka regionalna i samorządność* pod red. Z. Strzeleckiego, „Studia i Prace” KES 2006, z. 10.
- Gawrzyński J., Skrzypek E., *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996–2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, Warszawa 2002.
- Główny problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Warszawa 2010.
- Gołata E., *Spis ludności i prawda*, „Studia Demograficzne” 2012, nr 1.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.
- Harvey D., *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012.
- Herbst K., *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, współpraca M. Żakowska, Warszawa 2013.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu*, Kraków (za lata 2003–2012).
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, Warszawa 2012.
- Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych*, NIK, Łódź 2011.
- Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce – proponowane rozwiązania*, MI, Warszawa 2009.
- Korniłowicz J., Żelawski T., *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Kraków 2007.
- Krzczkowski K., *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa 1939.
- Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa 2003.
- Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.
- Migracje zagraniczne ludności*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013.
- Nawratek K., *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Warszawa 2012.
- Nieciński W., *Kwestia mieszkaniowa* [w:] *Polityka społeczna* pod red. A. Rajkiewicz, J. Supińskiej, M. Księżopolskiego, Katowice 1998.
- Nowak A.W., *Przyszłość nie jest już tym, czym była kiedyś. Przedmowa* [w:] I. Wallerstein, *Utopijstka. Alternatywy historyczne dla XXI wieku*, Poznań, 2008.
- Nowy ład mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 4.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2013, poz. 1222.
- Prujt H., *Squatting in Europe* [w:] *Squatting in Europe: Radical Spaces, Urban Struggles*, New York 2013.
- Przymeński A., *Socjalny sektor polityki mieszkaniowej państwa* [w:] A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014.

- Przymeński A., *Zakres i dynamika socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 i elementy zmian od 2002 r.* Poznań 2014 (mps).
- Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- Raport z wyników, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa, 2012.
- Sytuacja mieszkaniowa ludności Polski w roku 1978*, t. 1–2, IKŚ, Warszawa 1983.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 105.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity, DzU 1999, nr 15.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 133.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2001, nr 4.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU nr 74 z późn. zmianami.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU nr 71.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – tekst jednolity, DzU 2014, nr 150.
- Ustawa z dnia 9 maja 2003 r. o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU 2003, nr 113.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych DzU 2004, nr 146.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, DzU nr 177.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU nr 183 z późn. zmianami.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 125.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU nr 65.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2011, nr 201.
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, DzU z dnia 8 listopada 2013.
- Wallerstein I., *Utopistyka. Alternatywy historyczne dla XXI wieku*, Poznań, 2008.
- Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ich rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa 2003.
- Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2014.
- Werner W.A., Jaworski T., Wężyk E., *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego*, Kraków 2007.
- Werner W.A., Kowalewski A., Thiel M., *Uwarunkowania rozwoju budownictwa w przestrzeni urbanistycznej*, Kraków 2010.
- Zaniewska H., Thiel M., *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle programu pilotażowego budowy mieszkań dla wymagających pomocy socjalnej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 3.
- Zaniewska H., Thiel M., *Mieszkania socjalne w gminach (wyniki badań ankietowych)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004, nr 1/2.
- Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.

The housing policy in Poland after 1989 and the results of Census 2002 and Census 2011

Summary

This article aims to analyze housing policy in Poland after 1989 and the results of Census 2002 and Census 2011 for the housing situation and their credibility. The analysis showed that housing policy is becoming more neoliberal content in stagnant population and improving overall – expressed by averaged indicators – housing situation and regress the importance of the public sector. The main measure of the housing situation, which is the number of households whose live in 100 flats, raised according to census data, but it is doubtful improvement in the social aspect. This raises concerns about the growth of social diversity of housing situation in Poland, requiring further research, this is supported by, among other things, ambiguous trends of this situation in the public sector. Traditional social compromise and the promotion of private property in the development of the housing situation has been challenged by the crisis of 2008. Socially oriented housing policies that create opportunities to counteract manifested housing issues, including the move away from the traditional social housing assistance not only in Poland.

Key words: policy and housing situation in Poland, the 2002 Census and 2011 Census, housing the public sector, the issue of housing, social housing assistance

Anna Kołomycew

**PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNE
JAKO NOWY AKTOR SFERY PUBLICZNEJ.
PRAWNO-INSTYTUCJONALNE I SPOŁECZNE
UWARUNKOWANIA ICH ROZWOJU
W POLSCE**

Wstęp

Rosnące znaczenie przedsiębiorczości społecznej obserwowane w XXI wieku w zasadzie na całym świecie wynika ze szczególnego charakteru podmiotów zaliczanych do tego sektora. Istotą przedsiębiorstw społecznych jest ich hybrydowy charakter, który przejawia się w łączeniu celów podmiotów należących do sektora prywatnego (biznesowego), czyli zysku, oraz do sektora społecznego, a więc podejmowanie inicjatyw na rzecz społeczności lokalnych i grup zagrożonych wykluczeniem. Dążenie do generowania zysku połączone ze społeczną wrażliwością i wprowadzaniem zmian w tym obszarze powoduje, że przedsiębiorstwa społeczne okazują się skuteczne w tzw. obszarach problemowych, ale także w dostarczaniu usług publicznych, którymi nie jest zainteresowany tradycyjny biznes, a sektor publiczny, choć formalnie odpowiedzialny za ich zapewnienie, nie zawsze radzi sobie z tym zadaniem w sposób efektywny.

Jak pokazują doświadczenia państw europejskich o stosunkowo dobrze rozwiniętych i stabilnych sektorach przedsiębiorczości społecznej, podmioty te są dość odporne na kryzys gospodarczy, a ich rola w tworzeniu miejsc pracy, integracji i reintegracji społecznej oraz świadczeniu usług publicznych została podkreślona przez instytucje Unii Europejskiej, które silnie wspierają ten sektor, zachęcając do tego również państwa członkowskie. Przedsiębiorczość społeczna może przynieść wiele korzyści dla rozwoju społeczno-gospodarczego państw, wymaga jednak odpowiednich regulacji, systemu wsparcia instytucjonalnego, ale również zrozumienia, dostrzeżenia korzyści z niego wynikających i zaangażowania społeczeństwa. Tego najczęściej brakuje w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których przedsiębiorczość społeczna jest niedoceniana i traktowana marginalnie. Jak wskazują Carlo Borzaga i Giulia Galera, słaby rozwój przedsiębiorczości społecznej w porównaniu z przedsiębiorstwami ko-

mercyjnymi wynika m.in. z braku rozwiązań prawnych regulujących sposoby działania i status tych podmiotów, ograniczonego dostępu do zasobów oraz braku mechanizmów zachęcających do rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Ponadto przyczyn niskiego poziomu rozwoju przedsiębiorczości społecznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należy upatrywać także w systemie politycznym i gospodarczym. Niestabilne gospodarki – wrażliwe na zmiany otoczenia, nieposiadające długofalowych strategii rozwoju i rozwiązań systemowych – doprowadziły do tego, że przedsiębiorczość społeczna była traktowana jako swoisty „wypełniacz”, bez gwarancji i wsparcia oraz perspektyw rozwoju. I ta właśnie rola „wypełniacza” („filling the gaps”) w odniesieniu do przedsiębiorczości społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym także w Polsce, jest nadal widoczna¹.

Celem niniejszego studium jest opis uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawno-instytucjonalnych i społecznych, które są kluczowe dla budowy sektora przedsiębiorczości społecznej oraz decydują o jego specyfice, funkcjonowaniu i stabilności. Obserwowane od kilku lat prace nad wsparciem przedsiębiorczości społecznej mają odgórny charakter i przebiegają zasadniczo przede wszystkim w wymiarze prawno-instytucjonalnym. Tymczasem rozwój przedsiębiorczości społecznej uwarunkowany jest wieloma innymi zależnościami, jak chociażby tradycje współpracy, obecność kapitału społecznego, aktywność społeczna, możliwości działania na rynku, nastawienie podmiotów sektora publicznego i zakres współpracy z nimi, a także świadomość społeczna i system edukacji w tym obszarze.

Ramy teoretyczne podjętej tematyki wyznacza podejście *governance*, będące teoretycznym modelem rządzenia w sferze publicznej, którego istotą jest oparcie na sieci (mniej lub bardziej sformalizowanej) kooperujących, aczkolwiek silnie zróżnicowanych podmiotów. Podejście to pozwala wskazać czynniki wpływające na sam proces budowy sektora ekonomii społecznej, jego specyfikę i sposób funkcjonowania, a także relacje tych podmiotów z pozostałymi aktorami sfery publicznej.

Autorka skoncentrowała się na wybranych uwarunkowaniach wpływających na rozwój przedsiębiorczości społecznej w Polsce, biorąc pod uwagę czynniki, które w znacznym stopniu wpłynęły na budowę, stabilność i znaczenie przedsiębiorczości społecznej w systemach społeczno-gospodarczych innych państw europejskich, w których przedsiębiorstwa społeczne są ważnym podmiotem aktywnie uczestniczącym w tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług publicz-

¹ C. Borzaga, G. Galera, *The Concept and Practice of Social Enterprise. Lessons from the Italian Experience*, „International Review of Social Research” 2012, vol. 2, iss. 2, p. 86. Por. E. Leś, M. Jelizakova, *The Social Economy in Central East and South East Europe* [w:] *The Social Economy. Building inclusive economies*, red. A. Noya, E. Clarence, Paris 2007, s. 189–210.

nych oraz integracji (i reintegracji) wymagających tego grup społecznych. Charakterystyka wyróżnionych uwarunkowań w odniesieniu do Polski została oparta na obowiązujących aktach prawnych i dokumentach (strategicznych i programowych), dostępnej literaturze przedmiotu, a także danych empirycznych pozyskanych z ogólnodostępnych baz danych.

Tradycje i specyfika przedsiębiorczości społecznej

Przedsiębiorstwa społeczne nadal są w Polsce rozwiązaniem stosunkowo nowym, mało znanym i nierozpoznawalnym. Pomimo licznych interpretacji nie wypracowano ciągle jednolitej definicji, która w pełni oddawałaby istotę przedsiębiorstwa społecznego, choć samo pojęcie jest obecne w literaturze amerykańskiej i zachodnioeuropejskiej od lat siedemdziesiątych XX wieku. Zróżnicowanie przedsiębiorstw społecznych wynika z obszaru ich działania, specyfiki społeczności lokalnych, modeli realizowanych polityk publicznych, doświadczeń w zakresie przedsiębiorczości i wartości, jaką w poszczególnych społeczeństwach stanowią dobro wspólne oraz interes społeczny. Główną cechą przedsiębiorstw społecznych jest ich hybrydowość, a więc łączenie działalności zarobkowej (rynkowej) ze społecznym oddziaływaniem. Wspomniana cecha powoduje, iż z jednej strony są one rozwiązaniem pożądanym, ale jednocześnie bardzo trudnym do wdrożenia, gdyż interes społeczny z ekonomiczną efektywnością nie zawsze dają się pogodzić².

Wyraźne różnice w specyfice i roli przedsiębiorstw społecznych w systemach społeczno-gospodarczych można dostrzec, analizując podejścia przyjęte w Stanach Zjednoczonych i państwach Europy, przy czym należy pamiętać, że w Europie nie ma jednego modelu przedsiębiorstw społecznych. Europejskie zróżnicowanie wynika z odmiennych uwarunkowań historycznych, sytuacji społecznej, systemów gospodarczych oraz przyjętych rozwiązań prawnych³. W przypadku amerykańskiego modelu przedsiębiorczości społecznej dominuje podejście ukierunkowane na efektywność ekonomiczną podmiotu, dzięki której możliwa jest realizacja celów społecznych, choć wyraźny rozdział tych dwóch funkcji nie jest łatwy, podobnie jak samo zdefiniowanie przedsiębiorstwa społecznego, co sygnalizowali m.in. G. Dees 1998⁴,

² J. Battilana, M. Lee, J. Walker, Ch. Dorsey, *In Search of the Hybrid Ideal*, "Stanford Social Innovation Review", summer 2012, s. 51–55.

³ Szerzej: J. Defourny, M. Nyssens, *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, "Journal of Social Entrepreneurship" 2010, nr 1, vol. 1, s. 34–38.

⁴ G. Dees, *The Meaning of Social Entrepreneurship*, Kauffman Foundation and Stanford University, Kansas City 1998 (wersja uaktualniona z 2001), s. 1–2, <http://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-dees.pdf> [dostęp 12.04.2015].

J. Boschee⁵, J.A. Kerlin⁶. Niemniej jednak kluczowym elementem jest „przedsiębiorczość”, która stanowi podstawę działania zarówno podmiotów tradycyjnych (komercyjnych, nastawionych wyłącznie na osiągnięcie zysku), jak i społecznych (zysk połączony ze społecznym oddziaływaniem).

W interpretacjach przedsiębiorczości społecznej autorzy wielokrotnie odwołują się również do definicji Josepha Schumpetera, który uważał, że przedsiębiorczość oznacza zdolność do realizacji ekonomicznego postępu, nawet kosztem niszczenia dotychczasowych rozwiązań (sytuację tę określał mianem „kreatywnej destrukcji”)⁷. P. Drucker podkreślił zaś, iż w przypadku przedsiębiorcy istotne jest po prostu dostrzeganie możliwości i ich wykorzystywanie. Sam przedsiębiorca nie musi być „rewolucjonistą”, może odnosić sukcesy, wykorzystując sytuacje i okoliczności, w jakich się znajduje⁸.

Amerykańskie podejście do przedsiębiorczości społecznej jest zakorzenione w działaniach organizacji charytatywnych (praktykowanych od lat siedemdziesiątych XX w.), które działalność komercyjną traktowały jako instrument umożliwiający im realizację celów nadrzędnych. Ważną rolę w rozwoju aktywności i przedsiębiorczości społecznej w USA odegrały także instytucjonalne formy wsparcia, m.in. program Great Society wdrażany w połowie lat sześćdziesiątych⁹. Silny rozwój przedsiębiorstw społecznych nastąpił w czasie kryzysu gospodarczego lat siedemdziesiątych, co umocniło ich pozycję jako alternatywy dla podmiotów prywatnych, a jednocześnie partnera sektora publicznego w realizacji niektórych zadań publicznych. Kolejnym czynnikiem rozwoju było wdrożenie systemu wsparcia przedsiębiorczości społecznej od lat osiemdziesiątych oraz zakładanie organizacji zrzeszających tego typu przedsiębiorstwa (tzw. organizacji parasolowych), a także podmiotów umożliwiających dyskusję i wymianę doświadczeń oraz wsparcie finansowe podmiotów społecznych. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpił też aktywny rozwój systemu kształcenia w zakresie

⁵ J. Boschee, *The social enterprise sourcebook: Profiles of social purpose businesses operated by nonprofit organizations*, Northland Institute, Minneapolis 2001.

⁶ J.A. Kerlin, *Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences*, „Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization” 2006, vol. 17, iss. 3, p. 246–262.

⁷ P. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, Routledge, London 2006, s. 81–86. Por. R. Swedberg, *Social entrepreneurship: the view of young Schumpeter* [w:] *Entrepreneurship as Social Change. A Third Movements in Entrepreneurship Book*, red. Ch. Stayaert, D. Hjorth, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton 2006, s. 22–23.

⁸ P.F. Drucker, *Innovation & Entrepreneurship*, Harper Business New York 1995, s. 28–29.

⁹ J. Defourny, M. Nyssens, dz. cyt., s. 38. Por. J.A. Califano Jr., *What Was Really Great About The Great Society. The truth behind the conservative myths*, The Washington Monthly Online, October 1999, <http://www.washingtonmonthly.com/features/1999/9910.califano.html> [dostęp 13.04.2015].

przedsiębiorczości społecznej. Pionierem tej edukacji była The Harvard Business School¹⁰.

Rozwój przedsiębiorczości społecznej w Europie, jak wskazują J. Defourny i M. Nyssen, miał nieco inny przebieg. Podobne do rozwiązań amerykańskich było zakorzenienie w trzecim sektorze, jednak i tu widoczne były różnice. O ile amerykański trzeci sektor był dość jednolity i zdominowany przez fundacje, które w rozwoju i wspieraniu przedsiębiorczości społecznej odegrały kluczową rolę, o tyle w państwach europejskich był on silnie rozdrobniony i obejmował wiele organizacji o charakterze niezarobkowym, mających zróżnicowane formy prawne (m.in. stowarzyszenia, fundacje, towarzystwa wzajemne, kooperatywy i innego typu organizacje not-for-profit)¹¹. W niektórych państwach Europy podmioty zaliczane do szeroko rozumianego sektora społecznego miały bogate, wieloletnie tradycje. Uwarunkowanie to wpłynęło na specyfikę i wielość podmiotów społecznych. Jednocześnie spowodowało trudności z podziałem i różnieniem takich terminów jak „trzeci sektor”, „ekonomia społeczna” i „przedsiębiorstwa społeczne”, które często stosowane są wymiennie, a co nie zawsze jest właściwe.

Inną cechą różnicującą amerykańskie i europejskie podejście do przedsiębiorczości społecznej są obszary angażowania się podmiotów społecznych. W państwach Europy Zachodniej jest to obszar opieki społecznej i zabezpieczenia społecznego, co z uwagi na specyfikę tej kategorii zadań w naturalny sposób generuje relacje pomiędzy trzecim sektorem a podmiotami publicznymi. Charakter tych relacji – jak wskazali J. Defourny i M. Nyssens – może być jednak silnie zróżnicowany w zależności od modelu polityki społecznej (systemu opiekuńczego) w danym państwie¹². W Europie Zachodniej zwrócenie większej uwagi na przedsiębiorczość społeczną nastąpiło na początku lat dziewięćdziesiątych (pierwsze regulacje prawne w tym zakresie), choć podobne inicjatywy można wskazać znacznie wcześniej, jak np. we Włoszech już w latach siedemdziesiątych XX wieku¹³. Od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w państwach Europy Zachodniej można też dostrzec początki kształcenia w zakresie przedsiębiorczości społecznej oraz budowy systemu wsparcia, instytucji dialogu oraz podmiotów zrzeszających przedsiębiorstwa społeczne, w tym mających charakter ponadnarodowy, jak m.in. EMES European Research Network¹⁴.

¹⁰ *Evolution of the social enterprise industry: A chronology of key events*, The Institute for Social Entrepreneurs, Revised August 1, 2008, <https://www.se-alliance.org/upload/Membership%20Pages/evolution.pdf> [dostęp 14.04.2015].

¹¹ J. Defourny, M. Nyssens, dz. cyt., s. 39.

¹² Tamże, s. 35–36.

¹³ A. Thomas, *The Rise of Social Cooperatives in Italy*, “Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2004, vol. 15, no. 3, p. 243–263.

¹⁴ J. Defourny, M. Nyssens, dz. cyt., s. 34.

Wobec silnego zróżnicowania podmiotów uznawanych za przedsiębiorstwa społeczne oraz ich odmiennych form prawnych za J. Defourny można przyjąć, iż o społecznej naturze przedsiębiorstwa decydują głównie cel i sposób zarządzania. Charakter przedsiębiorstwa społecznego wyznacza społeczny cel, którym jest służba społeczności lokalnej lub specyficznej (potrzebującej) grupie osób, a jednocześnie promowanie społecznej odpowiedzialności i zaangażowania. Istotą przedsiębiorstw społecznych jest również ich kolektywność i zbiorowość. Najczęściej tworzy je grupa osób mających wspólny cel, dostrzegających i wrażliwych na określone potrzeby społeczne. Ważny jest również demokratyczny model zarządzania przedsiębiorstwem, który wskazuje na równość zaangażowanych podmiotów. Przewodzi mu zasada „jeden członek, jeden głos”, co oznacza, że każdy ma takie samo prawo współdecydowania i nie zależy ono od wniesionego kapitału, jak w przypadku podmiotów komercyjnych. Co więcej, przedsiębiorstwa społeczne angażują w działania odbiorców usług. Ponadto cechują się ograniczeniami w zakresie dystrybucji wygenerowanego zysku. Zasada ta obowiązuje w wielu państwach i ma na celu zapobieganie dążeniom do maksymalizacji zysku przez przedsiębiorstwa tego typu, a tym samym odejściu od jego priorytetu, jakim jest wymiar społeczny działalności¹⁵.

Miejsce przedsiębiorstw społecznych w sferze publicznej na gruncie koncepcji *governance*

Rosnące znaczenie przedsiębiorstw społecznych w procesach rządzenia lokalnego i świadczenia usług publicznych jest dostrzegane w państwach Europy Zachodniej od wielu lat. Przedsiębiorstwa tego typu mogą być bowiem ważnym partnerem władz lokalnych w wytyczaniu kierunków rozwoju, sygnalizowaniu potrzeb społecznych oraz wskazywaniu obszarów wymagających ingerencji, które nie zawsze są dostrzegane bądź uważane za priorytetowe przez władze lokalne. Jednocześnie z uwagi na społeczny wymiar działalności przedsiębiorstwa tego typu mogą stanowić alternatywę dla systemu usług zapewnianych przez sektor publiczny bądź też je uzupełniać. Ta ostatnia zależność okazała się szczególnie ważna chociażby w przypadku włoskiego systemu opieki społecznej i zdrowotnej (podstawowa opieka społeczna), którego istotnym elementem są właśnie przedsiębiorstwa społeczne¹⁶, podobnie zresztą jak w przypadku Wiel-

¹⁵ J. Defourny, *Introduction: from third sector to social enterprise* [w:] *The Emergence of Social Enterprise*, red. C. Borzaga, J. Defourny, Routledge, London – New York 2001, s. 16–19.

¹⁶ A. Fici, *National report on social economy sector in Italy*, Innovative Social Enterprise Development Network, http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=93 [dostęp 10.04.2015]. Por. M. Benini, *Italian social economy – Background, Social Entrepreneurship Network*, <http://socialeconomy.pl/node/73> [dostęp 10.04.2015]. Por. M. Savio, A. Righetti,

kiej Brytanii, gdzie przedsiębiorstwa społeczne w zakresie świadczenia usług publicznych (głównie w sferze opieki społecznej, transportu, aktywności społecznej oraz mieszkalnictwa) są doceniane przez władze lokalne. Ponadto z uwagi na społeczny wymiar działalności tego typu podmiotów w 2012 roku brytyjski parlament przyjął akt zalecający władzom lokalnym uwzględniać podmioty społeczne przy zawieraniu kontraktów na usługi publiczne¹⁷.

W kontekście teoretycznego podejścia do rządzenia w sferze publicznej, jakim jest *governance*, istotna jest pozycja przedsiębiorstw społecznych, postrzeganych jako lokalni aktorzy, uczestnicy lokalnej przestrzeni publicznej. Podejście *governance* zakłada szeroką reprezentację przedstawicieli społeczności lokalnych oraz innych sektorów w procesach rządzenia oraz kreowania i realizacji polityk publicznych (na każdym szczeblu decyzyjnym), stąd też uważane jest za model rządzenia wielopodmiotowego¹⁸.

Governance proponuje odejście od tradycyjnego, zhierarchizowanego systemu rządzenia opartego na podziale zadań, systemie kontroli i rozliczania z odpowiedzialności przez wyspecjalizowane instytucje kontrolne w kierunku sieciowych i partnerskich form rządzenia. Tym samym sieci i partnerstwa są filarami koncepcji *governance*, zmieniającymi sposób rządzenia w sferze publicznej, ale także na nowo kształtującymi relacje pomiędzy poszczególnymi uczestnikami sfery publicznej, sposób wykorzystania posiadanych zasobów (łączenie środków publicznych, prywatnych, społecznych) oraz zakres dostępnych instrumentów¹⁹.

Przedsiębiorstwa społeczne z uwagi na swe możliwości i obszar działania wydają się naturalnym elementem terytorialnych sieci współpracy, a w związku z tym partnerem przedstawicieli sektora publicznego. Zdaniem E. Sørensen i J. Torfinga istotą sieci współpracy jest ich horyzontalny i negocjacyjny charakter oraz niezależność od innych podmiotów²⁰. Trzeba jednak zauważyć, że klu-

Cooperatives as a social enterprise in Italy: a place for social integration and rehabilitation, "Acta Psychiatrica Scandinavica" 1993, nr 88(4), s. 238–42.

¹⁷ Public Service Social Value Act – Chapter 3, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted> [dostęp 10.04.2015]. Por. *The growing role of social enterprise in local government*, Public Leaders Network, Social enterprise blog, <http://www.theguardian.com/social-enterprise-network/2012/nov/09/growing-role-social-enterprise-local-government> [dostęp 10.04.2015].

¹⁸ W niniejszym opracowaniu autorka pod pojęciem „*governance*” rozumie proces rządzenia angażujący (w różnym stopniu) szereg aktorów operujących na poziomie lokalnym i stosuje określenie „rządzenie wielopodmiotowe”. Należy jednak pamiętać o wielości interpretacji, jakich doczekało się podejście *governance*, które są stosowane w zależności od potrzeb eksplanacyjnych.

¹⁹ Por. P.G. Peters, J. Pierre, *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 1998, nr 8(2), s. 223–243.

²⁰ E. Sørensen, J. Torfing, *Network governance and post-liberal democracy*, "Administrative Theory and Praxis" vol. 27, nr 2, 2005, s. 197–237.

czowe dla tego typu struktur są równość i partnerskie relacje zaangażowanych w nie aktorów²¹. Tymczasem partnerstwo pomiędzy sektorem publicznym a przedsiębiorstwami społecznymi, a nawet całym sektorem społecznym nadal nie jest w Polsce powszechne. Jak wskazali M. Małecka-Łyszczek i Z. Wesołowski, problemem partnerskich relacji nie są (lub nie są wyłącznie) istniejące regulacje prawne, ale mentalność, brak tradycji oraz doświadczeń kooperacji różnych podmiotów na rzecz poprawy sytuacji w najbliższym otoczeniu oraz w podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć²². Istniejąca w Polsce współpraca międzysektorowa w dużej mierze bazuje na transferach finansowych, zlecaniu zadań publicznych poszczególnym podmiotom (w trybie konkursowym) i ścisłej kontroli sektora społecznego przez instytucje publiczne z uwagi na dysponowanie środkami publicznymi²³. Takie rozwiązania nie sprzyjają budowie partnerskich relacji. Z uwagi na słabość sektora społecznego przedsiębiorstwa społeczne są postrzegane przez władze publiczne jako „beneficjenci” korzystający z dzielonych przez nie środków. Jednocześnie przekazywanie zadań publicznych często nosi znamiona wykorzystywania organizacji społecznych i dążenia do redukcji kosztów przez samorządy, a nie realizacji zadania wynikającego z partnerstwa i wspólnie podjętej decyzji. Współpraca często ma też instrumentalny charakter. Dotyczy to sytuacji, gdy aplikowanie o środki zewnętrzne wymaga współpracy z tzw. partnerem społecznym²⁴.

Tymczasem doświadczenia współpracy i chęć do podejmowania wspólnych działań są kluczowe dla rozwoju całego sektora społecznego, ekonomii społecznej oraz przedsiębiorczości społecznej. Takie relacje stały się chociażby podstawą niezwykle dynamicznego rozwoju ekonomii społecznej we włoskim regionie Emilia Romagna. Nurt ten został zapoczątkowany przez oddolną inicjatywę społeczną mającą poprawić niekorzystną sytuację ekonomiczną na tym terenie w latach siedemdziesiątych XX wieku (tzw. emilian model)²⁵.

²¹ M. Małecka-Łyszczek, Z. Wesołowski, *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2008, nr 5, s. 23–24, http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2008_5_es_teksty.pdf [dostęp 12.04.2015].

²² Tamże, s. 24. Por. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym* [w:] M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007, s. 13–27, http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/tekst_glowny.pdf [dostęp 12.04.2015].

²³ Tamże, s. 23.

²⁴ Por. M. Arcewska, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 10–13, http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/Model_wspolpracy/ISP%20Eksperytyza%20nr%202.PDF [dostęp 12.04.2015].

²⁵ Szerzej: V. Gonzales, *Social cooperatives and empowerment: assessing the value-added for the citizen consumer*, Working Papers, n. 31, ISSN [Institute for Papers the Study and De-

Oparcie nowego modelu rządzenia w jednostkach terytorialnych na systemie sieci i partnerstw ma zarówno wiele zalet, jak i wad²⁶. Z pewnością czynnikami motywującymi podmioty publiczne do „otwarcia” się na nowych aktorów są zmienność, postępująca złożoność sfery publicznej, a także rosnące oczekiwania społeczności w zakresie świadczonych usług. Oczekiwania społeczne powodują, że władze publiczne nie zawsze są w stanie sprostać tym zadaniom nie tylko pod względem finansowym, ale także organizacyjnym – z uwagi na ograniczenia sfery publicznej, zinstytucjonalizowanie, sformalizowane procedury, przeregulowanie sektora czy brak doświadczenia w pewnych obszarach. Jednocześnie sektor publiczny poddawany jest nieustającej presji w postaci satysfakcji klientów/odbiorców usług publicznych, których zadowolenie (bądź też jego brak) najpełniej wyraża się w akcie wyborczym²⁷. Dlatego też współpraca z innymi podmiotami wydaje się jedynym rozwiązaniem zwiększającym efektywność działań podejmowanych przez władze publiczne, bo pozwala lepiej odpowiadać na potrzeby społeczne, a przy tym zwiększa społeczne zaufanie i satysfakcję społeczności z dostarczanych jej usług.

Jak wskazał W.W. Powell, sieci mogą być bardzo skuteczne, gdyż cechują się długofalową współpracą opartą na wzajemnych korzyściach, a użyteczność i wymienny charakter decydują o ich trwałości. Sieci bazują na przekazywanych pomiędzy uczestnikami informacjach i są zdolne do szybkich przekształceń. Mogą być znacznie bardziej sprawne niż typowe instytucje w przypadku niepewnego otoczenia lub w zmiennych warunkach. Ponadto dzięki możliwości wymiany zasobów sieci sprzyjają wdrażaniu i adaptowaniu nowych rozwiązań i kreowaniu innowacji²⁸.

Jak wskazali E. Sørensen i J. Torfing, sieci mogą być z powodzeniem wykorzystywane w sferze publicznej, która coraz częściej jest obszarem zainteresowania i kreowania przez aktorów niepublicznych. Istotą sieci jest dobrowolny, negocjacyjny charakter i niski poziom formalizacji, który pozwala na szybką

velopment of Nonprofit Organizations], Università degli Studi di Trento, <http://socialeconomyaz.org/wp-content/uploads/2011/09/PDF-Social-Coops.pdf> [dostęp 11.04.2015].

²⁶ A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria „Ekonomia”, 2013, nr 6(1), s. 57–58.

²⁷ M. Mühlböck, B. Rittberger, *The Council, the European Parliament and the paradox of inter-institutional cooperation* [w:] *Dynamics of institutional cooperation in the European Union: Dimensions and effects*, red. Ch. Neuhold, S. Vanhoonaeker, “European Integration online Papers (EIoP)” 2015, special issue 1, vol. 19, art. 4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2015-004a.htm>, pp. 1–20. DOI:10.1695/2015004.

²⁸ W.W. Powell, *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization* [w:] *Research in organizational behavior*, eds. B. Staw, L.L. Cummings, Greenwich, CT: JAI; K.G. Provan, P. Kenis, *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*, “Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 18, iss. 2, 2008, p. 322–323.

adaptację do nowych okoliczności, samoregulację i niezależność od innych podmiotów²⁹. Takie struktury mogą być zatem mechanizmem umożliwiającym udział przedsiębiorstw społecznych w kreowaniu sfery publicznej.

Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce

Złożoność i wielość uwarunkowań wpływających na możliwości rozwoju przedsiębiorstw społecznych sprawia, że w tym miejscu autorka koncentruje się wyłącznie na wybranych ograniczeniach prawno-instytucjonalnych i społecznych. Do głównych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorstw społecznych (o charakterze uniwersalnym), zdaniem autorów raportu INSEDEnet³⁰, można zaliczyć: obecność stabilnych rozwiązań prawnych, system wsparcia przedsiębiorczości społecznej (instytucjonalny i finansowy) oraz możliwość korzystania z doświadczeń innych podmiotów (istnienie tzw. dobrych praktyk). Wśród zależności utrudniających rozwój sektora przedsiębiorstw społecznych można natomiast wskazać: niestabilność finansową, brak alternatywy dla publicznego wsparcia rozwoju przedsiębiorstw społecznych, brak rozwiązań legislacyjnych, nierozwinięty lub niewłaściwy system doradztwa i wsparcia merytorycznego, deficyt szkoleń i działań upowszechniających wiedzę na temat przedsiębiorczości społecznej, a także brak menedżerów przedsiębiorstw społecznych, którzy umożliwiliby im uczestnictwo w rynkowej konkurencji³¹.

Należy pamiętać, że wskazane uwarunkowania w dużej mierze dotyczą państw o słabo rozwiniętych lub dopiero budowanych systemach przedsiębiorczości społecznej, a więc także Polski. Jednocześnie trzeba zauważyć, że uwarunkowania te w różnym stopniu kształtują krajowe systemy, gdyż należy w tym procesie uwzględnić także doświadczenia, tradycje i kontekst społeczno-gospodarczy w poszczególnych państwach.

Uwarunkowania prawno-instytucjonalne

Biorąc pod uwagę obowiązujące w Polsce rozwiązania legislacyjne, należy z jednej strony docenić podjęte próby regulacji prawnych podstaw przedsiębiorstw społecznych, a przede wszystkim dążenie do zdefiniowania przedsię-

²⁹ E. Sørensen, J. Torfing, *Network governance and post-liberal democracy*, "Administrative Theory and Praxis" 2005, vol. 27, nr 2, s. 197–199.

³⁰ Raport przeprowadzony w 9 państwach Europy zarówno cechujących się stabilnym sektorem przedsiębiorstw społecznych, jak i takich, w których podmioty te dopiero zaczynają się rozwijać. Szerzej: *Benchmarking study on social entrepreneurship, South East Europe*, INSEDEnet Innovative Social Enterprise Development Network, <http://www.isede-net.com/content/social-economy/benchmarking-study-social-entrepreneurship-austria-bulgaria-hungary-greece-it> [dostęp 15.04.2015].

³¹ Tamże, s. 86–87.

biorstwa społecznego. Jak słusznie wskazali J. Hausner i H. Izdebski, problemem obecnie (nadal) diskutowanych projektów nowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie przedsiębiorczości społecznej jest swoisty paradoks proponowania rozwiązań, które w praktyce nie pozwalają w pełni wykorzystać potencjału przedsiębiorstw społecznych. Można nawet dostrzec próby „wciskania” podmiotów tego typu w węższą kategorię, jaką jest sektor ekonomii społecznej. Przywołani autorzy rozróżniają specyfikę i znaczenie podmiotów zaliczanych do sektora ekonomii społecznej (jako sektora gospodarki narodowej) i przedsiębiorstw społecznych (podmiotów nowego typu). Jednocześnie wskazali na brak zrozumienia istoty przedsiębiorczości społecznej w odniesieniu do dotychczas przyjmowanych interpretacji tych podmiotów³². Pomimo powołania w 2008 roku przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, którego zadaniem miało być m.in. opracowanie rozwiązań prawnych w tej dziedzinie, nadal nie wydano odpowiedniego dokumentu o randze ustawy. Co więcej, utożsamianie sektora ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych było widoczne już w zakresie zadań przypisanych temu zespołowi w 2009 roku. W 2012 roku pierwotne zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie zostało zaktualizowane i uzupełnione³³.

Dyskusja nad ustawą nadal trwa i trudno jednoznacznie stwierdzić, czy zawarty w opracowywanym obecnie projekcie sposób rozumienia przedsiębiorstwa społecznego zostanie zaakceptowany. Warto natomiast zaznaczyć, że po wieloletniej debacie pierwszy krajowy dokument dotyczący ekonomii społecznej został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2014 roku³⁴.

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) zawiera definicję ekonomii społecznej, zgodnie z którą ekonomia społeczna jest sferą aktywności obywatelskiej służącą integracji i reintegracji społecznej i zawodowej grup szczególnie narażonych na marginalizację, a także zorientowaną na tworzenie

³² J. Hausner, J. Izdebski, *Wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym* [w:] *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka* pod red. J. Hausnera, Kraków 2008, s. 77–78.

³³ Wspomniana ustawa była jednym z zadań Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej powołanego w roku 2008 na mocy zarządzenia nr 72 Prezesa Rady Ministrów. Zespół miał opracować także projekt krajowego programu rozwoju ekonomii społecznej, zaprojektować system finansowania oraz rozwiązania instytucjonalnego wsparcia. W 2012 roku treść zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2008 roku (zarządzenie nr 141) została poszerzona o opracowanie ustawy regulującej „przedsiębiorczość społeczną” oraz uzupełniona o kwestie edukacji formalnej i nieformalnej w zakresie przedsiębiorczości społecznej. Szerzej: Zarządzenie nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej. Por. Zarządzenie nr 72 Prezesa Rady Ministrów z 6 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

³⁴ Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, MP 2014, poz. 811, t. 1. (dalej: KPRES).

miejsc zatrudnienia oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego i świadczenie usług tzw. pożytku publicznego³⁵. W odniesieniu do przedsiębiorstwa społecznego trudno zaś mówić o definicji. Autorzy zastosowali zabieg sieci EMES³⁶ i zdefiniowali przedsiębiorstwo społeczne, wyróżniając jego cechy. Uznali zatem, iż za przedsiębiorstwo społeczne uważać można podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą ukierunkowaną na integrację i reintegrację osób zagrożonych (przy spełnieniu określonych warunków zatrudnienia) lub świadczy usługi społeczne, wygenerowany zysk przeznacza na rozwój działalności lub inne cele społeczne oraz działania na zasadach demokratycznych (partycypacyjny, partnerski system zarządzania przedsiębiorstwem z uwzględnieniem limitów zarobkowych). Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego następuje po spełnieniu określonych wymagań rejestracyjnych³⁷. Należy zauważyć, że regulacja statusu przedsiębiorstw społecznych jest zbliżona do rozwiązań przyjętych w państwach Europy Zachodniej, gdzie przedsiębiorstwo społeczne nie jest formą prawną, ale swoistą „etykietą” przyznawaną zróżnicowanym pod względem statusu prawnego podmiotom społecznym, spełniającym określone warunki. Podobne rozwiązanie zawarto w projekcie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym³⁸.

Jednocześnie wraz z przyjęciem KPRES rozpoczęło się budowanie instytucjonalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej. Trzeba zauważyć, że dotychczasowe rozwiązania bazowały głównie na projekcie systemowym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt. „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”, realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (wraz z siedmioma partnerami instytucjonalnymi) od 2010 roku i współfinansowanym ze środków programu operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)³⁹. Takie podejście

³⁵ KPRES, s. 15.

³⁶ EMES, International Research Network, <http://www.emes.net/what-we-do/> [dostęp 13.04.2015].

³⁷ KPRES, s. 15. Szczególnie niezrozumiały i tym samym krytykowany jest przepis wskazujący, iż działalność gospodarcza przedsiębiorstw społecznych nie może wykraczać poza cele, którymi są integracja, reintegracja i świadczenie usług pożytku publicznego. Tym samym nie wprowadza się niczego nowego do dotychczas istniejących rozwiązań rozsianych w wielu różnych aktach regulujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów zaliczanych do sektora ekonomii społecznej. Por. M. Nowakowska, *Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym – bać się czy cieszyć?*, „Wiatrak” Klaster Spółdzielni Socjalnych, <http://centrumklucz.pl/wiatrak/projekt-ustawy-o-przedsiębiorstwie-spoecznym-bac-sie-czy-cieszyt/> [dostęp 15.04.2015].

³⁸ Projekt ustawy. Takie rozwiązania przyjęto m.in. we Włoszech (ustawa z 2006 roku), Belgii (ustawa z 1995 roku), Wielkiej Brytanii (akt 2004), Hiszpanii (ustawa 2011).

³⁹ W KPRES posłużono się określeniem „usługi pożytku publicznego”, argumentując, iż bardziej odpowiada ono polskim rozwiązaniom (odwołanie do zakresu sfery pożytku publicznego zawartego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Należy jednak mieć na uwadze, że chodzi o usługi publiczne odpowiadające potrzebom społeczności, czyli szeroko rozumianego interesu publicznego. Szerzej: *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*, MPiPS, <http://www.pozy-tek.gov.pl/Zintegrowany.system.wsparcia.ekonomii.spoecznej,1100.html> [dostęp 14.04.2015]. Por także: A. Kołomycew, *Budowa systemu ekonomii społecznej jako warunek realizacji nowego modelu polityki społecznej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej*

niewo podważało wiarygodność, stabilność i długofalowość całego systemu (zwłaszcza że systemy regionalne również bazowały na projektach systemowych regionalnych ośrodków polityki społecznej – ROPS)⁴⁰. Rozwiązanie dawało wrażenie tymczasowości ograniczonej ramami perspektywy finansowej Unii Europejskiej, szczególnie iż w tym okresie nie udało się przyjąć żadnych rozwiązań prawnych, a jedynie dokument programowy, jakim jest KPRES.

Ponadto bez ram prawnych i wyraźnie nakreślonych kierunków działań jednocześnie realizowano wiele projektów wsparcia ekonomii społecznej w całym kraju. Efektem tych inicjatyw była znaczna liczba nowo powołanych podmiotów (zwłaszcza spółdzielni socjalnych w ramach działań 6.2 i 7.2.2. PO KL oraz centrów integracji społecznej (CIS), klubów integracji społecznej (KIS) i zakładów aktywizacji zawodowej – działanie 7.2.1 PO KL), tworzonych z myślą o wykorzystaniu środków finansowych, a nie z rzeczywistej potrzeby. Jak słusznie wskazała M. Nowakowska, komentując projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, spółdzielnia socjalna (postrzegana jako główna forma przedsiębiorstwa społecznego w polskich realiach) powinna być formą „przejściową” pomiędzy takimi instytucjami, jak KIS czy CIS a samodzielną działalnością jednostek korzystających z tego wsparcia (wejście na rynek pracy lub samozatrudnienie). Należy zatem traktować te instytucje jako specyficzne „inkubatory”, ośrodki edukacji praktycznej i samorozwoju. Ich tworzenie i zamykanie wraz z zakończeniem wsparcia finansowego jest niedopuszczalne i świadczy o niezrozumieniu istoty tego mechanizmu, sprzyjając tworzeniu fikcyjnych podmiotów⁴¹.

Pojawia się przy tym problem wiarygodności i budowania marki przedsiębiorstw społecznych, co z kolei wpływa na ich rozpoznawalność. Jeżeli zakłada się, iż przedsiębiorstwa społeczne (w tym spółdzielnie socjalne) mają świadczyć m.in. usługi publiczne, to muszą być one podmiotami stabilnymi, trwałymi i godnymi zaufania. Ich skład członkowski w naturalny sposób może się zmieniać (a wręcz powinien, gdyż to świadczy o efektywności realizacji jednej z funkcji społecznych, uzasadniającej ich tworzenie, czyli integracji i reintegracji zawodowej), jednak sam podmiot powinien być trwały. Tylko wtedy może być wiarygodny i zdobyć zaufanie odbiorców usług, a przez to faktycznie konkurować na wolnym rynku z innymi podmiotami.

Do rozwoju przedsiębiorczości społecznej bezwzględnie konieczne jest stworzenie podstaw prawnych i powołanie instytucji wsparcia wskazanych w KPRES, m.in. Izby Przedsiębiorstw Społecznych jako podmiotu odpowie-

kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku pod red. P. Graty, Rzeszów 2013, s. 121–124.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Szerzej: M. Nowakowska, *Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym... Por. DGP, Spółdzielnia socjalna? Fikcja i przekręty!*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/773998.html> [dostęp 14.04.2015].

działnego za koordynację dalszego kreowania i wdrażania polityki na rzecz ekonomii społecznej oraz zmiany w systemie istniejących ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES)⁴². Należy też zauważyć, że w KPRES wskazano na konieczność koordynacji działań na rzecz ekonomii społecznej z innymi politykami publicznymi oraz stworzenia sieci współpracy z istniejącymi już podmiotami i strukturami (formalnymi i nieformalnymi strukturami sieciowymi i partnerskimi), jakimi są chociażby lokalne grupy działania, oraz podmiotami, które będą tworzone wraz z realizacją podejścia CLLD, tj. rozwoju kierowanego przez społeczność⁴³.

Przyjęcie regulacji prawnych (zwłaszcza w randze ustawy) oraz dokumentów strategicznych i programowych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym jest również ważne dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej z uwagi na znaczne środki finansowe, które do 2020 roku zostaną na ten cel przeznaczone. Łącznie z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, budżetów samorządów oraz funduszy europejskich zostanie wyasygnowana kwota blisko 3 mld zł. Środki te mają zostać spożytkowane głównie na działania związane z tworzeniem nowych miejsc zatrudnienia, integrację grup zagrożonych i budowę infrastruktury przedsiębiorczości społecznej⁴⁴.

Jednocześnie należy pamiętać o stabilizacji istniejących już regionalnych systemów ekonomii społecznej, które – jak wspomniano – zaczęto tworzyć na mało stabilnych podstawach, tj. wytycznych Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2011 roku oraz w ramach systemowych projektów regionalnych ośrodków polityki społecznej⁴⁵. Brak podstaw prawnych i przyjętego sposobu rozumienia chociażby przedsiębiorstwa społecznego spowodował zamienne stosowanie terminów oraz rozbieżności w poszczególnych województwach. Poza tym brak ujednoczonego systemu monitorowania i ewaluacji (w regionach odpowiadają za to zadanie ROPS-y lub podmioty, którym ROPS-y takie zadanie powierzyły

⁴² W latach 2007–2013 powołano w całej Polsce ponad 240 podmiotów mających świadczyć usługi doradcze dla podmiotów ekonomii społecznej, tzw. OWES-ów. Duża liczba pomiotów, z których część nie spełniała swojej funkcji, stała się przedmiotem zainteresowania powołanego Komitetu Akredytacyjnego. Ostatecznie zredukowano liczbę OWES-ów do 73 podmiotów w całej Polsce. Por. Lista Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej po ostatecznej weryfikacji wniosków o akredytację, Departament Pożytku Publicznego, MPiPS, <http://www.pozYTEK.gov.pl/Sys-tem,akredytacji,i,standardow,dzialania,institucji,wsparcia,ekonomii,spolecznej,AKSES,3600.html> [dostęp 14.04.2015]. Szerzej: System Akredytacji i Standardów Działania Instytucji Wsparcia Ekonomii Społecznej (AKSES), <http://www.akses.crzl.gov.pl/Akredytacja-OWES,p4.html> [dostęp 14.04.2015].

⁴³ KPRES, s. 53–55. Patrz także: Rządowy projekt ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3138> [dostęp 14.04.2015].

⁴⁴ Por. F. Pazderski, *Wsparcie dla ekonomii społecznej w unijnej polityce spójności na lata 2014–2020*, Warszawa 2012, s. 11, <http://www.owes.fundacja-proeuropa.org.pl/sites/default/files/Oekonomiispolwfunduszachstrukturalnych2014-20-ISP-FPazderski.pdf> [dostęp 14.04.2015].

⁴⁵ Szerzej: A. Kołomycew, *Budowa systemu...*, s. 121–124.

do realizacji) powoduje, że efekty wdrażanych rozwiązań są trudne do porównania. Poza tym pomysł przeprowadzania ewaluacji przez instytucję odpowiedzialną za wdrażanie i realizację systemu nie wydaje się dobry⁴⁶.

Uwarunkowania społeczne

Przedsiębiorczość społeczna kształtowana jest przez szereg czynników natury społecznej. Można do nich zaliczyć zasadniczo te same uwarunkowania, które wpływają na przedsiębiorczość tradycyjnych podmiotów rynkowych (komercyjnych), a dodatkowo czynniki wyzwalające wrażliwość społeczną połączoną z gotowością poświęcenia się dla innych i niesienia pomocy potrzebującym.

Uwarunkowania społeczne (i kulturowe), czyli tzw. kontekst społeczny, należą do kluczowych elementów (obok indywidualnych predyspozycji oraz systemu gospodarczego) kreowania postaw przedsiębiorczych⁴⁷. Wśród czynników kształtujących postawy przedsiębiorcze P.H. Thorton, D. Ribeiro-Soriano, D. Urbano akcentują przede wszystkim kapitał społeczny i obecność (funkcjonowanie w ramach) sieci społecznej. Wspomniani autorzy wskazali, że elementy te stymulują dynamikę wymiany gospodarczej i są silnie zakorzenione w społeczeństwie, a przez to uzależnione od jego specyfiki i charakteru. Jednocześnie obecność kapitału społecznego nie oznacza, że przedsiębiorcze jednostki mogą z niego dowolnie korzystać. Istnieją bowiem mechanizmy, które ograniczają korzyści płynące z relacji społecznych do realizacji partykularnych interesów. Podobnie jest w przypadku sieci społecznych, które w praktyce są w stanie zapewnić przedsiębiorcy zasoby o charakterze uzupełniającym (a nie podstawowe czy też wszystkie niezbędne do prowadzenia działalności), a więc takie, które można pozyskać w związku z posiadanymi kontaktami. Dostęp do tych zasobów też może być jednak zróżnicowany w zależności od celu stworzonej sieci, wewnętrznych mechanizmów zarządzania siecią czy natury kontaktów wewnątrz tej struktury⁴⁸.

Wskazane czynniki będą miały jeszcze większe znaczenie w przypadku przedsiębiorstw społecznych, i to zarówno na etapie ich tworzenia, jak i funkcjonowania. Podstawowym warunkiem rozwoju tego typu przedsiębiorstwa – poza obecnością **postaw przedsiębiorczych** – jest zatem **zaufanie społeczne**, a dodatkowo w przypadku przedsiębiorstw społecznych **aktywność i zaangażowanie**.

⁴⁶ Porównanie koncepcji wsparcia rozwoju ekonomii społecznej na poziomie regionalnym i krajowym na podstawie wieloletnich regionalnych planów działań na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w regionie oraz projektu Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, Ekspertyza Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Szczecin 2013, s. 51–60.

⁴⁷ P.H. Thorton, D. Ribeiro-Soriano, D. Urbano, *Socio-cultural factors and entrepreneurial activity. An overview*, "International Small Business Journal" 2001, nr 29(2), s. 105–118.

⁴⁸ Tamże, s. 107–108.

zowanie w sprawy publiczne. Jednocześnie należy pamiętać, że obecność tych cech w społecznościach lokalnych (i całych społeczeństwach) wynika z określonej mentalności, tradycji współpracy i działania na rzecz dobra wspólnego, a także z **edukowania** poprzez kanały nieformalne, a jednocześnie najbardziej naturalne, czyli poprzez rodziny i najbliższe otoczenie, a także w procesie kształcenia formalnego.

Jeżeli chodzi o postawy przedsiębiorcze, to składają się na nie: aspekt poznawczy (tj. nabyta wiedza, opinie), afektywny (przekonania wynikające z doświadczeń i wiedzy) oraz behawioralny (podejmowanie określonych działań w zastanej sytuacji, reagowanie na okoliczności i sytuacje)⁴⁹. Z przedsiębiorczością Polaków w odniesieniu do podejmowania tradycyjnej działalności gospodarczej nie jest najgorzej, o czym świadczy porównanie liczby tworzonych podmiotów gospodarczych w Polsce i w innych państwach Europy. Po okresie prężnego rozwoju tych podmiotów w latach dziewięćdziesiątych XX wieku dynamika przedsiębiorczości uległa spowolnieniu. Mimo to, zdaniem E. Gruszewskiej, Polacy nadal znajdują się w gronie bardziej przedsiębiorczych społeczeństw, a przynajmniej taką postawę deklarują. Autorka przywołuje badania, w których około 40% badanych Polaków zadeklarowało podjęcie samozatrudnienia w najbliższych latach⁵⁰. Podobna liczba Polaków uważa, że ma cechy predysponujące do samodzielnej działalności. Jak wskazuje E. Gruszewska, jest to potencjał, który może uaktywnić się w sprzyjających okolicznościach. Bez odpowiednich możliwości zostanie po prostu zmarnowany⁵¹. Przywołując wyniki Global Entrepreneurship Monitor 2014, należy zauważyć, że dość wysoki odsetek Polaków (ponad 26%) dostrzega możliwości, jakie daje przedsiębiorczość. Wskaźnik ten jest zbliżony do pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale znacznie wyższy niż w przypadku państw Europy Południowej. Obok Słowaków Polacy należą do społeczeństw najlepiej oceniających swoje możliwości przedsiębiorcze, ale też zdających sobie sprawę z ryzyka⁵². Przekonanie to może wynikać m.in. z braku instytucji wsparcia i mechanizmów pomocowych, co nakazuje wręcz liczyć się z porażką w prowadzeniu własnego biznesu. Pod względem

⁴⁹ E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Akert, *Psychologia społeczna, serce i umysł*, Zysk i S-ka, Poznań 1994, s. 288–289. Por. P. Jeziorska-Biel, E. Sudra, *Uwarunkowania przedsiębiorczości młodzieży wiejskiej*, „Opracowania i Badania KSOW”, s. 2–6, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/Projekt_FLAGOWY/Uwarunkowania_przedsi%C4%99biorczo%C5%9Bci_m%C5%82odzie%C5%BCy_wiejskiej__Jeziorska-Biel_Sudra_poprawiony.pdf [dostęp 15.04.2015].

⁵⁰ Por. M. Polański, *Postawy przedsiębiorcze młodych Polaków*, PARP, Warszawa 2010.

⁵¹ E. Gruszewska, *Transformacja wartości a postawy przedsiębiorcze Polaków*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2014, nr 3, s. 94–95.

⁵² J.S. Amorós, N. Bosma, D. Moska, *Global Entrepreneurship Monitor 2014*, Global Report, Global Entrepreneurship Research Association (GERA) 2015, s. 33, <http://www.gemconsortium.org/docs/download/3616> [dostęp 15.04.2015].

oceny intencji przedsiębiorczych Polakom ustępują według przeprowadzonych badań tylko mieszkańcy Chorwacji, Litwy i Portugalii. Z kolei wysoka ocena własnej działalności jako kierunku rozwoju kariery wskazuje na ograniczone możliwości na rynku pracy, ale też docenienie prestiżu, jakim zdaniem Polaków darzy się przedsiębiorców⁵³. Należy też pamiętać, że liczba tworzonych podmiotów gospodarczych i samozatrudnienie w Polsce nie zawsze są przejawem postaw przedsiębiorczych, ale sytuacji na rynku pracy oraz niedoskonałego prawa, które powoduje, iż pracownicy są niejako „zmuszani” tworzyć podmioty gospodarcze, które w praktyce z przedsiębiorczością nie mają wiele wspólnego⁵⁴.

Rozwój przedsiębiorczości społecznej oprócz przedsiębiorczej postawy wymaga także społecznej wrażliwości i zaangażowania w sprawy społeczne. Tymczasem, jak wskazuje J. Czaplński, w Polsce można obserwować „patologiczny indywidualizm”. Pozwala on wprawdzie na własny rozwój oraz dążenie do poprawy sytuacji najbliższych, ale nie wpływa na relacje z otoczeniem, podejmowanie współpracy i działań na rzecz wspólnot lokalnych. Co więcej, w Polsce można obserwować kolejne pokolenia, które cechują się brakiem zaufania społecznego oraz niskim poziomem partycypacji⁵⁵. Na ten czynnik – obok braku rozwiązań prawnych, dostępu do systemu wsparcia finansowego i edukacji w zakresie postaw obywatelskich – jako barierę rozwoju spółdzielczości w Polsce wskazał także P. Frączak. Działalność zbiorowa, którą niewątpliwie jest spółdzielczość, wymaga wspólnych działań, podejmowania kolektywnych decyzji, uwzględniania opinii innych osób, kompromisu i często rezygnacji z indywidualnych celów⁵⁶.

Tymczasem poziom zaufania, który przekłada się na relacje społeczne i funkcjonowanie całego społeczeństwa, wciąż się obniża. Zdaniem P. Teisseyre’a, który powołuje się na wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego, w latach 2002–2010 można było zauważyć wzrost zaufania społecznego deklarowany przez Polaków. W ciągu ostatnich lat nastąpił jednak jego spadek, który lokuje Polskę wśród państw o najniższym wskaźniku w tej kategorii (jeszcze niższy poziom cechuje tylko społeczeństwa Słowacji i Portugalii) i daleko od społeczeństw o najwyższym wskaźniku zaufania, czyli państw skandynawskich

⁵³ Tamże, s. 30.

⁵⁴ Szerzej na temat problemu samozatrudnienia w Polsce i wykorzystywania tego instrumentu: Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 5801 w sprawie samozatrudnienia, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/65873A10> [dostęp 15.04.2015].

⁵⁵ A. Calińska, J. Czaplński, *Polacy wciąż mają problem z zaufaniem drugiemu człowiekowi*, <http://www.polskatimes.pl/artykul/3591071.janusz-czapinski-polacy-wciaz-maja-problem-z-zaufaniem-drugiemu-czlowiekowi,id,t.html> [dostęp 15.04.2015].

⁵⁶ P. Frączak, *Indywidualizm a idea spółdzielczości, czyli przeszkody w działalności spółdzielni*, felieton z dnia 15.02.2011, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/623781.html> [dostęp 15.04.2015].

i Estonii⁵⁷. W Polsce za brak zaufania społecznego należałoby obwinić podziały polityczne oraz niedostatek kapitału społecznego. Obecnie budowane relacje międzyludzkie powstają w nowych okolicznościach politycznych i społecznych. Zmianie uległa też natura społeczeństwa, które stało się jeszcze silniej spolaryzowane pod względem ekonomicznym, mentalnym i politycznym⁵⁸.

Brak zaufania społecznego wynika w dużej mierze z niskiej aktywności społecznej Polaków. Zaledwie nieco ponad 7% Polaków w 2012 roku działało w organizacji pozarządowej. Aż 81% badanych przyznało, że nigdy nie podejmowało żadnej działalności wolontariackiej⁵⁹. Z raportu CBOS dotyczącego aktywności społecznej Polaków z 2014 roku wynika zaś, że blisko 80% badanych jako aktywność społeczną wskazywało podejmowanie działań na rzecz rodziny (w tym dalszych krewnych) oraz sąsiadów, a więc najbliższych i najbliższego otoczenia⁶⁰. Jak twierdzą autorzy innego raportu CBOS, „Zaufanie w relacjach międzyludzkich”, wysoki poziom zaufania deklarowany wobec najbliższych nie wpływa na zaufanie wobec dalszego otoczenia (znajomych, współpracowników) czy instytucji publicznych. Brak zaufania widoczny jest również w sferze gospodarczej. Tylko około 30% badanych uznało, że zaufanie do partnerów gospodarczych przynosi korzyści. Natomiast 40% uważa, że w takich relacjach należy być ostrożnym⁶¹. W 2014 roku 19% respondentów przyznało, że zaangażowało się (jako wolontariusz) w działania społeczne instytucji lub organizacji. Paradoksalnie, aż 66% respondentów uważa, że współcześnie wrażliwość na innych i dążenie do współpracy są bardzo istotne⁶². Ten odsetek zwiększył się w porównaniu do roku 2002 o 5%. Natomiast grupa osób uważających, iż należy koncentrować się wyłącznie na własnych sprawach, nie uległa większym wahaniom. W 2002 roku uważało tak 30% badanych, zaś w 2014 – 28%⁶³.

Szczególnie niepokojący jest bardzo niski poziom zaufania społecznego wśród młodzieży⁶⁴. E. Karpowicz, analizując przyczyny i bariery aktywności społecznej młodych ludzi po 1989 roku, wskazuje kilka zmiennych, które na tę

⁵⁷ P. Teisseyre, *Łączy nas brak zaufania*, felieton z dnia 21.01.2014, <http://civicpedia.ngo.pl/wiadomosc/955642.html> [dostęp 15.04.2015].

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże. Por. *Młody, bogaty, wykształcony, religijny – mit polskiego wolontariusza*, Komunikat z badań CBOS nr BS/63/2011, Warszawa 2011, s. 2–3.

⁶⁰ B. Badora (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków*, Komunikat z badań CBOS nr 60/2014, Warszawa 2014, s. 1–13.

⁶¹ R. Boguszewski (oprac.), *Zaufanie w relacjach międzyludzkich*, Komunikat z badań CBOS, nr 29/2014, Warszawa 2013, s. 6–7.

⁶² B. Badora (oprac.), dz. cyt., s. 1–13. Por. N. Hipsz, K. Wądołowska (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2011.

⁶³ B. Badora (oprac.), dz. cyt., s. 2–3.

⁶⁴ Szerzej: A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, B. Kotarba, *Polityka młodzieżowa. Wymiar krajowy i europejski*, Rzeszów 2013.

grupę społeczną szczególnie mocno oddziałują. Trzeba też pamiętać, że nie jest to grupa jednolita i w całości nieprzejawiająca postaw aktywnych. Można dostrzec silnie zaangażowaną i opiniotwórczą grupę młodych ludzi, którzy aktywnie uczestniczą w życiu społecznym i publicznym. Na drugim biegunie pozostaje, znacznie liczniejsza, milcząca, niezainteresowana grupa⁶⁵. Autorka zauważa jednak, że aktywność rodzi się, gdy ma ku temu warunki. Rolą instytucji publicznych, społecznych, wyznaniowych, edukacyjnych, jak i Kościoła jest poszukiwanie rozwiązań umożliwiającym młodzieży działalność. Nie można bowiem oczekiwać, że młodzi ludzie sami wypracują postawy aktywne, nie mając ku temu żadnych wzorców i możliwości działania⁶⁶.

W kontekście rozwoju przedsiębiorczości społecznej właśnie edukowanie społeczeństwa, a zwłaszcza młodych ludzi, jest zadaniem kluczowym. Tymczasem obowiązujący program nauczania przedmiotu „podstawy przedsiębiorczości” wprowadzony do szkół ponad dekadę temu nie zawiera treści odnoszących się do ekonomii społecznej. Paradoksalnie nawet nie wspomina o ekonomii społecznej jako sektorze gospodarki narodowej, o jej podmiotach jako instrumentach rynku pracy, aktywizacji zawodowej czy integracji społecznej⁶⁷. W państwach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych edukacja w tym zakresie jest prowadzona na poziomie szkół średnich i podstawowych⁶⁸, najczęściej w ramach współpracy z jednostkami uniwersyteckimi, które dysponują pełnymi programami kształcenia w zakresie przedsiębiorczości społecznej⁶⁹.

W Polsce ekonomia społeczna dopiero od niedawna została wprowadzona do programu studiów na kierunkach społecznych, humanistycznych i ekonomicznych. Mają ją w swojej ofercie kształcenia m.in. Uniwersytet Ekonomiczny – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, uniwersytety Łódzki (socjologia), Rzeszowski (politologia), Śląski (socjologia), w Radomiu (przedmiot ogólnoakademicki), Warszawski, UMK w Toruniu (socjologia), Politechnika Opolska (ekonomia – specjalność) czy Jagielloński. Ekonomia społeczna (również jako solidarna przedsiębiorczość społeczna) jest od kilku lat

⁶⁵ E. Karpowicz, *Aktywność społeczna młodzieży* [w:] *Polityka młodzieżowa* pod red. G. Zielińskiej, Studia BAS nr 2(18)/2009, Warszawa 2009, s. 89.

⁶⁶ Tamże, s. 91. Por. A. Wittenberg, *Młodzi, zdolni, (nie)zaangażowani*, <http://serwisy.gazeta-prawna.pl/edukacja/artykuly/865978,młodzi-zdolni-nie-zaangazowani.html> [dostęp 17.04.2015].

⁶⁷ P. Krzyszczuk, *Podstawy przedsiębiorczości. Program nauczania dla szkół ponadgimnazjalnych, Programy nauczania zgodne z podstawą programową*, Operon, http://www.operon.pl/materialy_do_pobrania/programy_nauczania [dostęp 15.04.2015].

⁶⁸ A. Nicholls, *Social Entrepreneurship Teaching and Research: Orphan, Cuckoo, or Walrus?* [w:] *Social Entrepreneurship Education Resource Handbook for Colleges and Universities engaged in Teaching, Researching and Applied Learning in Social Entrepreneurship*, Ahoka U, Delhi 2011, s. 6–10.

⁶⁹ L. Novick, *Young Kids Need to Learn about Social Entrepreneurship*, PND Philanthropy New Digest, <http://philanthropynewsdigest.org/commentary-and-opinion/kids-and-social-entrepreneurship> [dostęp 15.04.2015].

nauczana w ramach studiów podyplomowych lub kursów organizowanych zarówno przez jednostki edukacyjne (publiczne i niepubliczne), jak i podmioty pozarządowe czy prywatne. Od niedawna upowszechniane są także materiały edukacyjne w zakresie ekonomii społecznej, m.in. portale internetowe udostępniające m.in. podręczniki na ten temat, jak chociażby ostatnio wydane przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie *Kształcenie w zakresie ekonomii społecznej – scenariusze zajęć i wybór tekstów*⁷⁰.

Podstawowy dokument w zakresie rozwoju ekonomii społecznej, którym jest KPRES, wskazuje na konieczność edukacji formalnej i nieformalnej w tym obszarze, także wśród młodzieży. Brakuje jednak sprzężenia z dokumentami programowymi adresowanymi do młodych ludzi⁷¹. Chociażby projekt Rządowego Programu dla Młodzieży „Aktywna Młodzież” nie zawiera odniesień do przedsiębiorczości społecznej, a jednym z jego filarów jest przygotowanie młodzieży do funkcjonowania na rynku pracy. Nadal forsowane są tradycyjne formy przygotowania młodych do wejścia na rynek pracy bądź podejmowania samodzielnej działalności, jak szkolenia, staże i praktyki, które nie mają trwałego charakteru⁷². Przedsiębiorstwa społeczne wydają się wręcz idealną formą dla tego celu – jako specyficzne inkubatory edukacyjne dla młodych ludzi.

Konkluzje

Przedsiębiorstwa społeczne z pewnością są tematem, który dopiero zaczyna wkraczać zarówno do publicznej debaty, jak i dyskursu naukowego w Polsce. Samo pojęcie jest coraz bardziej popularne, a idea przedsiębiorczości społecznej jako alternatywy dla tradycyjnych podmiotów komercyjnych zaczyna budzić zainteresowanie nie tylko środowisk związanych z szeroko rozumianym trzecim sektorem, ale też innych grup społecznych.

Niewątpliwie do rozwoju przedsiębiorstw niezbędne jest stworzenie określonych warunków i ram prawnych oraz rozwiązań instytucjonalnych. Sam potencjał i możliwości wykorzystania przedsiębiorstw m.in. w procesach rządzenia lokalnego i dostarczania usług publicznych wydają się interesujące i – jak pokazują doświadczenia innych państw – możliwe. Specyfika polskiego społeczeństwa oraz brak doświadczeń w tego typu działalności powodują, że zainicjowanie działalności

⁷⁰ Szerzej: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, http://www.msap.uek.krakow.pl/index.php?id=tresc_po&ajdi=2 [dostęp 15.04.2015].

⁷¹ A. Kołomycew, *Ekonomia społeczna jako instrument aktywizacji zawodowej młodzieży. Analiza rozwiązań systemowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 15, s. 203–212.

⁷² Rządowy program na rzecz młodzieży „Aktywna Młodzież” (projekt z 16 września 2014 roku), Departament Pożytku Publicznego, MPiPS, Warszawa 2013, s. 12–16, http://www.pozytek.gov.pl/Zaproszenie_do_wspolpracy_przy_opracowaniu_programu_aktywnosci_spoecznej_mlodzi_zy_3536.html [dostęp: 14.05.2015].

przedsiębiorstw społecznych, pojmowanych jako trwałe, stabilne podmioty obecne w gospodarce rynkowej i systemie usług publicznych, które obok generowanego zysku podejmują działania o charakterze społecznym, jest trudnym wyzwaniem.

Celem autorki było zwrócenie uwagi na specyfikę tych podmiotów i możliwości ich adaptacji w polskich warunkach. Poprzez analizę etapów rozwoju przedsiębiorstw społecznych (na przykładzie modelu amerykańskiego i zachodnioeuropejskiego), wskazanie ich możliwości adaptacji na gruncie podejścia *governance* i tym samym współpracy z sektorem publicznym w zakresie realizacji usług publicznych, a także szczegółową analizę uwarunkowań ich rozwoju w Polsce autorka chciała pokazać ich potencjał oraz możliwości wykorzystania.

Kluczowymi zagadnieniami w kontekście rozwoju przedsiębiorczości społecznej są zatem podstawy prawne i rozwiązania instytucjonalne. Bez stabilnej bazy podmioty te, oparte wyłącznie na „zapomogach” pochodzących z budżetów jednostek publicznych, środków Unii Europejskiej i instytucji grantowych, nie będą spełniały swojej funkcji. Powinny być trwałym elementem polskiej gospodarki, zdolnym konkurować na wolnym rynku i generować środki finansowe, by móc realizować cele społeczne. Powinny budzić zaufanie zarówno jako dostawcy usług lub produktów, jak i jako instytucje wsparcia dla grup potrzebujących oraz funkcjonować jako ośrodki edukacji praktycznej.

Jednak aby stworzone rozwiązania nie pozostały tylko zbiorem martwych przepisów, ważne jest pobudzanie zmian w mentalności społeczeństwa, i to od najmłodszych lat. Utyskiwanie na nikłą aktywność społeczną nie ma sensu, skoro sytuacja taka obserwowana jest od ponad dwóch dekad. Jednorazowe akcje i projekty aktywizacyjne najwyraźniej nie spełniają swojej funkcji. Dla rozwoju przedsiębiorczości i budowania aktywnych postaw społecznych niezbędny jest nowy system kształcenia. Konieczne jest również skoordynowanie działań podejmowanych przez poszczególne instytucje publiczne, a także podmioty społeczne. Współpraca tych podmiotów, chociażby w przypadku braku koordynacji dokumentów programowych, mogłaby sprzyjać efektywności planowanych i podejmowanych działań.

Niniejszy tekst z pewnością nie wyczerpuje podjętej tematyki. Autorka ma jednak nadzieję, iż przyczyni się on do podjęcia polemiki w środowisku naukowym i być może okaże się przydatny w dyskursie publicznym na temat przedsiębiorczości społecznej.

Źródła i literatura

- Amorós J.S., Bosma N., Moska D., *Global Entrepreneurship Monitor 2014*, Global Report, Global Entrepreneurship Research Association (GERA) 2015, <http://www.gemconsortium.org/docs/download/3616>.
- Arczewska M., *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, IPS, Warszawa 2011, http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/Model_wspolpracy/ISP%20Eksperyta%20nr%202.PDF

- Aronson E., Wilson T.D., Akert R.M., *Psychologia społeczna, serce i umysł, Zysk i S-ka*, Poznań 1994.
- Badora B. (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków*, Komunikat z badań CBOS nr 60/2014, Warszawa 2014.
- Battilana J., Lee M., Walker J., Dorsey Ch., *In Search of the Hybrid Ideal*, "Stanford Social Innovation Review", summer 2012.
- Benchmarking study on social entrepreneurship, South East Europe*, INSEDEnet Innovative Social Enterprise Development Network, <http://www.isede-net.com/content/social-economy/benchmarking-study-social-entrepreneurship-austria-bulgaria-hungary-greece-it>
- Benini M., *Italian social economy – Background*, *Social Entrepreneurship Network*, <http://social-economy.pl/node/73>
- Boguszewski R. (oprac.), *Zaufanie w relacjach międzyludzkich*, Komunikat z badań CBOS nr 29/2014, Warszawa 2013.
- Borzaga C., Galera G., *The Concept and Practice of Social Enterprise. Lessons from the Italian Experience*, "International Review of Social Research" 2012, vol. 2, iss. 2.
- Boschec J., *The social enterprise sourcebook: Profiles of social purpose businesses operated by nonprofit organizations*, Northland Institute, Minneapolis 2001.
- Califano Jr. J.A., *What Was Really Great About The Great Society. The truth behind the conservative myths*, *The Washington Monthly Online*, October, 1999, <http://www.washingtonmonthly.com/features/1999/9910.califano.html>
- Calińska A., Czapiński J., *Polacy wciąż mają problem z zaufaniem drugiemu człowiekowi*, <http://www.polskatimes.pl/artykul/3591071,janusz-czapski-polacy-wciaz-maja-problem-z-zaufaniem-drugiemu-czlowiekowi,id,t.html>
- Dees D., *The Meaning of Social Entrepreneurship*, Kauffman Foundation and Stanford University, Kansas City 1998 (wersja uaktualniona z 2001), <http://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-dees.pdf>
- Defourney J., *Introduction: from third sector to social enterprise [w:] The Emergence of Social Enterprise*, red. C. Borzaga, J. Defourney, Routledge, London – New York 2001.
- Defourny J., Nyssens M., *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, "Journal of Social Entrepreneurship" 2010, no. 1, vol. 1.
- Drucker P.F., *Innovation & Entrepreneurship*, Harper Business, New York 1995.
- EMES, International Research Network, <http://www.emes.net/what-we-do>
- Evolution of the social enterprise industry: A chronology of key events*, The Institute for Social Entrepreneurs, Revised August 1, 2008, <https://www.se-alliance.org/upload/Membership%20Pages/evolution.pdf>
- Fici A., *National report on social economy sector in Italy*, Innovative Social Enterprise Development Network, http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=93 [10.04.2015]
- Frączak P., *Indywidualizm a idea spółdzielczości, czyli przeszkody w działalności spółdzielni*, felieton z dnia 15.02.2011, Portal ekonomiaspoleczna.pl, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/623781.html>
- Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym [w:] M. Rymsha, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, ISP, Warszawa 2007, http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/tekst_glowny.pdf
- Gašior-Niemiec A., Kołomycew A., Kotarba B., *Polityka młodzieżowa. Wymiar krajowy i europejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Gašior-Niemiec A., Kołomycew A., *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na*

- przykładzie województwa podkarpackiego), „Zeszyty Naukowe WSEI” seria „Ekonomia” 2013, nr 6(1).
- Gonzales V., *Social cooperatives and empowerment: assessing the value-added for the citizen consumer*, Working Papers, n. 31, ISSN [Institute for Papers the Study and Development of Nonprofit Organizations], Università degli Studi di Trento, <http://socialeconomy-az.org/wp-content/uploads/2011/09/PDF-Social-Coops.pdf>
- Gruszewska E., *Transformacja wartości a postawy przedsiębiorcze Polaków*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2014, vol. 17, nr 3.
- Hausner J., Izdebski J., *Wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym* [w:] *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka* pod red. J. Hausnera, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008.
- Hipsz N., Wądołowska K. (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2011.
- Jeziorska-Biel P., Sudra E., *Uwarunkowania przedsiębiorczości młodzieży wiejskiej*, Opracowania i badania KSOW, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/Projekt_FLAGOWY/Uwarunkowania_przedsi%C4%99biorczo%C5%9Bci_m%C5%82odzie%C5%BCy_wiejskiej_Jeziorska-Biel_Sudra_poprawiony.pdf
- Karpowicz E., *Aktywność społeczna młodzieży* [w:] *Polityka młodzieżowa* pod red. G. Zielińskiej, Studia BAS nr 2(18)/2009, Warszawa 2009.
- Kerlin J.A., *Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences*, “Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization” 2006, vol. 17, iss. 3.
- Kołomycew A., *Budowa systemu ekonomii społecznej jako warunek realizacji nowego modelu polityki społecznej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* pod red. P. Graty, Rzeszów 2013.
- Kołomycew A., *Ekonomia społeczna jako instrument aktywizacji zawodowej młodzieży. Analiza rozwiązań systemowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 15.
- Krzyszczak P., *Podstawy przedsiębiorczości. Program nauczania dla szkół ponadgimnazjalnych*, Programy nauczania zgodne z podstawą programową, Operon, http://www.operon.pl/materialy_do_pobrania/programy_nauczania
- Leś E., Jelizakova M., *The Social Economy in Central East and South East Europe* [w:] *The Social Economy. Building inclusive economies*, red. A. Noya, E. Clarence, OECD Publishing, Paris 2007.
- Lista Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej po ostatecznej weryfikacji wniosków o akredytację, Departament Pożytku Publicznego, MPiPS, <http://www.pozYTEK.gov.pl/System.akredytacji,i,standardow,dzialania,institucji,wsparcia,ekonomii,spolecznej,AKSES,3600.html>
- Małacka-Lyszczek M., Wesołowski Z., *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2008, nr 5, http://es.teksty.ekonomia-spoeczna.pl/pdf/2008_5_es_teksty.pdf
- Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, http://www.msap.uek.krakow.pl/index.php?id=tresc_po&ajdi=2
- Młody, bogaty, wykształcony, religijny – mit polskiego wolontariusza*, Komunikat z badań CBOS, nr BS/63/2011, Warszawa 2011.
- Mühlböck M., Rittberger B., *The Council, the European Parliament and the paradox of inter-institutional cooperation* [w:] *Dynamics of institutional cooperation in the European Union: Dimensions and effects*, red. Ch. Neuhold, S. Vanhoonacker, “European Integration online Papers (EIoP)”, 2015, Special issue 1, vol. 19, art. 4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2015-004a.htm>, pp. 1-20. DOI: 10.1695/2015004.

- Nicholls A., *Social Entrepreneurship Teaching and Research: Orphan, Cuckoo, or Walrus?* [w:] *Social Entrepreneurship Education Resource Handbook for Colleges and Universities engaged in Teaching, Researching and Applied Learning in Social Entrepreneurship*, Ahoka U, Dehli 2011.
- Novick L., *Young Kids Need to Learn About Social Entrepreneurship*, PND Philanthropy New Digest, <http://philanthropynewsdigest.org/commentary-and-opinion/kids-and-social-entrepreneurship>
- Nowakowska M., *Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym – bać się czy cieszyć?*, Wiatrak Klaster Spółdzielni Socjalnych, [http://centrumklucz.pl/wiatrak/projekt-ustawy-o-przedsiębiorstwie-spoecznym-bac-sie-cieszyc](http://centrumklucz.pl/wiatrak/projekt-ustawy-o-przedsiębiorstwie-spoecznym-bac-sie-czy-cieszyc)
- Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 5801 w sprawie samozatrudnienia, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/65873A10>
- Pazderski F., *Wsparcie dla ekonomii społecznej w unijnej polityce spójności na lata 2014–2020*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, <http://www.owes.fundacja-proeuropa.org.pl/sites/default/files/Oekonomiispolwfunduszachstrukturalnych2014-20-ISP-FPazderski.pdf>
- Peters P.G., Pierre J., *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, “Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, nr 8(2).
- Polański M., *Postawy przedsiębiorcze młodych Polaków*, PARP, Warszawa 2010.
- Porównanie koncepcji wsparcia rozwoju ekonomii społecznej na poziomie regionalnym i krajowym na podstawie wieloletnich regionalnych planów działań na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w regionie oraz projektu Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, Ekspertyza*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Szczecin 2013.
- Powell W.W., *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization* [w:] *Research in organizational behavior*, red. B. Staw, L.L. Cummings, Greenwich, CT: JAI.
- Provan K.G., Kenis P., *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*, “Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, vol. 18, iss. 2.
- Public Service Social Value Act – Chapter 3, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>
- Rządowy program na rzecz młodzieży „Aktywna Młodzież” (projekt z 16 września 2014 r.), Departament Pożytku Publicznego, MPiPS, Warszawa 2013, <http://www.pozYTEK.gov.pl/Zaproszenie.do.wspolpracy.przy.opracowania.programu.aktynosci.spoecznej.mlodziemy.3536.html>
- Rządowy projekt ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3138>
- Savio M., Righetti A., *Cooperatives as a social enterprise in Italy: a place for social integration and rehabilitation*, “Acta Psychiatrica Scandinavica” 1993, nr 88(4).
- Schumpeter J.A., *Capitalism, Socialism & Democracy*, Routledge, London 2006.
- Sørensen E., Torfing J., *Network governance and post-liberal democracy*, “Administrative Theory and Praxis” vol. 27, nr 2, 2005.
- Spółdzielnia socjalna? Fikcja i przekrety!*, Portal ekonomiaspoleczna.pl, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/773998.html>
- System Akredytacji i Standardów Działania Instytucji Wsparcia Ekonomii Społecznej (AKSES), <http://www.akses.crzlj.gov.pl/Akredytacja-OWES,p4.html>
- Teisseyre P., *Łączy nas brak zaufania*, felieton z dnia 21.01.2014, portal Civipedia ngo.pl, <http://civipedia.ngo.pl/wiadomosc/955642.html>
- The growing role of social enterprise in local government*, Public Leaders Network, Social enterprise blog, <http://www.theguardian.com/social-enterprise-network/2012/nov/09/growing-role-social-enteprrise-local-goverment>
- Thomas A., *The Rise of Social Cooperatives in Italy*, “Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2004, vol. 15, no. 3.

- Thorton P.H., Ribeiro-Soriano D., Urbano D., *Socio-cultural factors and entrepreneurial activity. An overview*, "International Small Business Journal" 2001, nr 29(2).
- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 roku w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, MP 2014, poz. 811, t. 1.
- Wittenberg A., *Młodzi, zdolni, (nie)zaangażowani*, „Gazeta Prawna” – wydanie elektroniczne (artykuł z dnia 17.04.2015), http://serwis.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/86597_8_mlo-dzi-zdolni-nie-zaangazowani.html
- Zarządzenie nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.
- Zarządzenie nr 72 Prezesa Rady Ministrów z 6 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.
- Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej, MPiPS, http://www.pozytek.gov.pl/Zintegrowany_system_wsparcia_ekonomii_spolecznej,1100.html

Social enterprises as a new actor of public sphere. The legal, institutional and social conditions of social enterprises development in Poland

Summary

In 21st Century, social enterprises are of interest to both the academic and the public discourse. Despite years of work on the adoption of the law on social enterprises in Poland, still such a document has not been established. Consequently, the problems with social enterprises definition, their legal forms, scope of activities as well as of internal governance, power and their place in social sector as well as their position in the national economic system are still unsolved.

In the article the author tries to analyze the issues of social entrepreneurship in relation to socio-economic situation in Poland. The main objective was to identify and describe the circumstances of the development of social entrepreneurship in Poland and evaluate the capacity and estimate the possibilities of these entities involvement in public sphere. The theoretical frame of this article, was based on the concept of *governance*. Based on this theoretical approach, the author wanted to verify if social enterprises can be recognized as a new actor of governance processes. Later in this article, the author indicated and described the main conditions of social enterprises development in Poland, especially focusing on institutional and legal solutions, the level of entrepreneurship, social trust and social activism of Polish society as well as system of education in a field of (social) entrepreneurship.

Key words: social entrepreneurship, social economy, public service delivery, social integration, social reintegration

Bogusław Kotarba

REALIZACJA GMINNYCH PROGRAMÓW PROFILAKTYKI I ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH – WYBRANE PROBLEMY

Wstęp

We współczesnej Polsce mamy do czynienia z wieloma kwestiami społecznymi. W różnym zakresie wpływają one na poziom życia mieszkańców, kondycję społeczeństwa, a w efekcie końcowym na stan państwa i możliwości wypełniania przez nie swoich funkcji. Część z tych kwestii ma charakter „pierwotny” i rodzi kolejne. Za jedną z nich można uznać z pewnością bezrobocie, będące m.in. źródłem ubóstwa i marginalizacji. W XXI wieku kwestia ta zyskała wymiar globalny¹. Bezrobocie jest przyczyną wielu kolejnych problemów, w tym również związanych z alkoholizmem. Oczywiście brak pracy i jego negatywne konsekwencje nie stanowią jedynej przyczyny sięgania po alkohol. Z badań przeprowadzonych w 2003 roku wynika, że wśród 6,7% Polaków, którzy go nadużywali, dla 3,9% był sposobem na kłopoty życiowe². Według danych uzyskanych w badaniu epidemiologii zaburzeń psychicznych „11,9% mieszkańców Polski w wieku produkcyjnym można zaliczyć do ogólnej kategorii nadużywających alkoholu, w tym 2,4% osób spełnia kryteria diagnostyczne zespołu uzależnienia od alkoholu”³. Danych tych nie można lekceważyć. Alkoholizm to nie tylko negatywne skutki o charakterze społecznym, ale i ekonomicznym. W raporcie sporządzonym na potrzeby Komisji Europejskiej stwierdzono, że w 2003 roku Unia Europejska poniosła z tego tytułu straty szacowane na 125 mld euro⁴, zaś Polska w roku 2009 – 17,45 mld PLN⁵.

¹ E. Trafiałek, M. Trafiałek, *Dylematy współczesności – wokół biedy, marginalizacji i reintegracji społecznej* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku* pod red. E. Trafiałek, Katowice 2014, s. 74.

² *Diagnoza społeczna 2013* pod red. J. Czapińskiego, T. Panka, Warszawa 2013, s. 253.

³ *Kondycja psychiczna mieszkańców Polski. Raport z badań „Epidemiologia zaburzeń psychiatrycznych i dostęp do psychiatrycznej opieki zdrowotnej – EZOP Polska”* pod red. J. Moskalewicz, A. Kiejny, B. Wojtyniaka, Warszawa 2012, s. 255.

⁴ P. Anderson, B. Baumberg, *Alkohol w Europie*, Warszawa 2007, s. 8.

⁵ *Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015*, zatwierdzony uchwałą nr 35/2011 Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r., http://www.parpa.pl/images/image/NP%202011_2015_11_011.pdf [dostęp 18.04.2015], s. 8.

Nie wnikając szczegółowo w przyczyny alkoholizmu, należy stwierdzić, że jest on nadal istotnym problem polityki społecznej i powinien być objęty szczególną uwagą państwa. Walka z alkoholizmem i jego skutkami prowadzona jest na różnych poziomach i przez różne podmioty. Ze względu na wagę problemu i zakres jego wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa w działania te muszą angażować się przede wszystkim organy i instytucje państwa. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości) „organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów [...], działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy”⁶. Podobnie jak w przypadku pomocy społecznej organy administracji publicznej, realizując swoje zadania i obowiązki, powinny współpracować z organizacjami społecznymi i kościołami⁷. Działania podejmowane przez administrację publiczną wpisują się w realizację *Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015*⁸, wyznaczającego strategiczne cele w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W opracowaniu podjęto analizę działań prowadzonych przez gminy w zakresie realizacji ustawowych obowiązków w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – formy (instrumentu) obejmującej całokształt aktywności władz samorządowych w tej kwestii. Ze względu na obszerność zagadnienia skoncentrowano się na wybranych problemach. Przedstawiono obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie walki z nadużywaniem alkoholu, alkoholizmem i jego skutkami oraz w sferze działalności profilaktycznej, jak również wytyczne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). Pozwoliło to określić pożądany model aktywności samorządów terytorialnych w tej dziedzinie. Na tym tle dokonano analizy niektórych działań gmin, głównie w ujęciu ilościowym z elementami analizy jakościowej. Wykorzystano również metodę instytucjonalno-prawną oraz porównawczą. Analizę przeprowadzono w oparciu o źródła zastane, stosując technikę *desk research*. Wykorzystano przede wszystkim dane statystyczne

⁶ Art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. DzU 2012, poz. 1356 z późn. zm.

⁷ Tamże.

⁸ *Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015...*

i sprawozdania PARPA, jak również sprawozdania jednostek samorządowych z realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przyjęto tezę, że samorządy gminne realizują gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jednakże podejmowane w ich ramach działania nie zawsze są efektywne. Wynika to częściowo z niewystarczającego przygotowania merytorycznego osób realizujących programy, jak i koncentrowania się władz na formalnym wypełnieniu obowiązku, a nie na dążeniu do zdiagnozowania rzeczywistych lokalnych problemów i ich rozwiązywaniu.

Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w ujęciu normatywnym

Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz integracja społeczna osób uzależnionych od alkoholu należą do zadań własnych gminy. Składają się na nie między innymi: 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu; 2) udzielanie pomocy rodzinom, w których występują problemy alkoholowe; 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii (skierowanej zwłaszcza do dzieci i młodzieży), w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; 4) wspomaganie działalności innych podmiotów w rozwiązywaniu problemów alkoholowych; 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów w zakresie sprzedaży i podawania, reklamy i promocji napojów alkoholowych; 6) występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; 7) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej⁹. Ustawowy katalog nie ma charakteru zamkniętego, możliwe jest również podejmowanie przez samorządy gminne innych działań podyktowanych lokalnymi uwarunkowaniami i potrzebami. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności w wyborze przedsięwzięć, które będą realizowane¹⁰.

Gminy są zobowiązane wykonywać swoje zadania w ramach uchwalanego co roku gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów społecznych (dalej program profilaktyki). Program taki, stanowiący integralną część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalany jest przez organ

⁹ Tamże, art. 4¹.

¹⁰ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 30 stycznia 2009 r., NK-I-0911/23/09, System Informacji Prawnej Lex (dalej Lex) nr 528021.

stanowiący. Ma charakter planu – sposobu działania gminy¹¹. Zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości realizacją programu profilaktyki powinien się zajmować ośrodek pomocy społecznej lub inna jednostka wskazana w programie. W celu realizacji programu możliwe jest również powołanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełnomocnika. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach programu profilaktyki finansowane są z opłat pobieranych przez gminy za wydanie i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Co istotne, środki z tych opłat nie mogą być przeznaczone na żadne inne cele¹². Obok kwestii dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w programach powinny być również zawarte zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych¹³.

Poza przywołanymi nie ma w polskim systemie prawnym innych przepisów, które odnosiłyby się wprost to kwestii programów profilaktyki. Normatywnego ujęcia nie można jednak ograniczyć wyłącznie do regulacji prawnych. Nie mniej istotne są wskazówki i rekomendacje specjalistycznych podmiotów i instytucji. Najbardziej usystematyzowane działania na rzecz poprawy jakości programów profilaktyki, jak również w zakresie monitorowania ich realizacji prowadzi Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dla której są to obowiązki nałożone ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Rokrocznie PARPA opracowuje stosowne rekomendacje dla gmin. Zawierają one praktyczne wskazówki dotyczące realizacji każdego z zadań wymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i ułatwiają stworzenie poprawnych pod względem merytorycznym programów, zgodnych z najnowszą wiedzą na temat skuteczności strategii profilaktycznych. Udzielanie takiej pomocy gminom jest uzasadnione, gdyż efektywne radzenie sobie z problemami związanymi z alkoholizmem często wymaga specjalistycznej wiedzy, a nie zawsze struktury administracji gminnej dysponują pracownikami o odpowiednich w tej dziedzinie kwalifikacjach. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych jednostek.

¹¹ Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2003 r. II SA/Po 502/03, Lex nr 166967.

¹² Art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości...

¹³ Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są powoływane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w oparciu o przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ich zadaniem jest inicjowanie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu w ramach ustawowych obowiązków gmin, jak również podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu, opiniowanie wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w zakresie zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z obowiązującymi w gminie warunkami, kontrolowanie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy. Ponadto gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych angażują się w realizację zadań gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (DzU 2005, nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

Zgodnie z rekomendacjami PARPA na rok 2015 gminy, opracowując programy profilaktyki, powinny (mogą) planować m.in.:

- w zakresie zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu:
 - wykupywanie w placówkach leczenia uzależnienia od alkoholu na rzecz osób uzależnionych: programów psychoterapii uzależnień od alkoholu (podstawowych – trwających 6–8 tygodni oraz ponadpodstawowych i pogłębionych – trwających 12–18 miesięcy), indywidualnych psychoterapii osób uzależnionych, programów ograniczania picia alkoholu, programów terapii dla młodzieży uzależnionej i zagrożonej uzależnieniem, programów pomocy psychologicznej i psychoterapii dla osób doświadczających przemocy i osób stosujących przemoc;
 - dofinansowywanie: kształcenia pracowników placówek (szkoleń terapeutów), obowiązkowych szkoleń prowadzących do uzyskania certyfikatu specjalisty psychoterapii uzależnień i instruktora terapii uzależnień, doskonalenia zawodowego pracowników lecznictwa odwykowego; finansowanie superwizji klinicznej pracowników placówek leczenia uzależnienia od alkoholu; dofinansowanie pracy konsultanta programu terapeutycznego;
 - doposażenie placówek lecznictwa odwykowego, zakup materiałów edukacyjnych dla pacjentów i terapeutów;
 - tworzenie nowych placówek leczenia uzależnienia od alkoholu;
 - wspieranie działań na rzecz rozwiązywania problemów alkoholowych w domach pomocy społecznej;
 - dofinansowanie programów rehabilitacji dla osób uzależnionych po zakończonych programach psychoterapii uzależnienia;
 - prowadzenie punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin;
- w zakresie udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie:
 - dofinansowanie pracy terapeutycznej z rodziną,
 - zakup świadczeń lub programów: psychoterapii współuzależnienia, pomocy psychologicznej i psychoterapii dla osób z syndromem dorosłych dzieci alkoholików,
 - udzielanie pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym poprzez finansowanie lub dofinansowanie: zajęć i programów socjoterapeutycznych lub opiekuńczo-wychowawczych, obozów socjoterapeutycznych; zatrudnienia pracowników merytorycznych w placówkach udzielających pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym; szkoleń i kursów specjalistycznych w zakresie pracy z dziećmi z rodzin z problemem alkoholowym oraz w zakresie prowadzenia zajęć socjoterapeutycznych; dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; środowiskowych programów pomocy rodzinie, któ-

rych efektem będzie między innymi zwiększenie kompetencji wychowawczych rodziców;

- organizowanie lokalnych porad, seminariów i konferencji w zakresie wdrażania systemu pomocy dziecku i rodzinie z problemem alkoholowym; wspieranie i koordynowanie pracy interdyscyplinarnych zespołów ds. pomocy dziecku i rodzinie z problemem alkoholowym; tworzenie i finansowanie bieżącej działalności placówek, w których prowadzona jest praca z dziećmi z rodzin z problemem alkoholowym; tworzenie systemowego wsparcia i terapii dla dzieci z płodowym zespołem alkoholowym; prowadzenie działań związanych z ewaluacją (wewnętrzną i zewnętrzną) programów pomocy dla dzieci alkoholików oraz programów badawczych dotyczących psychospołecznego funkcjonowania dzieci z rodzin z problemem alkoholowym; organizowanie i/lub finansowanie zajęć dla rodziców dzieci uczęszczających na zajęcia mające na celu podniesienie ich kompetencji wychowawczych;
- zwiększenie dostępności i podniesienie jakości pomocy dla ofiar przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym – dorosłych i dzieci – poprzez: tworzenie nowych i wspieranie już istniejących placówek dla osób doświadczających przemocy w rodzinie (w tym: punktów konsultacyjnych, ośrodków interwencji kryzysowej, ośrodków wsparcia); zapewnienie dostępności do specjalistów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzenie i finansowanie grup wsparcia i grup terapeutycznych dla ofiar przemocy – dorosłych i dzieci; tworzenie i finansowanie specjalistycznych miejsc pomocy dzieciom krzywdzonym; przygotowywanie i upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych na temat zjawiska przemocy w rodzinie i możliwości uzyskania pomocy (ulotki, plakaty, informatory);
- zwiększenie kompetencji służb w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (szkolenia, superwizje, upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych), doskonalenie i upowszechnianie standardów interdyscyplinarnej pracy na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- zwiększenie dostępności i podniesienie jakości oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych (podnoszenie kompetencji osób mających kontakt z osobami stosującymi przemoc w zakresie motywowania ich do uczestniczenia w programach, opracowywanie, finansowanie i wdrażanie programów oddziaływań edukacyjno-korekcyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, usprawnienie współpracy z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, którzy mogą kierować osoby stosujące przemoc do objęcia ww. programami, upowszechnianie informacji o prowadzonych na terenie gminy inicjatywach adresowanych do sprawców przemocy wobec najbliższych);
- zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat przemocy w rodzinie, możliwości przeciwdziałania temu zjawisku oraz sposobów reagowania i uzyskiwania pomocy (prowadzenie lokalnych kampanii informacyjnych, akcji edu-

cyjnych nt. zjawiska przemocy w rodzinie, w tym przemocy wobec dzieci, opracowywanie, wdrażanie i finansowanie programów profilaktyki przemocy, przygotowywanie i upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych dla mieszkańców gminy na temat oferty pomocy dla członków rodzin z problemem alkoholowym i przemocy, nawiązanie stałej współpracy z lokalnymi mediami: prasą, radiem, telewizją, prowadzenie badań i diagnoz dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie);

– w zakresie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej dotyczącej rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży:

- prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- prowadzenie na terenie szkół i innych placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży;
- podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym przeznaczonych dla rodziców;
- wdrażanie programów profilaktyczno-interwencyjnych dla młodzieży upijającej się;
- wspieranie programów i przedsięwzięć profilaktycznych opracowywanych i realizowanych przez młodzież, a skierowanych do grup rówieśniczych;
- dofinansowanie szkoleń, kursów specjalistycznych w zakresie pracy profilaktycznej z dziećmi, młodzieżą oraz rozwijania umiejętności prowadzenia zajęć profilaktycznych organizowanych dla nauczycieli, pedagogów, psychologów;
- realizację środowiskowych programów profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży;
- podejmowanie inicjatyw edukacyjnych skierowanych do sprzedawców napojów alkoholowych oraz działań kontrolnych i interwencyjnych mających na celu ograniczanie dostępności napojów alkoholowych i kontrolę przestrzegania zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18. roku życia;
- prowadzenie badań związanych zwłaszcza z diagnozą zachowań problemowych / używaniem substancji psychoaktywnych przez młodzież oraz ewaluacją programów profilaktycznych;
- realizację pozalekcyjnych zajęć sportowych (zajęcia sportowe jako strategia alternatywnych form spędzania wolnego czasu nie powinny stanowić jedynej i samodzielnej strategii profilaktycznej);
- w ramach edukacji publicznej w zakresie problematyki alkoholowej: tworzenie sieci punktów informacyjnych z danymi o dostępnej ofercie pomocy na terenie gminy i/lub powiatu, prowadzenie stałego interaktywnego systemu informacji o działaniach podejmowanych na terenie gminy w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, prowadzenie lokalnych kampanii

- edukacyjnych związanych z profilaktyką problemów alkoholowych, monitorowanie skali problemów alkoholowych w środowisku lokalnym przez prowadzenie badań i sondaży, tworzenie lokalnych diagnoz i ekspertyz (samodzielnie lub zlecając je profesjonalnym instytucjom);
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych (klubów abstynenta, stowarzyszeń abstynenckich/trzeźwościowych, stowarzyszeń abstynenckich);
 - w zakresie wspierania zatrudnienia socjalnego:
 - organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej ze środków przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych proporcjonalnie do udziału w oferowanych przez nie zajęciach reintegracyjnych osób uzależnionych od alkoholu po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego;
 - wspieranie innych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji oraz na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin, np. klubów integracji społecznej czy klubów pracy¹⁴.

Przywołane propozycje PARPA stanowią katalog różnorodnych działań, z których gminy w zależności od lokalnych uwarunkowań mogą wybierać propozycje najbardziej odpowiednie dla rozwiązywania istniejących w ich środowisku problemów. Niemniej wdrażane przez nie programy profilaktyki powinny zawierać działania we wszystkich ustawowo wskazanych obszarach, a tylko zakres i nasilenie interwencji mogą być uzależnione od rzeczywistych potrzeb.

Istotnym aspektem realizacji gminnych programów profilaktyki jest ich finansowanie. Jak już zaznaczono, środki uzyskane przez gminy z racji korzystania przez podmioty gospodarcze z zezwoleń na sprzedaż alkoholu nie mogą być wydawane na żadne inne przedsięwzięcia poza profilaktyką alkoholową i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii. Nie zawsze jednak władze gmin respektują obowiązujące w tym zakresie prawo. Jak wskazano w jednym z raportów Najwyższej Izby Kontroli, nie wszystkie wydatki zakwalifikowane przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości służyły profilaktyce i przeciwdziałaniu problemom alkoholowym oraz przeciwdziałaniu narkomanii¹⁵.

¹⁴ *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2015 roku*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2014.

¹⁵ *Realizacja i wykorzystanie przez samorzady województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,1po~p_12_165_201212051551581354719118~01,typ,kk.pdf [dostęp 14.04.2015], s. 27.

Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Analizę realizacji programów profilaktyki należy rozpocząć od sprawdzenia, czy wszystkie gminy taki program przyjmują. Okazuje się, że mimo ustawowego obowiązku część samorządów nie podejmuje stosownych uchwał (tab. 1).

Tabela 1. Podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia programu profilaktyki przez gminy w latach 2009–2013 (w %)

Województwo	Lata					
	2011		2012		2013	
	A	B	A	B	A	B
dolnośląskie	100,0	95,9	100,0	93,5	100,0	94,1
kujawsko-pomorskie	99,3	93,0	100,0	90,3	97,2	90,7
lubelskie	98,1	94,7	99,1	96,7	96,7	91,3
lubuskie	98,8	95,1	100,0	97,6	100,0	100,0
łódzkie	100,0	95,5	98,9	97,7	98,9	93,7
małopolskie	97,3	95,5	98,9	94,4	98,9	96,1
mazowieckie	97,1	90,5	98,7	89,7	96,5	93,4
opolskie	100,0	94,4	100,0	93,0	100,0	95,8
podkarpackie	98,8	93,0	99,4	93,1	98,1	91,1
podlaskie	99,2	96,6	100,0	92,4	98,3	90,5
pomorskie	98,4	96,7	97,6	95,8	97,6	94,2
śląskie	98,2	91,5	98,8	92,7	96,4	95,0
świętokrzyskie	97,1	97,0	99,0	93,1	97,1	93,9
warmińsko-mazurskie	100,0	92,2	100,0	92,2	100,0	90,5
wielkopolskie	99,1	95,5	99,6	96,4	99,1	95,5
zachodniopomorskie	100,0	96,5	100,0	91,2	97,4	90,1
Razem:	98,7	94,3	99,3	93,7	98,1	93,4

A – odsetek gmin, które wypełniły ankiety PARPA. W dalszej części opracowania, o ile nie zaznaczono inaczej, wszelkie dane odnoszą się do gmin, które udzieliły odpowiedzi

B – odsetek gmin, w których przyjęto program profilaktyki

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych PARPA, <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki> [dostęp 16.04.2015].

Nie jest to jednak wielki odsetek, chociaż w ostatnich trzech latach można zauważyć jego lekką tendencję wzrostową. Warto zauważyć, że w przypadku mniej niż połowy gmin (zob. tab. 2) programy takie poddawane są konsultacjom ze stowarzyszeniami, klubami abstynenckimi lub innymi podmiotami (w tym organizacjami pozarządowymi). Wprawdzie nie ma takiego ustawowego obowiązku, jednak wydaje się, że wobec ewoluowania polityki społecznej i odchodzenia w Europie od koncepcji *welfare state* w kierunku „aktywnej polityki społecznej” czy też *social services mix state*, których istotnym elementem jest wła-

śnie „włączanie różnorodnych interesariuszy, w tym społeczności lokalnych w proces programowania, realizacji i oceny lokalnej polityki społecznej”¹⁶, jest to ze wszech miar pożądane. W tym kontekście może dziwić, że PARPA w rekomendacjach w ogóle nie podnosi tego problemu.

Tabela 2. Konsultowanie programu profilaktyki w latach 2011–2013

Województwo	Odsetek gmin, w których konsultowano program profilaktyczny		
	2011	2012	2013
dolnośląskie	38,5	40,8	40,8
kujawsko-pomorskie	30,8	36,8	40,0
lubelskie	22,5	29,4	29,1
lubuskie	36,6	37,3	48,2
łódzkie	34,5	32,6	31,4
małopolskie	34,5	36,7	33,9
mazowieckie	24,9	22,3	26,1
opolskie	29,6	26,8	38,0
podkarpackie	32,3	35,2	30,6
podlaskie	17,1	24,6	25,0
pomorskie	41,3	29,2	33,3
śląskie	47,6	49,1	49,7
świętokrzyskie	21,2	21,8	30,3
warmińsko-mazurskie	39,7	50,9	50,0
wielkopolskie	34,4	30,7	33,9
zachodniopomorskie	54,4	39,5	41,4
Razem	33,1	33,4	35,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych PARPA...

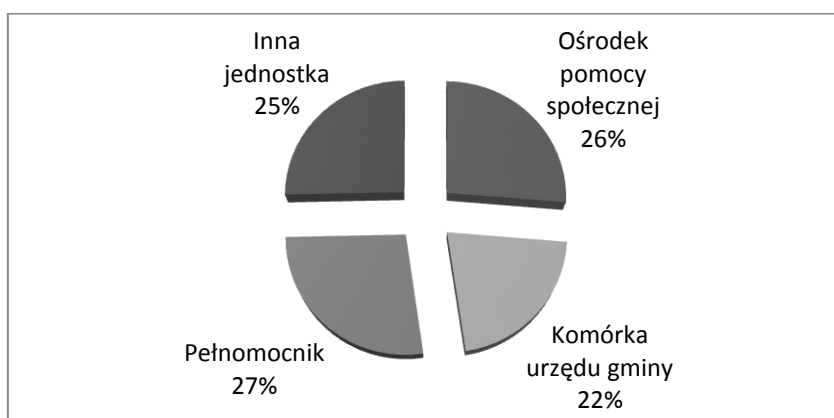
Tylko w dwóch województwach (warmińsko-mazurskim i śląskim) odsetek gmin, które podejmują konsultacje programów, sięga 50%. Z wyjątkiem województwa lubuskiego, w którym odsetek ten wzrósł z 36,6% w roku 2011 do 48,8% w 2013, nie następują w tym zakresie znaczące zmiany na lepsze.

Sposób sformułowania przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości dotyczącego jednostek realizujących gminne programy profilaktyki sugeruje, że ciężar odpowiedzialności za ich wdrażanie powinien spoczywać przede wszystkim na ośrodkach pomocy społecznej¹⁷. Jest to uzasadnione, gdyż trudniej jest roz-

¹⁶ Zob. A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce* [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej* pod red. M. Grewińskiego, M. Rymśzy, Warszawa 2001, s. 29; M. Grewiński, *Social services mix state jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej?* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku* pod red. E. Trafiałek, Katowice 2014, s. 93.

¹⁷ „Program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisie o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w programie. W celu realizacji programu

wiązywać problemy związane z alkoholem i alkoholizmem w oderwaniu od innych kwestii, z którymi te często są powiązane. Ośrodki pomocy społecznej (OPS) dysponują całościowym obrazem problemów społecznych występujących na obszarze jednostki samorządowej, dzięki czemu łatwiejsze jest koordynowanie działań i uzyskiwanie synergii wynikającej z łączenia interwencji. Jak wynika jednak z danych statystycznych, tylko w ok. 1/4 gmin realizacja programu profilaktyki należy do obowiązków OPS (zob. wyk. 1). W niewiele mniejszej liczbie gmin (22%) realizacją gminnych programów profilaktyki zajmują się komórki urzędów gmin (a można założyć z wysokim prawdopodobieństwem, że w małych gminach są to wręcz pojedyncze stanowiska pracy), co nie daje gwarancji, że osoby wykonujące te obowiązki posiadają odpowiednie predyspozycje i kwalifikacje.



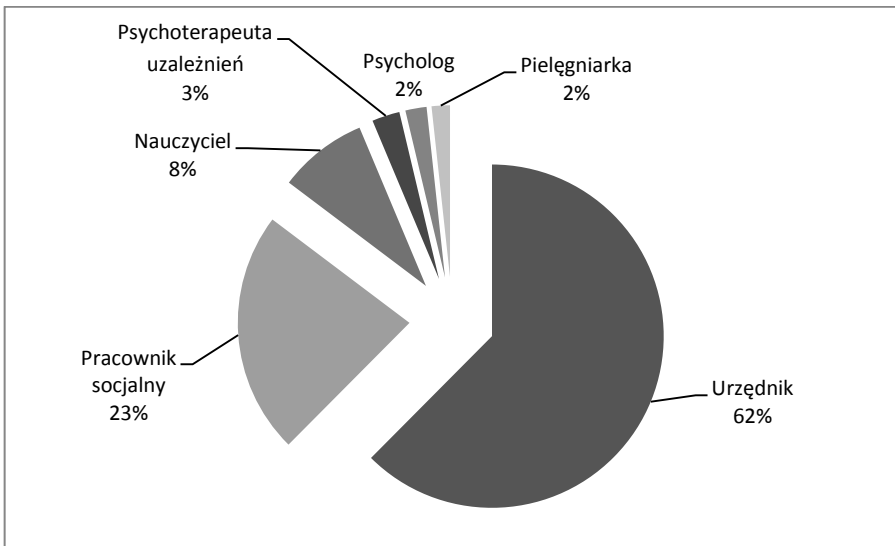
Wykres 1. Jednostki organizacyjne zajmujące się realizacją gminnych programów profilaktyki w 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2013 roku. Zestawienia statystyczne*, PARPA, http://www.parpa.pl/images/file/Zestawienia_statystyczne_2013.pdf [dostęp 17.04.2015], s. 29.

Nie mniej ważna jest rola koordynatora gminnego programu profilaktyki. Jak już sygnalizowano, złożoność problematyki wymaga podejmowania wielowątkowych działań, w które powinny być zaangażowane podmioty i osoby gwarantujące jak najlepsze efekty w osiąganiu celów częściowych, których suma zapewni satysfakcjonujące rezultaty w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W gminach są powoływani koordynatorzy – w 2013 roku powołano ich w 2235 jednostkach samorządowych (90%), przy czym w 849 powołano pełnomocnika wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ds. roz-

wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika”. Art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości...

wiązywania problemów alkoholowych, w 293 funkcję tę pełnił koordynator gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a w 129 koordynator ds. uzależnień¹⁸. Pozostaje jednak liczba 956 koordynatorów (43%), którzy swoje obowiązki wykonują, pełniąc jednocześnie inne funkcje zawodowe, bez wyraźnego wskazania, że dysponują formalnym umocowaniem do wykonywania takiej roli, oraz ok. 200 gmin, w których w ogóle koordynatora nie powołano. Dane te w połączeniu z informacjami dotyczącymi zawodu osób odpowiedzialnych za koordynację, z dominującym udziałem „urzędnik” (zob. wykres 2), wskazują, że w znacznej części gmin za realizację programu profilaktyki nie odpowiadają profesjonaliści w dziedzinie uzależnień.



Wykres 2. Zawody reprezentowane wśród koordynatorów programów profilaktyki w 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów...*, s. 28.

Najważniejszym elementem realizacji gminnych programów profilaktyki są konkretne działania skierowane do osób dotkniętych problemem alkoholowym i ich najbliższego otoczenia, jak i inicjatywy o charakterze profilaktycznym, dedykowane ogółowi mieszkańców, zwłaszcza dzieciom i młodzieży. Działalność ta wymaga profesjonalizmu i stosowania metod o sprawdzonej skuteczności. Analiza danych PARPA wskazuje, że część gmin nie spełnia tego warunku.

¹⁸ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2014, http://www.parpabip.pl/userfiles/file/Sprawozdanie_2013.pdf [dostęp 17.04.2015], s. 66.

W ramach programów profilaktyki gminy powinny zapewnić dostępność świadczeń terapeutycznych i rehabilitacyjnych osobom uzależnionym od alkoholu oraz udzielać pomocy (psychologicznej i prawnej) ich rodzinom, w tym zapewnić ochronę przed przemocą. Najbardziej popularną formą działania jest prowadzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych. Ich zadaniem jest rozpoznawanie problemów alkoholowych osób zgłaszających się z powodu nadużywania alkoholu, motywowanie do podjęcia psychoterapii uzależnienia i kierowanie do leczenia specjalistycznego. Punkty te nie mają uprawnień do leczenia osób uzależnionych.

Tabela 3. Liczba punktów konsultacyjnych w Polsce i poniesione nakłady na ich funkcjonowanie w latach 2011–2013

Rok	Liczba punktów konsultacyjnych	Liczba osób, które skorzystały z pomocy	Nakłady [tys. PLN]	Udział w wydatkach na programy profilaktyki [%]
2011	2170	250 911	30 237	5,9
2012	2207	250 309	33 658	6,4
2013	2185	257 816	32 898	6,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych PARPA...

Równie ważny jak liczba funkcjonujących punktów jest zakres świadczeń w nich konsultacji. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 4, liczba punktów świadczących określone rodzaje konsultacji, mimo pewnych wahań w poszczególnych latach, utrzymuje się na stałym poziomie. Natomiast liczba osób, które skorzystały z oferty, wzrosła nieznacznie w 2013 roku (zob. tab. 3). Mimo że gminy mogą wspierać finansowo placówki leczące z uzależnienia od alkoholu, czyni to niewiele ponad połowa z nich (w 2013 roku pomocy takiej udzieliło 56% gmin¹⁹, zaś w 2012 – 57%²⁰).

Ważnym obszarem działań gmin jest pomoc dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym. Polega ona głównie na wspieraniu i prowadzeniu miejsc pomocy dla dzieci – placówek wsparcia dziennego. Zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹ mogą one przyjmować formę opiekuńczą (koła zainteresowań, świetlice, kluby, ogniska wychowawcze), specjalistyczną oraz pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę.

¹⁹ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r...*, s. 25.

²⁰ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2014, http://www.parpabip.pl/userfiles/file/sprawozdanie_2012.pdf [dostęp 17.04.2015], s. 24.

²¹ Ustawa a dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej, tekst jedn. DzU 2013, poz. 135 z późn zm.

Tabela 4. Zakres świadczonych konsultacji w punktach konsultacyjnych w latach 2011–2013

Liczba punktów			Zakres świadczonych konsultacji
2011	2012	2013	
1702	1745	1729	rozpoznanie problemu zgłaszanego przez klienta
1733	1753	1736	motywowanie osób uzależnionych i członków ich rodzin do podjęcia psychoterapii w placówkach leczenia uzależnienia od alkoholu, kierowanie do specjalistycznego leczenia
660	668	·	przewodzenie interwencji kryzysowej
1465	1753	1608	motywowanie osób pijących ryzykownie i szkodliwie, ale nieuzależnionych, do zmiany szkodliwego wzoru picia
1456	1488	1531	udzielanie wsparcia osobom uzależnionym po zakończonym leczeniu odwykowym
969	1500	1071	udzielanie pomocy młodzieży upijającej się oraz jej rodzicom
1181	1022	1219	przewodzenie konsultacji w zakresie wsparcia i pomocy dzieciom z rodzin z problemami alkoholowymi
1324	1212	1481	udzielanie konsultacji osobom doznającym przemocy w rodzinie
972	1403	1140	motywowanie do uczestnictwa w oddziaływaniach adresowanych do osób stosujących przemoc
·	1081	819	udzielanie pomocy prawnej
1432	1479	1488	gromadzenie i przekazywanie aktualnych informacji na temat dostępnych miejsc specjalistycznej pomocy
208	209	170	inny zakres pomocy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych PARPA...

Tabela 5. Miejsca pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym w roku 2013, ich formy i udział w wydatkach na programy profilaktyki

Forma pomocy	Liczba gmin prowadzących taką formę pomocy	Liczba miejsc pomocy	Liczba dzieci i młodzieży korzystającej z pomocy		Udział w wydatkach na programy profilaktyki [%]
			A	B	
opiekuńcza	128 ¹⁾	438	9739	4206	18,2
	353 ²⁾	1431	34176	14681	
	731 ³⁾	2579	105966	31558	
podwórkowa	28 ¹⁾	88	1555	725	1,1
	60 ²⁾	234	6135	2006	
	51 ³⁾	176	73997	1513	
specjalistyczna	78 ¹⁾	159	3399	2136	8,4
	95 ²⁾	362	7708	4201	
	275 ³⁾	718	29080	13555	

¹⁾ czynnych raz w tygodniu; ²⁾ czynnych 2–3 razy w tygodniu; ³⁾ czynnych 4 i więcej dni w tygodniu

A – ogółem; B – z rodzin alkoholowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów...*, s. 48–59.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 5, najbardziej popularną formą udzielania pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym jest forma opiekuńcza. Jest ona „najprostsza” do realizacji, jednak pojawia się pytanie o jej skuteczność. O ile w zakresie zagospodarowania czasu wolnego spełnia swoją rolę, o tyle w kwestiach związanych z fachową pomocą bardziej sprawdzałyby się przedsięwzięcia w formach specjalistycznych, realizujących programy dostosowane do diagnozy problemów i zaburzeń dzieci²². Co więcej, wśród ogółu dzieci korzystających z tej formy pomocy niewiele ponad 1/3 (33,7%) to dzieci z rodzin z problemem alkoholowym. Należy również zwrócić uwagę, że na funkcjonowanie placówek udzielających takiej pomocy gminy wydają znaczną część środków finansowych, które pochodzą w zdecydowanej większości (a nierzadko w całości) z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu²³. Jak wynika ze sprawozdania PARPA za 2013 rok, różnego rodzaju formami pomocy objęto ponad 271 tys. dzieci, jednak tylko 27% spośród nich zostało zdiagnozowanych jako dzieci alkoholików. „Wskazuje to na ogromny deficyt w zakresie udzielania pomocy dzieciom z rodzin z problemem alkoholowym”²⁴. Ponadto zestawienie liczby dzieci z rodzin z problemem alkoholowym objętych pomocą w różnych świetlicach z liczbą dzieci alkoholików w Polsce, którą szacuje się na ok. 1,5 mln, świadczy o tym, że jedynie 4,9% dzieci potrzebujących wsparcia i opieki uzyskuje pomoc²⁵.

Obok działań polegających na udzielaniu pomocy osobom z problemem alkoholowym i członkom ich rodzin, równie ważne są działania profilaktyczne. Aktualnie dzieli się je na trzy poziomy: 1) profilaktykę uniwersalną – ukierun-

²² Błędem byłoby jednak generalizowanie takich ocen, gdyż w niektórych (wielu?) świetlicach, klubach przy odpowiednim zaangażowaniu wychowawców udaje się przeprowadzać skuteczne działania. Zob. *Świetlica jako środowisko socjoterapeutyczne* pod red. A. Karasowskiej, A. Szulirz, Warszawa 2011.

²³ Wprawdzie w sprawozdaniu PARPA za 2013 rok zwrócono uwagę na ten problem tylko w odniesieniu do placówek specjalistycznych, ale analiza sprawozdań z realizacji programów profilaktyki w wybranych gminach wykazuje, że najczęściej wszystkie świetlice, kluby, o ile funkcjonują w danej gminie, są finansowane ze środków za korzystanie z wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Zob. Sprawozdanie z realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za 2014 rok w gminie Człuchów, http://www.czluchow.eu/sites/default/files/pliki/24.04_sprawozdanie_z_gm_pr_prof_i_rozw_prob_l_alkoho.pdf; Sprawozdanie z realizacji miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w Sierpcu za 2014 r., http://bip.sierpc.pl/res/serwisy/bip-gmsierpc/komunikaty/_038_444624.pdf [dostęp 17.04.2015]; Sprawozdanie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Hyżnem z realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za rok 2013, Urząd Gminy Hyżne, stanowisko ds. obsługi Wójta i Rady Gminy Hyżne.

²⁴ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r...*, s. 41.

²⁵ Tamże.

kowaną na całą populację, bez względu na stopień ryzyka występowania problemów zachowania lub zaburzeń 2) profilaktykę selektywną – skierowaną do grup ryzyka, o których wiadomo, że ze względu na sytuację społeczną lub rodzinną są narażone na większe niż przeciętne ryzyko wystąpienia problemów i zaburzeń, oraz 3) profilaktykę wskazującą – ukierunkowaną na wybrane jednostki narażone z powodów rodzinnych lub społecznych na wysokie ryzyko wystąpienia problemów lub zaburzeń²⁶.

Zadania w zakresie profilaktyki realizowane są m.in. w ramach wspomnianych już opiekuńczych czy też podwórkowych form pomocy. Ze względu na rodzaj uczestników, jak wykazują statystyki, stanowią one bardziej profilaktykę uniwersalną, skierowaną do dzieci i młodzieży, niż profilaktykę selektywną. W ramach gminnych programów profilaktyki podejmowanych jest wiele innych działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej – szkolnej i środowiskowej. Problemem jest jednak jakość realizowanych programów. Najbardziej pożądane byłoby stosowanie programów rekomendowanych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii. Programy te posiadają pozytywną ewaluację, oparte są na naukowych podstawach oraz skutecznych strategiach profilaktycznych²⁷. W I kwartale 2015 roku w bazie projektów rekomendowanych znajdowało się 13 programów²⁸. Zdecydowana większość gmin realizuje jednak autorskie programy profilaktyczne o niepotwierdzonej skuteczności (tab. 6).

Tabela 6. Realizacja programów profilaktycznych przez gminy w 2013 roku

Rodzaj programu profilaktycznego	Liczba gmin realizujących programy	Liczba uczestniczącej młodzieży	Udział w wydatkach na programy profilaktyki [%]
rekomendowane	636	373 020	1,1
autorskie (inne)	1583	1 413 708	5,5
Ogółem	–	1 786 728	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów...*, s. 43–44.

Oprócz działań profilaktycznych w formie opiekuńczej gminy podejmują też przedsięwzięcia jednorazowe. Przyjmują one postać prelekcji, pogadanek, spektakli profilaktycznych, konkursów (muzycznych, plastycznych, literackich

²⁶ *Drama i techniki teatralne w promocji zdrowia* pod red. J. Węgrzyckiej-Giluń, Warszawa 2013, s. 17.

²⁷ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.*..., s. 47.

²⁸ Rekomendowane programy profilaktyczne / System rekomendacji, PARPA, <http://parpa.pl/index.php/alkohol-i-mlodzi-polacy/rekomendowane-programy-profilaktyczne#Baza> [dostęp 17.04.2015].

itp.), festynów i imprez plenerowych. Na przykład w gminie Długoleka (woj. dolnośląskie) w 2013 roku we wszystkich szkołach zostały przeprowadzone warsztaty profilaktyczne dla dzieci i młodzieży (ponad 200 godzin), wystawiono w nich również spektakl o tematyce cyberprzemocy, zdrowego stylu życia oraz profilaktyki uzależnień *Sieciaki*, a w gimnazjach odbyły się koncerty *Szanuj życie*, zawierające elementy profilaktyki²⁹. Jak jednak wykazują badania naukowe dotyczące skuteczności różnorodnych działań w profilaktyce uniwersalnej, działania takie „nie tylko nie mają potwierdzonej skuteczności, ale wręcz stwierdzono brak ich efektywności w zakresie ograniczania spożywania substancji psychoaktywnych przez młodych ludzi”³⁰. Podobnie jest ze skutecznością oddziaływania profilaktycznego zajęć i imprez sportowych. Mimo to władze gmin chętnie po nie sięgają, „gdyż są łatwe do wdrażania, umożliwiają zaangażowanie dużej grupy odbiorców w jednym momencie i mają «widowiskowy charakter»”³¹.

Tabela 7. Pozalekcyjne zajęcia sportowe prowadzone przez gminy w ramach programów profilaktyki w latach 2011–2013

Rok	Liczba uczestników zajęć sportowych	Liczba gmin, w których w ramach zajęć realizowany był program profilaktyczny	Udział w wydatkach na programy profilaktyki [%]
2011	868 746	588	8,9
2012	902 913	405	9,4
2013	941 895	832	9,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych PARPA...

Konkluzje

Zarówno badania naukowe, jak i bieżąca obserwacja otaczającego nas świata dostarczają dowodów na zgubny wpływ alkoholizmu i jego konsekwencji na życie społeczne i ekonomiczne społeczeństwa zarówno w skali makro, jak i w rodzinach i społecznościach lokalnych. Naturalną reakcją państwa i jego administracji jest więc podejmowanie działań zmierzających do zmniejszenia, a najle-

²⁹ Sprawozdanie z realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie dla Gminy Długoleka na rok 2013, [http://www.gmina.dlugoleka.pl/Gminna-Komisja-Rozwiazywania-Problemw-Alkoholowych/Sprawozdania/Sprawozdanie-z-realizacji-Gminnego-Programu-Pr-\(1\)/2014-03-12-SPRAWO-ZDANIE.aspx](http://www.gmina.dlugoleka.pl/Gminna-Komisja-Rozwiazywania-Problemw-Alkoholowych/Sprawozdania/Sprawozdanie-z-realizacji-Gminnego-Programu-Pr-(1)/2014-03-12-SPRAWO-ZDANIE.aspx) [dostęp 17.04.2015].

³⁰ *Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r...*, s. 48.

³¹ Tamże.

piej wyeliminowania tych problemów. W warunkach polskich ważną rolę mają tu do odegrania samorządy terytorialne, zwłaszcza gminne. Z jednej strony zaangażowanie władz lokalnych w realizację polityki państwa zmierzającej do minimalizowania negatywnych skutków związanych ze spożywaniem alkoholu jest w pełni uzasadnione, gdyż najlepiej problemy rozwiązywać tam, gdzie one bezpośrednio występują, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Z drugiej jednak strony pojawia się pytanie, czy gminy dysponują wystarczającą wiedzą i merytorycznym potencjałem, by ustawowe zadania realizować efektywnie.

W oparciu o przeprowadzoną analizę niektórych tylko elementów działań gmin podejmowanych w ramach realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych należy stwierdzić, że przyjęta we wstępie teza jest uzasadniona. Formalnie samorządy gminne w zdecydowanej większości przyjmują i realizują programy profilaktyki, jednak już sposób ich przyjmowania – w większości jako dokumentu „narzuconego odgórnie”, bez konsultacji społecznych – może budzić wątpliwości co do uwzględniania w nim rzeczywistych, istotnych dla mieszkańców problemów. Realizacją gminnych programów nie zajmują się głównie ośrodki pomocy społecznej, dysponujące z reguły lepszym rozeznaniem problemów społecznych, ale inne jednostki organizacyjne. Koordynatorami programów profilaktyki w 2/3 gmin są po prostu urzędnicy, co może stawiać pod znakiem zapytania ich przygotowanie merytoryczne do zajmowania się problemami uzależnień. Jeżeli chodzi o pomoc osobom uzależnionym, to tylko niewiele ponad połowa gmin wspiera finansowo placówki leczące z uzależnień, zaś większość koncentruje się na prowadzeniu punktów profilaktyki, które skupiają się na diagnozach i konsultacjach, a nie mają uprawnień do leczenia osób uzależnionych.

Obok działań skierowanych na pomoc osobom uzależnionym i ich rodzinom ważnym segmentem aktywności gmin są przedsięwzięcia z zakresu profilaktyki uniwersalnej, adresowanej przede wszystkim do dzieci i młodzieży. Mimo że działaniami obejmowana jest spora liczba adresatów, to jednak dominują formy o niepotwierdzonej skuteczności, w tym inicjatywy jednorazowe (prelekcje, pogadanki, spektakle, konkursy itp.). Efektywność tego typu działań bywa z reguły mała. Na ich pogarszającą się jakość oraz sposoby wydawania środków finansowanych w ramach programów profilaktyki zwrócono również uwagę w *Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015*³².

Mimo wskazanych mankamentów samorządy gminne są właściwym podmiotem do realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Poprawy wymaga jednak jakość ich polityki. Ponieważ nałożone ustawą zadania gmin mają charakter zadań własnych,

³² *Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015...*, s. 30–32.

w realizacji których samorządy dysponują daleko idącą samodzielnością, jedyną drogą do osiągnięcia poprawy jest edukacja władz lokalnych, wpływanie na ich świadomość, tak aby wykonywanych działań nie traktowały jako formalnego wypełnienia kolejnego obowiązku, lecz jako podejmowaną z pełnym przekonaniem o słuszności pracę na rzecz swojego środowiska.

Źródła i literatura

- Anderson P., Baumberg B., *Alkohol w Europie*, Instytut Badań nad Alkoholem, Londyn 2006, wyd. polskie, Warszawa 2007.
- Diagnoza społeczna 2013* pod red. J. Czapińskiego, T. Panka, Warszawa 2013.
- Drama i techniki teatralne w promocji zdrowia* pod red. J. Węgrzyckiej-Giluiń, Warszawa 2013.
- Grewiński M., *Social services mix state jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej?* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku* pod red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
- Karwcki A., Rymsha M., *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce* [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej* pod red. M. Grewińskiego, M. Rymszy, Warszawa 2001.
- Kondycja psychiczna mieszkańców Polski. Raport z badań „Epidemiologia zaburzeń psychiatrycznych i dostęp do psychiatrycznej opieki zdrowotnej – EZOP Polska”* pod red. J. Moskałewicza, A. Kiejny, B. Wojtyniaka, Warszawa 2012.
- Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2001–2015*, zatwierdzony uchwałą nr 35/2011 Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r., http://www.parpa.pl/images/image/NP%202011_2015_11_011.pdf
- Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2013 roku. Zestawienia statystyczne*, PARPA, http://www.parpa.pl/images/file/Zestawienia_statystyczne_2013.pdf
- Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2012 roku. Zestawienia statystyczne*, http://www.parpa.pl/images/file/Zestawienia_statystyczne_2012.pdf
- Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2011 roku. Zestawienia statystyczne*, <http://www.parpa.pl/images/file/Zestawienia%20statystyczne%202011v2.docx>
- Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lpo~p_12_165_201212051551581354719118~01,typ,kk.pdf
- Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2015 roku*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2014.
- Rekomendowane programy profilaktyczne / System rekomendacji, PARPA, <http://parpa.pl/index.php/alkohol-i-mlodzi-polacy/rekomendowane-programy-profilaktyczne#Baza>.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 30 stycznia 2009 r., NK-I-0911/23/09, Lex nr 528021.
- Sprawozdanie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Hyżnem z realizacji Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za rok 2013*, Urząd Gminy Hyżne, stanowisko ds. obsługi Wójta i Rady Gminy Hyżne.

- Sprawozdanie z realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za 2014 rok w gminie Człuchów*, http://www.czluchow.eu/sites/default/files/pliki/24.04_sprawozdanie_z_gm_pr_prof_i_rozw_prob_l_alkoho.pdf
- Sprawozdanie z realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie dla Gminy Długoleka na rok 2013*, [http://www.gmina.dlugoleka.pl/Gminna-Komisja-Rozwazywania-Problegow-Alkoholowych/Sprawozdania/Sprawozdanie-z-realizacji-Gminnego-Programu-Pr-\(1\)/2014-03-12-SPRAWOZDANIE.aspx](http://www.gmina.dlugoleka.pl/Gminna-Komisja-Rozwazywania-Problegow-Alkoholowych/Sprawozdania/Sprawozdanie-z-realizacji-Gminnego-Programu-Pr-(1)/2014-03-12-SPRAWOZDANIE.aspx)
- Sprawozdanie z realizacji miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w Sierpcu za 2014 r.*, http://bip.sierpc.pl/res/serwis/bip-gmsierpc/komunikaty/_038_444624.pdf
- Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2014, http://www.parpabip.pl/userfiles/file/Sprawozdanie_2013.pdf
- Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2014, <http://www.parpabip.pl/userfiles/file/sprawozdanie2012.pdf>
- Świetlica jako środowisko socjoterapeutyczne* pod red. A. Karasowskiej, A. Szulirz, Warszawa 2011.
- Trafiałek E., Trafiałek M., *Dylematy współczesności – wokół biedy, marginalizacji i reintegracji społecznej* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku* pod red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
- Ustawa a dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej, tekst jedn. DzU 2013, poz. 135 z późn zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. DzU 2012, poz. 1356 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, DzU 2005, nr 180, poz. 1493 z późn. zm.
- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2003 r. II SA/Po 502/03, Lex nr 166967.

The implementation of municipal programs for the prevention and solving of alcohol-related problems – selected issues

Summary

One of the contemporary social issues is alcoholism. The fight against alcoholism and alcohol-related problems must become a priority for the state and its administration. In Polish conditions local authorities have an important role to play here, especially municipal governments, which carry out their statutory responsibilities under the municipal programs for the prevention and solving of alcohol problems. As the analysis shows, the vast majority of municipalities annually adopt such programs, but their implementation is more often than not done by organizational units different than social welfare centers, which usually possess a better knowledge of the social problems. In terms of assistance to addicts, it is only a little over half of the municipalities that financially support addiction treatment facilities, and most are focused on running prevention centres that focus on the diagnosis and consultation, and are not authorized for treatment.

The field of universal prevention, aimed primarily at children and adolescents, is an important segment of the municipalities' activities. Although such activities involve a large number

of recipients, they are dominated by the forms of unproven efficacy, including one-off projects. Despite the above-mentioned shortcomings, local governments are well placed to carry out the tasks specified in the Act of Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism. However, what needs amelioration is the quality of their policies. The way to achieve improvement is the education of local authorities and influencing their awareness so that they will not treat their tasks as a formal fulfillment of yet another obligation, but see their work as needed and right to better their environment.

Key words: local government, alcoholism, alcohol prevention, solving of alcohol problems

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 Karol Chylak (ur. 1978) – historyk, absolwent Uniwersytetu Łódzkiego, jego zainteresowania skupiają się wokół najnowszej historii Polski, w tym 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 – profesor w Instytucie Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierownik Zakładu Historii Najnowszej. Historyk specjalizujący się w najnowszych dziejach społecznych Polski i Polaków, w tym współczesnych dziejach środowisk polskich i polonijnych oraz migracji. Prowadzi także badania nad historią regionalną w okresie II wojny światowej oraz po jej zakończeniu. Autorka lub współautorka ponad 60 publikacji naukowych i popularnonaukowych, w tym kilku książek. Najważniejsze z nich to *Obwód lwowski pod okupacją ZSRR w latach 1939–1941* (2004); *Migranci polscy w krajach unijnej piętnastki (1992–2011): wybrane zagadnienia* (2013).

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Grata – kierownik Zakładu Międzynarodowych Stosunków Politycznych i Gospodarczych w Instytucie Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Autor blisko stu publikacji naukowych, w tym czterech 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 naukowy m.in.

dwóch tomów *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* (2013, 2014). 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. dr hab. Dariusz Jarosz (ur. 1959) – profesor w Instytucie Historii PAN. Specjalista w zakresie historii społecznej Polski w latach 1944–1989 i stosunków PRL z Francją. Autor publikacji m.in.: z Marią Pasztor, *Stosunki polsko-francuskie 1944–1980*, Warszawa 2008; 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 roku asystent, od 2006 adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej i Społecznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Specjalizuje się w historii gospodarczej i społecznej II RP oraz historii prasy gospodarczej.

Dr Anna Kołomycew – dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Współredaktorka monografii *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym* (2012) oraz *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych* (2013) oraz (wraz z A. Gąsior-Niemiec oraz B. Kotarbą) *Polityka młodzieżowa. Wymiar krajowy i europejski* (2014); autorka wielu artykułów naukowych z zakresu samorządu terytorialnego, rządzenia publicznego, współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym i regionalnym oraz aktywizacji społecznej i partycypacji.

Dr Bogusław Kotarba – dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Praktyk samorządowy. Autor monografii *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010* (2011), współredaktor tytułów: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym* (2012), *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej* (2013) i *Partnerstwa w sferze publicznej* (2014) oraz współautor monografii *System realizacji strategii rozwoju województwa* (2013) i *Polityka młodzieżowa. Wymiar krajowy i europejski* (2014).

Dr Jerzy Łazor – pracownik Katedry Historii Gospodarczej i Społecznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Specjalizuje się w historii gospodarczej dwudziestolecia międzywojennego i historii finansów. Pracę doktorską poświęcił stosunkom Drugiej Rzeczypospolitej z Palestyną. W 2015 roku stypendysta w Imre Kertész Kolleg w Jenie. Współzałożyciel Polskiego Towarzystwa Historii Gospodarczej i Stowarzyszenia imienia Szymona Anskiego.

Dr Krzysztof Popiński – adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu; autor licznych publikacji na temat historii Śląska w XIX–XX w., historii Polski 1918–1945, życia politycznego, społeczno-ekonomicznego i kulturalnego PRL; współpracuje z niemieckimi ośrodkami naukowymi i oświatowymi; współorganizator „Wrocławskich Spotkań z Historią Gospodarczą”; obecnie przygotowuje rozprawę habilitacyjną na temat wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego w latach 1945–1989.

Dr Elżbieta Słabińska – adiunkt na Wydziale Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zainteresowania naukowe: 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) oraz wielu artykułów naukowych.

