

**Cezary Żołędowski**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>*

## *O historii polityki społecznej w Polsce*

Paweł Grata

*Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania  
– instytucje – działania*

Rzeszów 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 316 s.

Stwierdzenie, że historia polityki społecznej w Polsce jest nieznaną współczesnemu czytelnikowi, a tym bardziej współczesnym badaczom, byłoby nieuprawnione. Politycy społeczni, autorzy prac poświęconych różnym szczegółowym aspektom swojej dyscypliny, stosunkowo często odwołują się do przedwojennych, a nawet jeszcze wcześniejszych tradycji. I jakkolwiek obecne uwarunkowania, procesy czy uregulowania polityki społecznej są znacznie częściej – co zrozumiałe – konfrontowane z bliższymi historycznie (a także bliższymi jako podłoże etiologiczne współczesnych zjawisk) latami PRL, to stan wiedzy na temat najważniejszych instytucji, podstawowych aktów prawnych, a szczególnie dorobku czołowych przedstawicieli polityki społecznej międzywojnia należy ocenić jako względnie dobry. Również wiedza o najważniejszych problemach społecznych II Rzeczypospolitej nie przedstawia się źle, co jest głównie zasługą historyków zajmujących się ówczesną sytuacją gospodarczą, a w konsekwencji także jej skutkami w sferze społecznej.

---

<sup>1</sup> IPS UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927; adres elektroniczny autora: [czoledowski@uw.edu.pl](mailto:czoledowski@uw.edu.pl)

Niewątpliwie jednak recenzowana książka wypełnia lukę w ważnym obszarze wiedzy o historii polskiej polityki społecznej, zawiera bowiem pierwszą w naszej literaturze syntezę koncepcji, uwarunkowań, przyjmowanych rozwiązań oraz problemów realizacyjnych ujawniających się w działaniach władz publicznych i innych podmiotów tej polityki w II Rzeczypospolitej. Podejmowane w książce zagadnienia obejmują praktycznie pełny zakres aktywności w sferze socjalnej, określanej wówczas jako polityka społeczna. Jest to wprawdzie zakres zawężony w stosunku do jej współczesnego rozumienia, jednak zasadniczo adekwatny do ówczesnej rzeczywistości, praktyki i dominującego nurtu refleksji naukowej. Jakkolwiek pewne wątpliwości może budzić pominięcie np. kwestii edukacji czy polityki kulturalnej (w których instytucje państwowe II Rzeczypospolitej również odgrywały najważniejszą rolę), to należy podkreślić, że przed Pawłem Gratą, historykiem z Uniwersytetu Rzeszowskiego, tematyki tej nie podejmowali w tak kompletny sposób ani inni historycy, ani też politycy społeczni.

Oceniając ogólnie pracę w perspektywie metodologicznej, należy podkreślić wielki wysiłek badawczy i rzetelny warsztat historyczny autora, co nie dziwi, a jedynie potwierdza jego profesjonalizm. Warto jednak przede wszystkim zauważyć swobodne posługiwanie się terminologią z zakresu polityki społecznej, co nie zawsze charakteryzuje opracowania historyczne, a w tym przypadku świadczy o niewątpliwiej erudycji autora również w tej dziedzinie naukowej. Praca jest oparta na bogatym materiale źródłowym, zawierającym – poza stosunkowo nielicznymi i fragmentarycznymi opracowaniami przed- i powojennymi – głównie dokumenty międzywojennych instytucji publicznych zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (w tym najważniejszych dla polityki społecznej resortów zdrowia i opieki społecznej oraz Prezydium Rady Ministrów i Komitetu Ekonomicznego), a także ówczesne tytuły prasowe, takie jak: „Praca i Opieka Społeczna”, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej”, „Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego”, „Inspektor Pracy”, „Opiekun Społeczny”, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych”, „Zdrowie Publiczne” i „Lekarz Polski”.

Zawarte we wstępie do książki uzasadnienie podjętych badań, zawierające się w stwierdzeniu, że „jakkolwiek współczesny model *welfare state* został ukształtowany po II wojnie światowej, to w dwudziestoleciu międzywojennym nastąpiło „zasadnicze przejście polityki społecznej z dawnych XIX-wiecznych pozycji do przemysłowej, metodycznej i nastawionej na realizację ważnych celów społecznych działalności instytucji państwa”, jest równie dobre jak każde inne w pracy historycznej. Nie powinna natomiast być przedmiotem dyskusji główna teza pracy – mówiąca, że wyzwania stojące przed polityką społeczną II Rzeczypospolitej jawiły się jako niezmiernie skomplikowane ze względu na: różne systemy zabezpieczenia społecznego odziedziczone po zaborcach (przy czym na terenach byłego zaboru rosyjskiego system taki był bardzo słabo rozwinięty), nierówny poziom rozwoju poszczególnych obszarów kraju, trudności gospodarcze i finansowe (szczególnie w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości) oraz tradycyjną, opartą na rolnictwie strukturę zawodową ludności. Należy również zgodzić się z opinią, że „pomimo wielu negatywnych uwarunkowań, młode państwo wyzwanie podjęło już od pierwszych dni swojego istnienia, a twórcy polskiej polityki społecznej starali się nadrobić kilkudziesięcioletnie

nierz zaniedbania w tym względzie w sposób jak najbardziej pełny. Abstrahując [...] od realnych możliwości osiągnięcia tak postawionego celu, należy zauważyć, że polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej stanowiła problem niezwykle trudny, skomplikowany, różnorodny, wielowątkowy i rozległy. Obejmowała bowiem kilka niezmiernie ważnych płaszczyzn życia społecznego i gospodarczego, a próby ich kształtowania przez państwo z założenia miały w sobie coś z inżynierii społecznej”.

Jak czytamy we wstępie, zamiarem autora było zidentyfikowanie celów i priorytetów polskiej polityki społecznej, określenie wpływu różnorodnych uwarunkowań na ich realizację oraz ocenienie efektów podejmowanych inicjatyw, zarówno w perspektywie całości działań państwa, jak i w poszczególnych aspektach ówczesnej polityki społecznej. Bardziej szczegółowo cele pracy wiążą się z oceną jakości i adekwatności stanowionego prawa, a także oceną skuteczności poszczególnych instytucji oraz działań podejmowanych dla zapewnienia ochrony pracujących i objęcia ich asekuracją od ryzyk życiowych. Stosownie do tych zamierzeń, książka została podzielona na siedem rozdziałów, z których dwa pierwsze odnoszą się do ogólnych cech konstrukcyjnych ówczesnej polityki społecznej, przedstawiając jej podstawy prawne i organizacyjne oraz uwarunkowania koncepcyjne i finansowe. Podział dalszych części pracy opiera się na klasycznym rozróżnieniu działań zabezpieczenia społecznego – w kolejnych rozdziałach zostały omówione zagadnienia ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, polityki zatrudnienia, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Taka konstrukcja książki dobrze porządkuje podejmowane zagadnienia oraz ułatwia lekturę zarówno całości, jak i poszczególnych części tematycznych, co ma znaczenie choćby przy jej wykorzystywaniu dydaktycznym.

W pierwszym rozdziale szczegółowo opisano tworzenie własnego porządku prawnego w niepodległym już państwie oraz najważniejsze instytucje publiczne polityki społecznej w toku ich przekształceń. Proces ujednociania ustawodawstwa społecznego przebiegał w zróżnicowany sposób w przypadku poszczególnych części zabezpieczenia społecznego i nie wszystkie z nich udało się zunifikować do wybuchu wojny. Najszybciej usunięto różnice w prawie pracy, dłużej trwało scalanie systemu zabezpieczenia społecznego, natomiast w przypadku ochrony zdrowia proces unifikacji trwał przez cały okres międzywojenny. Pomimo to, autor „względnie pozytywnie” ocenia uzyskane efekty, uznając za najbardziej wartościowe elementy prawnego systemu polityki społecznej „bezwzględnie postępowe, choć nieco ograniczane w latach trzydziestych” prawo pracy, a także ubezpieczenie od bezrobocia oraz szeroki zakres pomocy społecznej uwzględniający większość zagrożeń nieobjętych ubezpieczeniami społecznymi. Gorzej wypada ocena prawodawstwa w dziedzinie ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych (przede wszystkim ze względu na pozostawienie poza systemem robotników rolnych), a także w zakresie mieszkalnictwa i polityki emigracyjnej. W przypadku tych ostatnich, nie stworzono wystarczających – zdaniem autora – podstaw prawnych, problematyczne okazywało się również określanie celów prowadzonych działań.

Rozwiązania prawno-instytucjonalne przedwojennej polityki społecznej kształtowały się pod wpływem uwarunkowań opisanych w rozdziale drugim. Jak zauważa autor, początkowo brakowało spójnej wizji zaangażowania władz w kształtowanie procesów społecz-

nych, co zmieniło się dopiero na początku lat 30., między innymi wraz z eliminującym nadmierne rozproszenie instytucjonalne przejęciem odpowiedzialności za wszystkie zadania w sferze socjalnej przez Ministerstwo Opieki Społecznej (w zakresie działalności tego resortu znalazły się odtąd sprawy bezrobocia i ochrony pracy, kwestia mieszkaniowa, ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, ochrona zdrowia i sprawy emigracji). Drugim ważnym uwarunkowaniem polityki społecznej okazała się jej zależność od koniunktury gospodarczej, co prowadziło do zmian w finansowaniu (a w konsekwencji również instytucjonalizacji) działań państwa, przy czym szczególnie hamującą rolę w próbach systemowego rozwiązywania poszczególnych kwestii społecznych odegrał kryzys gospodarczy przełomu lat 20. i 30. Jego przezwyciężenie zapoczątkowało jednak „zdecydowanie najlepszy okres” w przedwojennej polityce społecznej, pomimo że autor wyraźnie wskazuje również ujemne zjawiska: niedemokratyczne tendencje w kształtowaniu i realizacji tej polityki, takie jak jej oparcie na pomijających parlament rozporządzeniach prezydenckich, wynikającą z narastających dążeń etatystycznych centralizację oraz oktrojowany sposób narzucania obowiązków samorządom odpowiedzialnym za realizację większości zadań społecznych, także w aspekcie finansowym.

Wśród czynników wywierających bieżący wpływ na kształt instytucjonalny i zakres polityki społecznej w dwudziestoleciu międzywojennym, wskazane w pracy uwarunkowania odgrywają rolę zasadniczą i zostały wyczerpująco opisane. Być może warto byłoby jednak przedstawić także uwarunkowania o charakterze bardziej podstawowym, które zadecydowały o tym, że Polska już na początku odzyskanej niepodległości była zdecydowana na przyjęcie korzystnego dla pracowników najemnych ustawodawstwa pracy oraz rozwijanie zabezpieczenia społecznego, co według wielu ówczesnych (a także współczesnych) opinii było ponad możliwości niezbyt zamożnego i zniszczonego przez działania wojenne państwa. Rozpatrując tę kwestię w ujęciu politologicznym, wypada stwierdzić, że takie nastawienie pierwszych polskich rządów po 1918 r. wynikało z kilku zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, Polska odrodziła się jako państwo unitarne, co wymagało ujednoczenia prawa, w tym również uregulowań tworzących system polityki społecznej. Oznaczało to konieczność likwidacji wyjątkowo głębokich (o czym autor wyczerpująco informuje) różnic między byłymi zaborami, które faktycznie tworzyły na ziemiach polskich swoistą granicę między wówczas, w skali Europy, najbardziej rozwiniętymi (były zabór niemiecki) i najmniej rozwiniętymi (były zabór rosyjski) instytucjami polityki społecznej. Przy okazji warto wspomnieć, że Polska odziedziczyła po zaborcach nie trzy, lecz cztery systemy prawne, bowiem na przyłączonych skrawkach Spiszu i Orawy obowiązywało ustawodawstwo węgierskie, w szczególności nieco różniące się od ustawodawstwa austriackiego w Galicji. Po drugie, Polska odrodziła się jako państwo „frontowe”, od początku skonfliktowane z bolszewicką Rosją, zatem konieczność choćby częściowej neutralizacji radykalnej propagandy społecznej ze Wschodu była dodatkowym powodem przyjęcia koncepcji ujednoczenia systemu społecznego przez stopniowe upowszechnianie rozwiązań z byłego zaboru niemieckiego (faktycznie stanowiącego niewielką część terytorium i ludności II Rzeczypospolitej), co szczególnie w przypadku byłego zaboru rosyjskiego, obejmującego przeszło dwie trzecie powierzchni państwa, oznaczało niezmiernie trudne w realizacji budowanie większości

instytucji od podstaw. Wreszcie po trzecie, nie bez znaczenia wydaje się obecność we władzach państwowych tego okresu, w tym w rządzie, ludzi wywodzących się z lewicy niepodległościowej, którzy – jak chociażby Ignacy Daszyński, Jędrzej Moraczewski czy wreszcie Józef Piłsudski – łączyli sprawę niepodległości z koniecznymi reformami społecznymi.

Kolejne rozdziały książki ukazują sytuację w poszczególnych dziedzinach ówczesnie realizowanej polityki społecznej. Jest to obraz kompletny, zawierający charakterystykę głównych tendencji rozwojowych oraz podstawowych instytucji, przedstawiający realizowane przez te instytucje programy i uzyskiwane efekty, a także ukazujący skalę występujących problemów oraz zaniechania w działalności władz publicznych.

W sferze ochrony pracy, z jednej strony, stosunkowo szybko wdrożono nowatorskie w ówczesnym świecie ustawodawstwo z jego centralnym punktem, czyli 46-godzinnym tygodniem pracy (wprowadzonym ustawą z 18 grudnia 1919 r.), ochroną pracy kobiet i młodocianych oraz instytucjami nadzorującymi – Inspekcją Pracy i sądami pracy. Z drugiej jednak strony, pracodawcy stale kwestionowali część tych rozwiązań, problematyczne było również przestrzeganie praw pracowniczych, które szczególnie w latach kryzysowych masowo łamano. Obstrukcja ze strony pracodawców dotyczyła przede wszystkim czasu pracy (w okresie kryzysu przełomu lat 30. ustawowo wprowadzono ponownie 48-godzinny tydzień pracy, a ponadto resort gospodarki stosunkowo często wyrażał zgodę na wydłużanie czasu pracy w poszczególnych zakładach), urlopów pracowniczych, a także np. wymogu organizowania żłobków przez pracodawców zatrudniających ponad 100 kobiet.

Jeśli chodzi o ubezpieczenia społeczne, to proces ich upowszechniania postępował bardzo powoli i właściwie do wejścia w życie ustawy scaleniowej z 28 marca 1933 r. miały one charakter selektywny (a i później trudno jest mówić o ich powszechności, ponieważ nie obejmowały, częściowo poza Wielkopolską i resztą byłego zaboru niemieckiego, chociażby robotników rolnych). Największy zasięg miało ubezpieczenie wypadkowe, a od połowy lat 30. również ubezpieczenia emerytalne objęły większość uprawnionych pracowników. Nieco mniejszy był zasięg ubezpieczeń chorobowych, a najmniejszy – ubezpieczeń od bezrobocia. Oceniając powszechność asekuracji od podstawowych ryzyk socjalnych w II Rzeczypospolitej, nie należy jednak zapominać, że duże grupy pracujących, a także część nieaktywnych zawodowo objęto odrębnymi, zaopatrzeniowymi zasadami zabezpieczenia od ryzyka starości i inwalidztwa. Równoległe z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych utworzony został Państwowy Zakład Emerytalny wypłacający świadczenia dla funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych, a jeszcze większy zasięg miało uposażanie przez państwo z tytułu ofiar poniesionych w walce o niepodległość, co dotyczyło nawet do 15 proc. ludności.

Podobnie jak ubezpieczenia społeczne, również polityka zatrudnienia rozwinęła się instytucjonalnie pod koniec pierwszej połowy lat 30., wraz z powstaniem w 1933 r. Funduszu Pracy, który po przyłączeniu w 1935 r. Funduszu Bezrobocia objął całokształt zadań związanych z polityką rynku pracy. Była to, jak na owe czasy, polityka rozbudowana i wielokierunkowa, korzystająca z nowoczesnych rozwiązań i wyraźnie nastawiona na aktywizację bezrobotnych, jakkolwiek zbyt skromna finansowo w stosunku do występujących potrzeb. W latach 30. do najpowszechniej stosowanych jej instrumentów należały

pośrednictwo pracy, roboty publiczne i clearing pracy, a także promowanie ubezpieczeń od bezrobocia, przy czym rozwój tych form wiązał się z ograniczaniem pomocy doraźnej. Na podkreślenie zasługuje ściśle powiązanie polityki rynku pracy z polityką emigracyjną, np. do końca lat 20. poprzez zbiorową rekrutację do pracy za granicą (głównie we Francji) aktywizowano prawie 30 proc. klientów urzędów pracy, czyli do 100 tys. osób rocznie. W czasie „wielkiego kryzysu” ta forma straciła na znaczeniu, jednak w latach poprzedzających wybuch wojny ponownie wysyłano w zorganizowany sposób do pracy za granicą około 50 tys. bezrobotnych rocznie. Warto także wspomnieć, że Fundusz Pracy (podobnie jak fundusze administrowane przez ZUS), poza finansowaniem zadań polityki rynku pracy, wspomagał również budownictwo mieszkaniowe poprzez kredytowanie budowy tanich mieszkań w ramach budownictwa społecznego.

Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej nie wychodziła poza funkcję podmiotowego uzupełniania pozostałych części zabezpieczenia społecznego, co powodowało, że jej zasięg był relatywnie ograniczony, a instytucje mniej rozbudowane niż na przykład w ubezpieczeniach społecznych. Pomimo to, rozwiązania stosowane w pomocy społecznej mogły uchodzić za nowatorskie. W podejmowanych działaniach stopniowo wychodzono poza pomoc doraźną (finansową i w postaci dożywiania) oraz opiekę stacjonarną, na rzecz aktywizacji i profilaktyki. Dużą wagę przywiązywano na przykład do realizacji programu ogródków działkowych, związanego między innymi z kolonizacją podmiejską, starano się także obejmować pomocą przede wszystkim dzieci oraz matki z dziećmi. Etiologię ubóstwa wiązano w znacznym stopniu z patologiami społecznymi, dlatego duży nacisk kładziono na zapobieganie tym zjawiskom. Jako ciekawostkę warto przypomnieć, że w międzywojennej Polsce istniał silny ruch abstynencki, który próbował nawet wpłynąć na przyjęcie ustawy prohibicyjnej, czego nie udało się zrealizować, natomiast jego sukcesem było wprowadzenie do ustawy antyalkoholowej z 23 kwietnia 1920 r. głosowań w tej sprawie w lokalnych samorządach (do końca lat 20. zakaz handlu alkoholem został wprowadzony w 227 gminach).

Ochrona zdrowia, której zadania – podobnie jak opieki społecznej – spoczywały głównie na samorządach, należała do najtrudniejszych kwestii polityki społecznej II Rzeczypospolitej. Ze względu na brak infrastruktury i personelu, a także niedostateczne finansowanie, aż do wybuchu wojny nie udało się jej upowszechnić w stopniu zaspokajającym podstawowe potrzeby ludności. Największy problem stanowiły grupy ludności pozostające poza systemem ubezpieczeń społecznych, w tym zwłaszcza mieszkańcy terenów wiejskich, którzy w praktyce nie mieli dostępu do usług leczniczych. Pomimo że również w tym obszarze działalności państwa notowano pewien postęp (stopniowy wzrost liczby zatrudnionych lekarzy, rozwój przychodni specjalistycznych, powstawanie – od połowy lat 20. – ośrodków zdrowia i zwiększanie się znaczenia ich funkcji leczniczych), to podstawowe wskaźniki służby zdrowia sytuowały Polskę pod koniec listy państw europejskich.

Recenzowana książka przedstawia złożony obraz polityki społecznej Polski międzywojennej. Obraz ten zawiera wysiłki władz mające na celu zwiększenie powszechności ochrony obywateli przed ryzykami socjalnymi, rejestruje postępy w tym zakresie oraz ukazuje przykłady nowoczesnych rozwiązań w poszczególnych dziedzinach. Jednocze-

śnie ujawnia ograniczenia w aktywności państwa, przede wszystkim związane z trudnymi warunkami finansowo-organizacyjnymi, które powodowały, że ówczesna polityka społeczna, jakkolwiek ewoluująca od rozproszonych działań ratowniczych do systemowego oddziaływania na społeczeństwo, nie była w stanie uporać się z podstawowymi problemami społecznymi i w końcu lat 30. ciągle jeszcze pozostawała – posługując się określeniem autora – „bytem niedokończonym”. Zasadniczą kwestią był przy tym dychotomiczny podział na ludność zamieszkałą w miastach i – tworzącą większość społeczeństwa – ludność wiejską, która w praktyce pozostawała poza systemem podstawowych instytucji socjalnych. Szczególnie na słabo zurbanizowanych obszarach wschodnich II Rzeczypospolitej tworzyło to sytuację wycofania się państwa, co dodatkowo ograniczało możliwości asymilacji państwowej niepolskich mieszkańców tych terenów. Jest to jednak temat wymagający odrębnego omówienia.

Praca Pawła Graty jest bez wątpienia cenną pozycją dla wszystkich interesujących się polską historią. Warto jednak podkreślić, że jej lekturę znacznie ułatwia nie tylko pogłębiona wiedza na temat dwudziestolecia międzywojennego, która umożliwi osadzenie podejmowanych w niej zagadnień w szerszym kontekście wydarzeń politycznych oraz gospodarczo-społecznych, ale także znajomość pojęć porządkujących naukę o polityce społecznej. Z tego względu, w moim przekonaniu, praca Pawła Graty jest w co najmniej takim samym stopniu, jak do historyków, skierowana do polityków społecznych. Może im ona być pomocna zarówno w badaniach, jak i w dydaktyce. Do już wcześniej wskazanych walorów książki należy bowiem dodać jeszcze jeden: ukazuje ona, jak wiele współczesnych dylematów polityki społecznych w podobny sposób nurtowało jej międzywojennych badaczy i praktyków, a także jak wiele obecnych poszukiwań instytucjonalnych rozwiązań tych dylematów ma swoje korzenie w przeszłości.

