

Janusz Żarnowski, Paweł Grata

„Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania, instytucje, działania”, Paweł Grata, Rzeszów 2013 : [recenzja]

Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych 73, 329-337

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

gospodarczego i wymuszania opuszczania wsi przez przedsiębiorców żydowskich. W 1938 r. zaczęła ukazywać się „Avangard” – czasopismo posługujące się otwartym antysemityzmem.

W ostatniej części pracy autor stawia pytanie o ogólny bilans stosunków ukraińsko-żydowskich w przededniu wybuchu II wojny światowej. W odpowiedzi mówi o paradygmacie obustronnej izolacji i poczucia obcości. Teza ta znajduje bogate potwierdzenie w przywołanym materiale źródłowym.

W całej książce autor koncentruje się na prezentacji materiału faktograficznego, który jest plonem bogatej i wnikliwej kwerendy źródłowej. Większość opisywanych przez niego wydarzeń dopiero dzięki tej książce wchodzi do obiegu naukowego. Jednocześnie Hon wyraźnie unika formułowania uogólnień. Wynika to z faktu, że opisywana materia jest tak złożona i niejednoznaczna, że bardzo łatwo o katastrofalny błąd, a przy tym praca, niezależnie od swej wartości, jest zaledwie rekonesansem badawczym w niemal nieznanym przestrzeni. Kolejne badania nad problematyką omawianą w książce powinny iść w kierunku pogłębionej analizy sytuacji społecznej i gospodarczej ziem południowo-wschodnich II Rzeczypospolitej. Ona dopiero pozwoli zweryfikować prawdziwość opinii i przekonań uczestników ówczesnych wydarzeń, które historiografia współczesna po dziś dzień bezkrytycznie powtarza. Inny postulat badawczy pojawiający się przy lekturze książki – to potrzeba osadzenia tego, co się działo w Galicji Wschodniej i na Wołyniu, w kontekście całej II Rzeczypospolitej. Dopiero w zestawieniu Zachodniej Ukrainy z Polską centralną i ziemiami północno-wschodnimi można pokusić się o dalej idące wnioski.

Listę oczekiwanych studiów można wydłużać, co nie zmienia faktu, że książkę Maksyma Hona należy uznać za ważne wydarzenie naukowe w badaniach nad dziejami narodu żydowskiego, Ukrainy i II Rzeczypospolitej.

Włodzimierz Mędrzecki

Paweł Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania, instytucje, działania*, Rzeszów 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 315.

Otrzymaliśmy syntetyczne opracowanie polityki społecznej władz polskich w okresie międzywojennym. O polityce społecznej tego okresu możemy przeczytać w kilkunastu książkach, które ukazały się w ostatnich dziesięcioleciach, i w pewnej liczbie artykułów poświęconych temu zagadnieniu, brak było jednak pozycji syntetycznej, którą teraz dostajemy.

Dorobek drukowany przed wojną, stanowiący zarazem materiał źródłowy i opracowanie, zawdzięczamy między innymi rocznicom odbudowy państwa polskiego, zwłaszcza zaś dwudziestej rocznicy (1938), i wydanym z tej okazji opracowaniom urzędowym. W założeniach miały one przynieść obraz działalności i historię wszystkich państwowych dykasterii, w tym zajmujących się różnymi

stronami polityki społecznej. Również w okresie międzywojennym ukazały się dość liczne książki, artykuły i raporty, dotyczące poszczególnych zagadnień z zakresu polityki społecznej, stanowiące ich opracowanie i analizę. Podstawowy materiał źródłowy do zagadnień polityki społecznej zawierają akta instytucji i urzędów państwowych. Instytucje zajmujące się problematyką społeczną – o zakresie tego pojęcia wspominamy niżej – wydawały z reguły swe periodyki służące analizom i dyskusji, a te zawierają oczywiście wiele informacji cennych dla historyka. Znaczna część wiadomości pochodzi z wydawanych drukiem sprawozdań takich instytucji jak Inspekcja Pracy, a także z drukowanych sprawozdań instytucji państwowych, w tym Ministerstwa Opieki Społecznej, Funduszu Bezrobocia i Funduszu Pracy oraz Rady Opieki Społecznej. Tak więc nie brakuje źródeł do omawianego tu tematu, zresztą autor, co sam stwierdza, wykorzystał daleko nie wszystkie wydawnictwa i opracowania z okresu międzywojennego.

Celem pracy jest syntetyczne ujęcie polityki społecznej dwudziestolecia. Jest o czym mówić, dokonania bowiem tego okresu, podobnie jak i zacofanie, i niepowodzenia, wymagają dyskusji i nowej oceny. Zapoznanie się z recenzowaną książką wywołuje potrzebę sprecyzowania dla siebie i dla czytelników zdania o tym, czy w II Rzeczypospolitej zrobiono w zakresie polityki społecznej coś pozytywnego i systemowego, czy też lawirowano głównie wśród różnic i rozbieżności pozostałych po trzech zaborcach i ich systemach oraz wśród trudności i deficytów wywołanych przez kolejne apokalipsy: inflację, bezrobocie i wreszcie Wielki Kryzys, który nadszedł po krótkiej koniunkturze, a po którym nastąpiło niewątpliwe, choć przez opinię publiczną nie zawsze dostrzeżone ożywienie. Do tych wniosków jeszcze wrócę. Na razie przedstawię treść książki i kilka związanych z nią problemów.

Przy tej okazji trzeba podkreślić, że recenzowana praca liczy 315 stron, a omawia zagadnienia stanowiące, na oko, czwartą czy piątą część całej polityki państwowej, rozwiązywane w różnych latach przez ministerstwa: spraw wewnętrznych, pracy i opieki społecznej, zdrowia, robót publicznych. W stosunku do rozmiarów samej problematyki objętość książki jest niewielka, co też zmusza i upoważnia autora do skróconego sposobu referowania. Może w przyszłości autor napisze bardziej szczegółową historię polityki społecznej tego okresu. Jest tu w każdym razie nadal bardzo obszerne pole pracy badawczej. Na razie trzeba zwrócić uwagę na podtytuł publikacji, w którym na plan pierwszy wysunięto *uwarunkowania* polityki socjalnej, a więc tendencje, wzory, możliwości – zwłaszcza budżetowe i w ogóle finansowe, głównie państwa i samorządów, ale także społeczeństwa, mobilizowanego bardzo często do ofiarności dobrowolnej bądź nieraz półprzymusowej i nawet przymusowej. Z kolei *instytucje* – o nich autor pisze dużo jak na skromną objętość całości, i nie byłoby w tym nic złego, gdyby *działania*, a więc obszar najważniejszy z punktu widzenia społecznego, były przedstawione z podobną dokładnością, a nawet może z większą szczegółowością.

Przede wszystkim jednak trzeba zwrócić uwagę na zakres problematyki zaliczanej do polityki społecznej, o czym autor pisze krótko na s. 13. Zauważa

słusznie, że zakres ten zmieniał się zasadniczo od ostatnich dziesięcioleci XIX w. do naszych czasów, a więc nic dziwnego, że obecnie ten obszar ma kształt odmienny niż w okresie międzywojennym¹. Państwo zawsze prowadziło jakieś działania, które można określić jako politykę społeczną, ale współczesne rozumienie tego zagadnienia wywodzi się z prób stworzenia systemu opieki nad pracą najemną i regulacji jej warunków, podjętych w Europie w końcu XIX w. Powtarza się tu często nazwisko kanclerza Otto von Bismarcka, który od lat 80. XIX w. wprowadzał ubezpieczenia dla robotników od choroby, wypadków i emerytalne. Dzisiejszym pułapem osiągnięć są jak dotąd systemy obowiązujące w Unii Europejskiej, związane z modelem *welfare state*, kwestionowanym jednak przy każdym kryzysie ekonomicznym, który – mimo rzekomego wyeliminowania kryzysów przez keynesowską politykę prowadzoną po II wojnie światowej aż do lat 70. XX w. – puka do naszych drzwi co lat kilka. Tak zresztą było i w okresie międzywojennym. Konieczność korekty warunków bytu najszerszych mas przez wprowadzenie instytucji zabezpieczających każdemu minimum środków i możliwości wynikała z demokratyzacji społeczeństw, zapoczątkowanej w okresie oświecenia, z zasad równości społecznej, humanizacji stosunków międzyludzkich i stosunków: władza–obywatele. Nie zapomnijmy, że to właśnie francuskie rewolucyjne konstytucje (zwłaszcza jakobińska Konstytucja Roku I) po raz pierwszy wkładały na państwo obowiązek troski o pracę dla obywateli, zapewnienie im minimum życiowego i wykształcenia ich dzieciom. Pod koniec XIX w. państwo starało się rozwiązać, jak wtedy mówiono, „kwestię robotniczą”, w której upatrywano niebezpieczeństwa dla ładu społecznego i pierwsze posunięcia w dziedzinie socjalnej dotyczyły ochrony pracy najemnej i ubezpieczeń robotniczych. Stopniowo na pierwszy plan wysunęła się odwieczna kwestia, dyskutowana i przed wojną, i obecnie, czy państwo ma obowiązki wobec obywateli, które w zarysie wymienia już konstytucja jakobińska z 1793 r., czy też kwestie te powinny być rozwiązywane przez samoczynne procesy gospodarcze, ewentualnie wspomagane przez inicjatywy społeczne i charytatywne². W okresie międzywojennym na fali demokratyzacji społecznej wystąpiła tendencja do rozszerzania ochrony

¹ Nie szukając daleko, przytaczam za Wikipedią (hasło: „Polityka społeczna”, stan na 17 XI 2013) wyliczenie działów polityki społecznej w dobie obecnej: „W zakres zainteresowań polityki społecznej wchodzi zagadnienia prawne, polityczne, socjologiczne, ekonomiczne w następujących obszarach: polityka demograficzna (ludnościowa) i polityka rodzinna, polityka edukacyjna (oświatowa), polityka kulturalna, polityka ochrony zdrowia, polityka mieszkaniowa, polityka migracyjna, polityka zatrudnienia (przeciwdziałanie bezrobociu, kształtowanie płac i warunków bezpieczeństwa pracy), polityka zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, polityka ochrony środowiska naturalnego, polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii”.

² W najczystszej postaci taka dyskusja toczy się w arcykapitalistycznych Stanach Zjednoczonych, w których jednak już i tak polityka społeczna i pomoc państwowa mają bardzo szeroki zasięg, że wspomnimy tylko zasiłki dla bezrobotnych, pomoc dla samotnych matek, dotacje dla grup upośledzonych społecznie itd. itp. Niektórych wydatków tego typu nie kwestionuje nawet libertariańska Tea Party.

pracy i uprawnień obywateli z klasy pracującej do rozmaitego rodzaju świadczeń ze strony państwa i organizacji samorządowych oraz komunalnych. Pojawiły się w naturalny sposób nowe postulaty, dotyczące ochrony słabszych społecznie i biologicznie: kobiet, dzieci, chorych, starych, niezdolnych do pracy i jej pozbawionych. Tendencję tę podtrzymywały także reżimy autorytarne i dyktatorskie, przynajmniej w pewnych dziedzinach, zwłaszcza że nie miały problemu z dodatkowym drenażem klas średnich dla zgromadzenia środków na programy opiekuńcze, nie musiały bać się wyborów, a używały przy tym argumentów jawnie populistycznych.

Tendencje te narastały w latach międzywojennych tym bardziej, że skądinąd – ze strony darwinizmu społecznego – pojawiły się pomysły wszechstronnego, „naukowego” uregulowania stosunków socjalnych pod względem czysto społecznym, demograficznym, a nawet biologicznym. Właśnie okres międzywojenny był świadkiem powstawania ruchów, projektów i nawet – niestety – działań eugenicznych. Wspominamy o eugenicie na marginesie tematu, ale nie należy zapominać i o tym aspekcie sprawy, ponieważ posunięcia eugeniczne wplecione były w inne zabiegi z zakresu inżynierii społecznej. A każda polityka społeczna jest w jakimś stopniu inżynierią społeczną.

Gdy zestawimy współczesne rozumienie i zasięg polityki społecznej i zawarty w recenzowanej pracy obraz tej dziedziny polityki państwowej w latach międzywojennych, widzimy, że do naszych czasów dokonano się generalne rozszerzenie zakresu tego pojęcia, które dziś obejmuje, przynajmniej teoretycznie, prawie cały obszar działalności państwa i wszelkich władz (w tym samorządów), z wyjątkiem spraw zagranicznych, wojska i bezpieczeństwa oraz gospodarki w znaczeniu technicznym i ekonomicznym. Taka rozszerzona polityka społeczna to przynajmniej połowa działalności państwowej, podczas gdy przedwojenną polską (i europejską) politykę społeczną szacowałem wyżej na piątą część tej działalności. Ale to rozszerzenie zakresu następowało w zgodzie z logiką państwa opiekuńczego, które nie tylko zajmuje się wszystkimi aspektami życia ludności, lecz i jej środowiskiem naturalnym. Ta sprawa wychodzi jednak poza ramy książki i okresu, którego ona dotyczy.

Oczywiście nasuwa się pytanie, jak na tym tle wyglądała polska polityka socjalna w okresie międzywojennym. Z jakich rozwiązań brano wzory, na jakie kraje się orientowano? O tym nie dowiemy się z omawianej pracy, o sprawach pozapolskich znajdujemy ledwie kilka zdań. Jak już wspomniano, jest ona bardzo skomprimowaną syntezą. Tym bardziej chyba należało ją wyposażyć w trochę informacji porównawczych, bez których rozważania i oceny zawisają w próżni.

Zanim jednak nasz autor czy inni autorzy tak uczynią, trzeba było sporządzić choćby prowizoryczną syntezę. Wracamy do poruszonej wyżej kwestii zakresu polityki społecznej. Autor ujął ją tak, jak w okresie międzywojennym tę kwestię rozumiano, a to, jak wyznaczył tu zakres polityki społecznej, pokazuje już kompozycja książki. Rozdział I omawia budowę struktur prawnych oraz instytucji państwa odpowiedzialnych za politykę społeczną, rozdział II – cele polityki społecznej i ograniczające ją ramy finansowe. Pozostałe rozdziały

poświęcone są kolejno podstawowym działom polityki społecznej. A więc rozdział III omawia ochronę pracy, rozdział IV – ubezpieczenia społeczne, rozdział V – zatrudnienie i bezrobocie, rozdział VI – opiekę społeczną, rozdział VII – ochronę zdrowia. A zatem w centrum uwagi pozostaje praca najemna, jej warunki, jej zabezpieczenie, walka z jej brakiem, tj. z bezrobociem, zabezpieczenie starości pracowników najemnych, wreszcie ochrona zdrowia tychże pracowników i ich rodzin. Dawniej – w XIX w. – ograniczano się do wspomnianej „kwestii robotniczej”, teraz polityka społeczna rozciąga się także na pracowników umysłowych, których jest coraz więcej, ale których w myśl dziewiętnastowiecznych jeszcze wyobrażeń traktuje się wówczas nadal jako odrębną, wyższą grupę, uprawnioną do wyższego poziomu świadczeń odpowiadających jej wyższemu (w praktyce nie zawsze!) standardowi życia.

Jest rzeczą bardzo interesującą, jak powstał pewien układ instytucji i działań, które złożyły się na polski model polityki społecznej. Z pracy Pawła Graty dowiadujemy się, jak miał wyglądać ten model, do jakich celów państwo czy czynniki decydujące w tym zakresie dążyły. Bo przecież zbudować spójnego systemu w ciągu śmiesznie krótkiego okresu dwudziestolecia nie było można, gdyż połowę tego czasu zajęło przewycięzanie różnic pozaborowych, a większość pozostałego – borykanie się z kryzysem i bezrobociem. Mimo to dokonano bardzo dużo i w 1939 r. zarysy systemu były gotowe, a jego elementy zaczęły funkcjonować.

Zanim jednak przejdziemy do samego systemu, zwróćmy uwagę na rzecz najważniejszą, charakteryzującą Polskę i inne kraje mniej rozwiniętej Europy. System, którego pierwsze elementy założył jeszcze Bismarck, odbijał w coraz większym stopniu sytuację panującą w krajach rozwiniętych. W Niemczech, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii, częściowo także we Francji kwestię socjalną utożsamiano przeważnie z kwestią robotniczą. W mieście żyli robotnicy, drobnomieszczaństwo i klasa średnia, na wsi chłopci, będący już drobnymi przedsiębiorcami rolnymi, i zatrudnieni u nich robotnicy rolni, podpadający częściowo pod ustawodawstwo ochronne dla robotników w ogóle. Rozwój systemu, o którym mowa, oznaczał objęcie znacznej większości społeczeństwa ochroną socjalną. Ale w Polsce (i w innych podobnych strukturalnie krajach) znaczna większość ludności mieszkała na wsi i żyła w drobnych gospodarstwach rolnych prowadzących gospodarkę na polu naturalną. Nie zajmowała się pracą najemną i nie podlegała systemowi ochrony, znajdowała się właściwie poza polityką socjalną państwa. Do tego należy dodać ludność wiejską utrzymującą się częściowo z pracy najemnej u posiadaczy ziemskich i zamożniejszych gospodarzy, ale która posiadając niewielkie działki, należała także do warstwy chłopskiej i właściwie nie podlegała systemowi zabezpieczenia społecznego. W tej sytuacji pozostawało, według moich obliczeń, ok. 55% ludności kraju, a z uwzględnieniem półproletariatu rolnego – może i 65%. Gdyby doliczyć ubogie drobnomieszczaństwo, odsetek ten jeszcze by się zwiększył³. W ten sposób ludność Polski dzieliła się na mniejszość, głównie miejsko-przemysłową

³ Zob. J. Żarnowski, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973, s. 21–22, tab. 5.

i urzędniczo-państwową, dla której wypracowywano system osłony socjalnej, i większość – wyłączoną z tego systemu. Oczywiście twórcy polityki socjalnej byli tego świadomi i starali się zrobić choćby cokolwiek, by ten podział zmniejszyć. Przebąkiwano nawet o ubezpieczeniu osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą, ale było to o epokę za wcześnie. Tu potrzebne były zasadnicze zmiany społeczno-gospodarcze, które nastąpiły już w innych warunkach. Zauważmy, że dopiero w 1977 r., tj. ponad 30 lat po wojnie, rozciągnięto na ludność rolniczą (samodzielną) uprawnienia z tytułu ubezpieczeń społecznych, a i dotąd są jeszcze różnice (KRUS!) i wynikające z nich spory.

Zaletą recenzowanej pracy jest syntetyczny charakter, który umożliwia ocenę poszczególnych posunięć polityki społecznej na tle ogólnym, instytucjonalnym i finansowym. Autor rozporządza wysoką kompetencją w swoim temacie i dlatego pisze bardzo przekonująco. Zestawiając ramy finansowe polityki społecznej z jej efektami, każe zastanowić się nad osiągnięciami polityki społecznej dwudziestolecia, i pod wieloma względami bilans ten wypada pozytywnie. Trzeba stwierdzić, że jest to zasługą zespołów urzędniczych związanych z obozem pomajowym, na którego rządy przypadła większość całego okresu – także koniunktury, umożliwiające ruszenie z miejsca tam, gdzie wzrost nakładów był niezbędny. Ale na rządy obozu pomajowego przypadły również lata kryzysu i depresji pokryzysowej, gdy mimo katastrofy gospodarczej nie opuszczono rąk i próbowano utrzymać główne wątki, a zaraz po polepszeniu się sytuacji przejść do ofensywy, wprowadzając ustawę scaleniową (ubezpieczeniową) i dalsze ustawy. Wtedy powstał system, którego jak na tamte warunki nie trzeba się wstydzić. Podpisany musi przyznać, że po zapoznaniu się z pracami Pawła Graty, a zwłaszcza z recenzowaną książką, musiał zmienić pogląd na ustawę scaleniową, na którą wylewano i przed wojną, i po wojnie kubły pomyj, głównie ze względów politycznych. System poprzedni („Kasy Chorych”) nie był do utrzymania i wymagał korekty, ale nowy system, zgodnie z naturą coraz wyraźniej autorytarnego systemu politycznego, faktycznie zlikwidował istniejący przedtem, wybieralny, a więc zabarwiony politycznie, system samorządowy. O tym zresztą autor prawie nie wspomina. We wszystkich dziedzinach polityki, także społecznej, dominował centralizm i kontrola „góry” nad „dołem”, a nie odwrotnie. Okres międzywojenny, oczywiście nie tylko w Polsce, to lata triumfu autorytaryzmu, totalizmu, a zarazem kryzysu demokracji. Polska należała do przeważających w Europie Środkowej krajów o systemie autorytarnym, i to nie mogło nie oddziaływać na politykę społeczną⁴. Jednak jeśli chodzi o sam system zabezpieczenia społecznego, był on konsekwentnie realizowany niezależnie od fluktuacji politycznych. To świadczy dobrze o fachowych i oddanych sprawie pracownikach, którzy go przygotowali.

⁴ Nie można jednak nie zauważyć, że humanitarne i liberalne idee nie były obce także części czynników decydujących w ramach systemu autorytarnego. Przytoczę tu opór tych czynników przed wprowadzeniem modnych wówczas, zwłaszcza w teorii, radykalnych posunięć eugenicznych. Zob. M. Gawin, *Rasa i nowoczesność. Historia polskiego ruchu eugenicznego*, Warszawa 2003, s. 308–309 i *passim*.

Autor kładzie nacisk na problem ubezpieczeń emerytalnych dla robotników, które w Polsce wprowadzono dopiero z ustawą scaleniovą, czyli 15 lat po uzyskaniu niepodległości. Gdyby ze sprawą tą ruszono jeszcze w okresie przedmajowym, system emerytalny dla robotników byłby już funkcjonował w trudnych latach 30. Tak się jednak nie stało, przede wszystkim z powodu rozbieżności międzyzaborowych (bismarckowskie ubezpieczenia obowiązywały tylko w zaborze pruskim). Liczba robotników w ubezpieczeniu emerytalnym po wejściu w życie ustawy scaleniowej powiększyła się przeszło czterokrotnie, podnosząc się z 460 tys. w r. 1933 do 2064 tys. w 1937 r. (s. 158, tab. 11).

Również w zakresie zatrudnienia, a przede wszystkim walki z bezrobociem, tragicznym symbolem lat 30., zanotować należy pewne osiągnięcia, oczywiście w ujęciu relatywnym, w stosunku do ogromnych rozmiarów tej klęski i niewspółmiernie niewielkich środków, jakie wyłożyły mogły państwo, samorządy czy nieliczna zamożniejsza część społeczeństwa na pomoc dla bezrobotnych. Kreśli się często uproszczony obraz sytuacji bezrobocia w Polsce w okresie kryzysu i latach następnych i w powszechnym obrazie, znajdującym odbicie także w literaturze historycznej, spostrzega się głównie beznadziejne próby opanowania gwałtownie narastającego braku pracy. Autor podkreśla i opisuje aktywne formy walki z bezrobociem, do których należały przede wszystkim (choć nie wyłącznie) roboty publiczne, finansowane głównie przez państwo (Fundusz Bezrobocia, a zwłaszcza od 1933 r. Fundusz Pracy, oparte na obowiązkowych składkach), ale organizowane i częściowo dotowane przez samorządy. Po lekturze tej części pracy zaczyna się bardziej doceniać formy, które umożliwiały doraźne lub sezonowe zatrudnienie bezrobotnych w liczbie coraz wyższej i w ostatnich latach przekraczającej w całym kraju 100 tys. Te formy zatrudnienia dawały ponadto licznej rzeszy pozbawionych pracy uprawnienia do korzystania z zasiłków i innej pomocy po zakończeniu sezonu. Przytoczone przez autora dane są dla recenzenta przekonujące.

Wspominano już o kluczowym zagadnieniu pozostawiania poza nawiasem polityki społecznej większości mieszkańców Polski, głównie ludności wiejskiej. Ciekawe informacje podane przez autora wskazują, że na omawianym odcinku robót interwencyjnych zachodziły próby przerwania bariery oddzielającej od siebie dwie Polski: tę ubezpieczoną i tę nieposiadającą możliwości korzystania z ochrony społecznej. Do robót sezonowych zgłaszali się bowiem także mieszkańcy wsi i inni mieszkańcy niezarejestrowani jako bezrobotni. Państwo bronilo się przed takim przeciekami, który mógłby doprowadzić do swoistego kataklizmu, jakim byłby dopływ milionowej ludności „zbędnej” ze wsi do grupy objętej opieką państwa. Symbolicznym aktem była tu uchwała KERM z marca 1939 r., dopuszczająca do zatrudnienia także niezarejestrowanych bezrobotnych w pewnej proporcji w stosunku do kandydatów (s. 212–213).

Oczywiście aktywizacja bezrobotnych przybierała również inne formy, które autor wymienia i analizuje, w tym aktywizacja młodzieży przez hufce junackie.

Pomoc społeczna, najbardziej typowa część polityki społecznej, zawierała w sobie mnóstwo równoległych i palących zagadnień (pomoc dorosłym, dzieciom, niepełnosprawnym, problem młodocianych przestępców, opieka nad

kobietami i walka z nierządem itd. itp.). Zawsze nowocześnie (na owe czasy) pomyślane plany musiały być realizowane w warunkach braku środków i niewielkich sum budżetowych. Dawało się to odczuć zwłaszcza w okresie kryzysu. Pod koniec dwudziestolecia efekty są widoczne, szczególnie w dziedzinie opieki nad dziećmi. Np. samo dożywianie objęło ich kilkaset tysięcy (w 1938 – ponad 800 tys., s. 232). Trzeba tu wspomnieć o nowych formach opieki, jak kolonie letnie i półkolonie, wprowadzające nieznaną dawniej standard wypoczynku letniego najmłodszych (korzystały z tego wówczas już setki tysięcy dzieci), oraz rosące tuż przed wojną w liczbę ogrody jordanowskie, obsługiwane przez wykwalifikowany personel (podpisany ma własne wspomnienia z jednego z warszawskich ogrodów!) i skromniejsze place zabaw. Wspominam o tym dlatego, że i na tym odcinku, np. w formie dziecińców wiejskich (liczba ich przekroczyła w 1938 r. 2 tys.! – zob. s. 234), polityka społeczna zahaczała już o wieś, o tę „gorszą”, pozbawioną przywilejów część Polski (s. 231–235).

Te zmiany kierunku były widoczne także, a może przede wszystkim, w dziedzinie ochrony zdrowia. W tej dziedzinie różnice między Polską uprzywilejowaną a „gorszą” Polską były szczególnie głębokie. Znamca tematu i w swoim czasie minister, prof. Jerzy Bujalski, oraz szef ZUS-u oceniali, że pół miliona osób (na 32–35 mln mieszkańców) ma środki na korzystanie ze służby zdrowia, dalej szli ubezpieczeni od choroby z tytułu pracy najemnej i pracownicy państwowi objęci lecznictwem państwowym. W sumie 7,5 mln. Cała reszta, w tym wieś, tj. około 26 mln ludności, nie miała w praktyce możliwości uzyskania opieki lekarskiej, także szpitalnej, chyba że na własny koszt, co odkładano najczęściej aż do momentu, gdy stan chorego stawał się beznadziejny, a co z kolei potwierdzało ludowe przekonanie o bezsilności medycyny (s. 280–281). Zasadnicza zmiana tej sytuacji wymagałaby ogromnych nakładów na jakieś państwowe lecznictwo, o czym w tym czasie nie było mowy. Jednak w okresie międzywojennym, a zwłaszcza w latach 30., poczyniono wyraźne postępy, tworząc do lat 1938–39 około 600–700 ośrodków zdrowia, instytucji o charakterze w zasadzie profilaktycznym, ale zajmujących się także działalnością leczniczą, które miały z założenia obsługiwać całą ludność, i to zwłaszcza ludność wiejską. Większą część finansowania ośrodków zapewniał samorząd terytorialny, a nie budżet państwa⁵. Z czasem może powstałaby sieć tych ośrodków zapewniająca całej ludności choćby elementarne usługi lecznicze, do tego wyraźnie dążono, ale wojna przekreśliła te plany.

Nie będąc w stanie omówić wszystkich ważniejszych ustaleń autora co do osiągnięć i największych niedociągnięć polskiej polityki społecznej w okresie międzywojennym, odwołam się do zakończenia książki (s. 296–299). Autor najwyżej stawia osiągnięcia w zakresie ustawodawstwa ochronnego pracy, choć z jego wykonywaniem były oczywiste problemy. Podkreśla trudności wynikające przede wszystkim z heterogenicznej struktury społecznej Polski międzywojennej, w której obok cywilizacji zmodernizowanej, zurbanizowanej, industrialno-państwowej dominowała jeszcze przeważająca liczebnie cywilizacja

⁵ „Mały Rocznik Statystyczny” 1939, s. 298, tabl. 13.

przedkapitalistyczna⁶. Polityka społeczna była zaś adresowana głównie do tego pierwszego układu. To rodziło podstawowe trudne do rozwiązania problemy społeczne. Przecież jednak wykonano w tym kierunku pewne działania, wskazujące wyraźnie perspektywę przekroczenia granicy między częścią uprzywilejowaną społeczeństwa i częścią pozostawioną samej sobie. Autor książki uważa, że w dziedzinie ochrony pracy, walki z bezrobociem i opieki społecznej w szerokim tego słowa znaczeniu zrobiono najwięcej, a najpoważniejsze trudności pozostawały w dziedzinie opieki zdrowotnej, choć i tu widać było pewne oznaki poprawy. Wszystko to w ramach trudnej i biednej rzeczywistości międzywojennej, ale tym bardziej można stwierdzić, że tych dwudziestu lat w omawianej dziedzinie nie zmarnowano.

Pracę Pawła Graty należy ocenić jako poważny wkład do naszej wiedzy o dziejach społecznych i instytucjonalnych Polski międzywojennej.

Janusz Żarnowski

⁶ Do niej zaliczyć można nie tylko prawie naturalną gospodarkę wiejską, ale także archaiczne drobnomieszczaństwo, w tym handel wiejski i małomiasteczkowy przypominający obrazy z XVIII i XIX w.