



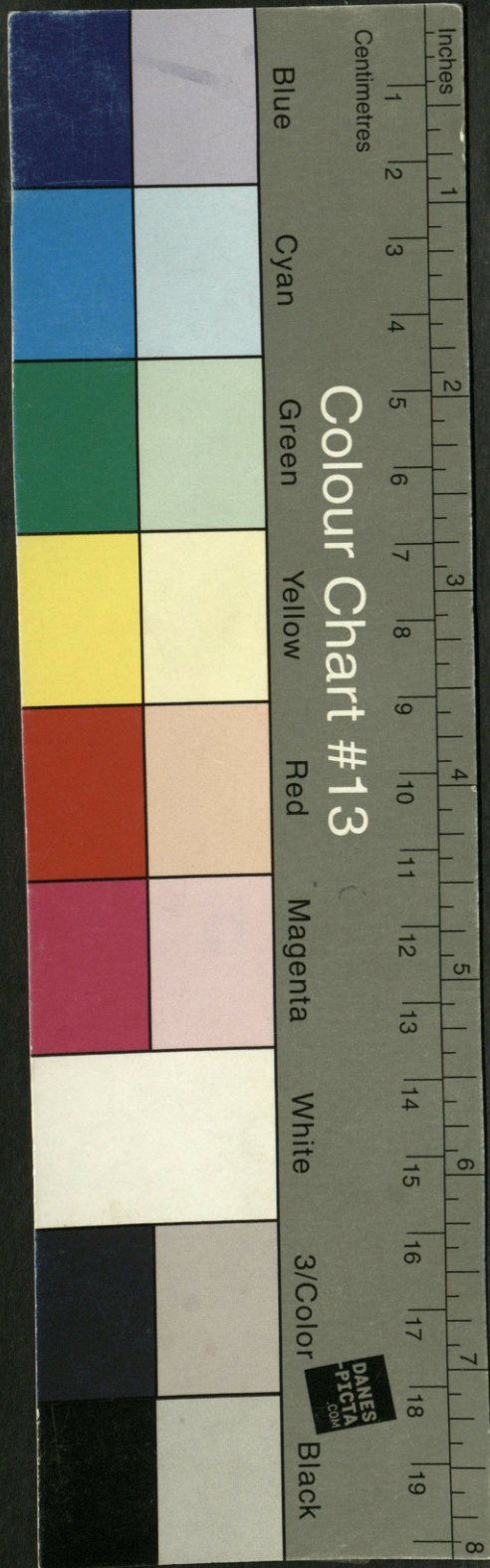
Grey Scale #13



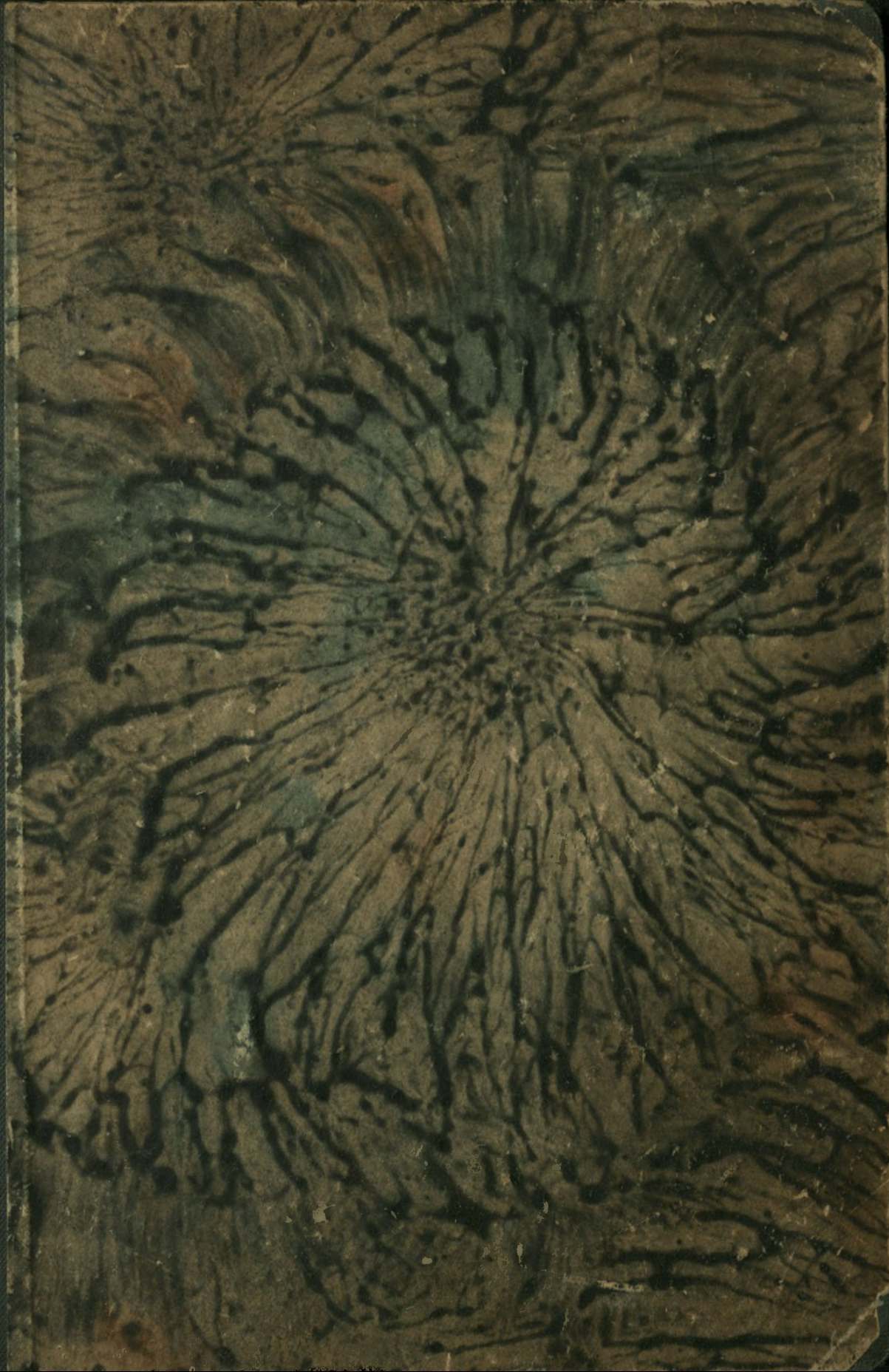
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



68.138



68. 138



POLITYKA SPOŁECZNA PAŃSTWA POLSKIEGO

68.138

1918—1935

nie

W A R S Z A W A — 1935

NAKŁADEM MINISTERSTWA OPIEKI SPOŁECZNEJ

Bezpośrednio przed ukazaniem się w druku niniejszego wydawnictwa nastąpiła zmiana gabinetu, a z nią zmiana na stanowisku ministra Opieki Społecznej.

Odszedł rząd, przy którym rozstrzygnęły się podstawowe zagadnienia z zakresu ustroju i organizacji Państwa. Powołany został nowy rząd, przed którym jako główne zadanie na najbliższy okres staje praca nad wzmocnieniem organizmu gospodarczego, osłabionego przez skutki długotrwałego kryzysu.

Dzieło życia Wielkiego Budowniczego Odrodzonej Polski będzie kontynuowane w drodze współdziałania społeczeństwa i rządu. Im więcej wydobędą one ze siebie zdolności do współdziałania, tem prędzej i łatwiej nastąpi lepsze jutro, tem pewniej zabezpieczona będzie egzystencja wielu milionów obywateli.

Skromna książka niniejsza daje obraz dróg, któremi poszła nowa Rzeczpospolita Polska w swych bezpośrednich wysiłkach nad podźwignięciem bytu i polepszeniem warunków pracy szerokich warstw, szczególnie potrzebujących pomocy i opieki państwa. Przyłączając się do stanowiska mego poprzednika na urzędzie ministra Opieki Społecznej, sądzę, że książka ta oddawać będzie usługi właśnie w związku z zadaniami, które stają, jako niecierpiące zwłoki, przed pracą rządu i społeczeństwa.

Wł. Jaszczółt

Minister Opieki Społecznej.

Warszawa, dnia 16 października 1935 r.

Współczesne przedmiotem nie jest jednakże pytanie o to, czy istnieje jakaś przyczyna, która mogłaby być przyczyną powstania i rozwoju państwa. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić.

Odpowiedź na to pytanie jest trudna, ponieważ nie ma jednej, uniwersalnej odpowiedzi. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić.

Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić.

Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić. Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić.

W. J. J.

Wskazanie przyczyny powstania państwa jest zadaniem, które należy sobie postawić.

Praca niniejsza składa się z kilku części, których treść odpowiada poszczególnym działom Ministerstwa Opieki Społecznej, t. zn. wyczerpuje ogromną większość zagadnień współczesnej polskiej polityki społecznej. Każdy dział przedstawiony jest w swym rozwoju historycznym — od wznowienia bytu niepodległego Rzeczypospolitej Polskiej do połowy 1935 r. — w oparciu o materiały Ministerstwa, dane Głównego Urzędu Statystycznego i Instytutu Badania Konjunktur, wreszcie źródła cytowane w tekście. Przy opracowaniu pominięto celowo wiele szczegółów nie tylko ze względu na zakresłone rozmiary książki, lecz również mając na uwadze większą przejrzystość całości.

Mogłoby się wydawać pozornie, że przeżywany okres ustabilizowanej depresji gospodarczej jest najmniej odpowiedni do podejmowania tego rodzaju wydawnictw. Jednocześnie wszakże jest to okres głębokich przeobrażeń ustrojowych, które bez względu na postać, jaką przybierają w różnych krajach, mają to wspólne, że wszystkie odbywają się pod znakiem gospodarki kierowanej. W tych warunkach zarówno dla czynników kierowniczych jak dla społeczeństwa szczególnie potrzebne jest ścisłe zdawanie sobie sprawy z dotychczasowych dróg rozwojowych i obecnego stanu rzeczy w dziedzinie gospodarki czynnikiem ludzkim, zwłaszcza że właśnie na tym odcinku rozpoczęła się wogóle ingerencja państwa w indywidualne stosunki gospodarcze. Bez tej świadomości bowiem nie sposób ani ocenić należyte to, co jest, ani tem mniej wypowiedzieć

się o tem, co w danych warunkach być powinno. Przy wprowadzaniu zmian znajomość przeszłości i teraźniejszości pozwala utrzymywać ciągłość, bez której nie może obywać się żadna polityka ewolucyjna.

Wydawnictwo przedsięwziął Komitet Wydawniczy w Gabinetie Ministra, który powierzył redakcję dr. Melanji Bornstein-Łychowskiej. Opracowań dokonali urzędnicy z odpowiednich działów służby Ministerstwa pp. Leontyna Archelausówna, Czesław Babicki, dr. Stanisław Fischlowitz, Antoni Gadowski, Seweryn Hartman, Seweryn Horszowski, Andrzej Mazurkiewicz, Janina Miedzińska, Władysław Skowron, dr. Stanisław Tubiasz, Jerzy Wengierow, Wanda Grabińska-Woytowiczowa.

Powierzając opracowanie poszczególnych działów urzędnikom, zdawałem sobie sprawę, że mimo swobody, jaką im pozostawiłem, mogę pozbawić książkę żywszego charakteru krytyczno-polemicznego, niezmiernie często stosowanego i nawet niekiedy uważanego za niezbędny przy wypowiedaniu się o zagadnieniach natury społecznej. Nie wydaje się jednak, by w danym razie brak ten mógł wpłynąć ujemnie na wartość książki, zwłaszcza gdy równoważy go istotna rzeczowość autorów, którą mogli osiągnąć nie tylko dzięki teoretycznej znajomości zagadnień polityki społecznej, ale i przez dłuższy bezpośredni udział w jej kształtowaniu w realnych warunkach współczesnego życia polskiego.

Jerzy Paciorkowski

Minister Opieki Społecznej.

Warszawa, dn. 19 lipca 1935 r.

(DO ROKU 1932 MINISTERSTWO PRACY I OPIEKI SPOŁECZNEJ)

Wzrost gospodarki krajowej, podjęcie prac nad
reformą podatkową i reformą systemu
finansów państwa, w tym nad reformą podatkową
i reformą systemu finansów państwa.

Wzrost gospodarki krajowej, podjęcie prac nad
reformą podatkową i reformą systemu
finansów państwa, w tym nad reformą podatkową
i reformą systemu finansów państwa.

MINISTERSTWO OPIEKI SPOŁECZNEJ
(DO KONTAKTU: MINISTERSTWO PRACY I OPIEKI SPOŁECZNEJ)
Wzrost gospodarki krajowej, podjęcie prac nad
reformą podatkową i reformą systemu
finansów państwa, w tym nad reformą podatkową
i reformą systemu finansów państwa.

Józef Piłsudski
Prezydent Rzeczypospolitej

Warszawa, dnia 19 lipca 1935 r.

MINISTERSTWO OPIEKI SPOŁECZNEJ

(do roku 1932 Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej)

Obecne Ministerstwo Opieki Społecznej wzięło swój początek z Departamentu Pracy, wyłonionego na podstawie uchwały Tymczasowej Rady Stanu z 23 stycznia 1917 roku, jako jeden z ośmiu departamentów jej Wydziału Wykonawczego (rozporządzenie T. R. S. z 30 stycznia 1917 roku). Inicjatywa utworzenia Departamentu Pracy wyszła ze środowiska Polskiej Partii Socjalistycznej, która dała Departamentowi pierwszych jego kierowników: niestrudzonego organizatora, a potem dyrektora Włodzimierza Kunowskiego i wicedyrektora Feliksa Turowicza¹⁾.

Działalność Departamentu Pracy miała objąć: 1) ochronę pracy, 2) ubezpieczenia pracowników, 3) pośrednictwo pracy i 4) opiekę nad robotnikami polskimi zagranicą (w Niemczech).

Po złożeniu mandatów przez Tymczasową Radę Stanu w sierpniu tegoż roku na skutek tarć z okupantami (z pozostawieniem dla ciągłości prac t. zw. Komisji Przejściowej) patent generał-gubernatorów okupacyjnych o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim, oparty na orędziu obu cesarzów z 12 września 1917 roku, oddał najwyższą władzę państwową trójosobowej Radzie Regencyjnej i umożliwił wznowienie Rady Stanu o charakterze quasi doradzo-prawodawczym i częściowo administracyjnym²⁾, ograniczając i uzależniając ich działalność od woli władz okupacyjnych. W powołanym przez Radę Regencyjną dnia 7 grudnia 1917 roku pierwszym

¹⁾ W czerwcu tegoż roku Kunowski i Turowicz zgłosili rezygnację ze swych stanowisk ze względów politycznych, „pełniąc czasowo swe zajęcia” (por. „Prace Departamentów i Biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego”, Warszawa, 1918). W lipcu nastąpił zgon Kunowskiego, a miejsce jego zajął Ant. Kaczorowski.

²⁾ F. Ochimowski, Prawo administracyjne, wyd. II, t. I, Warszawa, 1923, str. 299.

„rządzie” Królestwa Polskiego z Janem Kucharzewskim jako prezydentem ministrów tękę ministra Opieki Społecznej i Ochrony Pracy otrzymał Stanisław Staniszewski.

Obsadzenie teki ministra Opieki Społecznej i Ochrony Pracy nie było rzeczą łatwą. Wszystkie trzy ugrupowania robotnicze, działające podówczas na okupowanych ziemiach polskich niezależnie od ruchu w Rosji — P. P. S. Lewica, P. P. S. Frakcja i Narodowy Związek Robotniczy—ustosunkowywały się opozycyjnie nie tylko do władz okupacyjnych, ale i do oportunistu politycznego, reprezentowanego przez Radę Regencyjną i Radę Stanu. O ile organizacja szkolnictwa i polskich władz sądowych odbyła się zupełnie gładko, to wszelkie próby przejścia od prac teoretycznych do praktyki w dziedzinie spraw robotniczych napotykały na stanowczy opór władz okupacyjnych, nieufnych wogóle w stosunku do powstałych z ich ramienia „władz Królestwa Polskiego”, a szczególnie niechętnie patrzących na instytucje kierowane przez przywódców robotniczych.

Przy właściwym organizowaniu władz naczelnych w Królestwie Polskiem na podstawie dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku (premjer Antoni Ponikowski) ministrowi Opieki Społecznej i Ochrony Pracy przydzielono następujący zakres właściwości: sprawy dobroczynności publicznej i opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków robotniczych, opiekę nad emigracją robotniczą, inspekcję fabryczną oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych.

Wyznaczony pierwotnie na prowizorycznego kierownika tego ministerstwa Antoni Kaczorowski, jeden z przywódców Narodowego Związku Robotniczego, umarł w dniu podpisania nominacji. Następca nie mógł być wyznaczony z powodu braku kontrasygnującego prezydenta ministrów, gdyż mianowany rząd na wieść o warunkach pokoju brzeskiego (3 marca 1918 roku) podał się do dymisji. Na kierownika Ministerjum Opieki Społecznej i Ochrony Pracy delegowano narazie prowizorycznego kierownika Ministerjum Spraw Wewnętrznych Stefana Dziewulskiego.

Dnia 4 kwietnia 1918 roku ukazał się dekret Rady Regencyjnej, przekształcający Ministerjum Opieki Społecznej i Ochrony Pracy w Ministerjum Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Do kompetencji tego ministerstwa wcielone zostały sprawy służby zdrowia, które należały do tego czasu do Ministerjum Spraw Wewnętrznych, ministrem zaś został dr. Witold Chodźko. W kilkodniowym gabinecie Józefa Świeżyńskiego ministrem tym był pod koniec października 1918 roku Józef Wolczyński.

Połączenie agend zdrowia i pracy spotkało się z namiętną krytyką stronnictw robotniczych: oba odłamy P. P. S. w związku z tem ogłosiły „walkę z miejscową reakcją, uosobioną w Radzie Regen-

cyjnej i rządzie polskim¹⁾), a umiarkowany N. Z. R. zakwalifikował nowe ministerstwo jako „zlepek różnorodnych działów”, jako „próbę uszczuplenia praw robotniczych i usunięcia robotnika od czynnego udziału w budowie państwa”²⁾).

W trzy miesiące po utworzeniu Ministerjum Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy podzieliło się ono na dwie odrębne sekcje: dyrekcję służby zdrowia publicznego i opieki społecznej oraz sekcję ochrony pracy, które łączył wspólny sekretariat generalny. Sekcja ochrony pracy zaczęła wydawać w październiku 1918 roku własny „Biuletyn”.

W pół roku po dekrete z 4 kwietnia 1918 roku dekret Rady Regencyjnej z 30 października zniósł Ministerjum Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, utworzył zaś: Ministerjum Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz oddzielne Ministerjum Ochrony Pracy, które przetrwało kilkanaście dni przy tymczasowym kierowniku inż. Franciszku Sokalu.

Po objęciu najwyższej władzy przez Józefa Piłsudskiego utworzono Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Nazwa ta wymieniona jest po raz pierwszy w liście członków tymczasowego rządu ludowego Republiki Polskiej, podpisanej nazwiskami Piłsudskiego i przejściowego prezydenta ministrów Daszyńskiego w dniu 14 listopada 1918 roku. Pierwszymi ministrem i wiceministrem Pracy i Opieki Społecznej w Polsce niepodległej byli wybitni przywódcy P. P. S. Bronisław Ziemięcki i Aleksander Prystor, którzy pozostali na tych stanowiskach po zastąpieniu Daszyńskiego przez Moraczewskiego. Odtąd też, aż do czasu zdecydowanie opozycyjnego ustosunkowania się ugrupowań robotniczych do rządów pomajowych, na fotelach kierowników tego ministerstwa zasiadali stale mężowie zaufania Polskiej Partii Socjalistycznej i Narodowej Partii Robotniczej; tylko przejściowo w roku 1923 ministrem Pracy i Opieki Społecznej był członek stronnictwa chrześcijańsko-demokratycznego.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w początkach swego istnienia obejmowało 4 sekcje: 1) ochrony pracy, 2) ubezpieczeń społecznych, 3) pośrednictwa pracy i emigracji robotniczej oraz 4) opieki społecznej, poza tem zaś przejściowo urząd robót publicznych i dwa odrębne wydziały: kolonizacji robotniczej i koope-ratyw robotniczych, nadto zaś sekretariat generalny i wydział prasowy. Dziedzina robót publicznych przeszła do utworzonego dekretem z 25 stycznia 1919 roku Ministerstwa Robót Publicznych.

Już pod koniec roku 1918 rozpoczęło się organizowanie urzędów inspekcji pracy i zaraz potem państwowych urzędów pośred-

¹⁾ Z uchwały zjazdu P. P. S. Lewicy w grudniu 1917 roku.

²⁾ Z uchwały ogólno-krajowego zjazdu N. Z. R. w czerwcu 1918 roku.

nictwa pracy za urzędowania następnego ministra Jerzego Iwanowskiego.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej wydawało swój biuletyn, który miał być miesięcznikiem, ukazywał się jednak w nieregularnych dłuższych odstępach czasu. Ogółem wyszło 5 numerów tego pisma.

Dnia 22 kwietnia 1920 roku, przy ministrze Edwardzie Peplowskim, nastąpiło w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wyodrębnienie i ześrodkowanie wszystkich spraw z zakresu emigracji, reemigracji, imigracji i opieki nad wychodźcami w istniejącym przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej Urzędzie Emigracyjnym. Poza granicami kraju Urząd Emigracyjny obowiązany był pełnić swe zadania w ścisłym porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i zapomocą jego organów, przyczem w krajach szczególnie ważnych dla emigracji przewidziani byli przy przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych attachés do spraw wychodźczych. Przy Urzędzie Emigracyjnym istniała Państwowa Rada Emigracyjna — zwoływane od czasu do czasu ciało opiniodawczo-doradcze. Rada Emigracyjna składała się pierwotnie w równej liczbie z delegatów sejmu, przedstawicieli ministerstw i osób pracujących teoretycznie lub praktycznie w zakresie emigracji; zczasem wyeliminowano ze składu Rady Emigracyjnej przedstawicieli sejmu i ministerstw, nadając jej tem samym charakter wyłącznie społeczny.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 roku, za pierwszego urzędowania ministra Ludwika Darowskiego (w gabinecie Wincentego Witosa), Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, narówni z innymi ministerstwami i urzędami centralnymi, otrzymało pierwszy swój statut organizacyjny. Statut ten przewidywał podział właściwości Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej między 5 departamentów: 1) departament administracyjny z 3 wydziałami: a) prezydjalnym, b) osobowym i c) budżetowo-rachunkowym; 2) departament ochrony pracy, obejmujący 3 wydziały: a) ochrony pracy w przemyśle i handlu, b) ochrony pracy w rolnictwie, c) polityki pracy i ruchu zawodowego; 3) departament ubezpieczeń społecznych z 2 wydziałami: a) organizacji i b) nadzoru; 4) departament opieki społecznej z 3 wydziałami: a) inspekcji opieki społecznej, b) opieki nad dzieckiem i młodzieżą, c) opieki nad dorosłymi; 5) departament pośrednictwa pracy (tymczasowy — do 1 lipca 1921 roku) w składzie 3 wydziałów: a) pośrednictwa pracy, b) sprawozdań z rynku pracy, c) organizacji urzędów pośrednictwa pracy. Nadto poza temi 5 departamentami istniał wydział administracji inspekcji pracy, do którego prócz organizacji i kontroli organów inspekcji pracy należała rejestracja związków zawodowych.

Od lipca 1921 roku wznowiono wydawanie w nowej szacie zewnętrznej specjalnego czasopisma poświęconego polityce spo-

lecznej. Pismo to, zatytułowane „Praca i Opieka Społeczna”, po pewnych przerwach w okresie lat 1924/25 ukazuje się obecnie stale w charakterze kwartalnika.

Nieodrazu zaczął torować sobie w Polsce drogę pogląd o konieczności wiązania polityki społecznej z ogólną polityką gospodarczą państwa. Pierwszym widowym przejawem tego poglądu było zapewnienie ministrowi Pracy i Opieki Społecznej miejsca i głosu w Komitecie Ekonomicznym Ministrów, stanowiącym emanację Rady Ministrów do spraw gospodarczych. W skład zreorganizowanego w 1923 roku Komitetu Ekonomicznego Ministrów weszli ministrowie wszystkich resortów gospodarczych, a więc: Skarbu, Kolei Żelaznych, Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych¹⁾.

Ustawą z dnia 28 listopada 1923 roku zniesione zostało Ministerstwo Zdrowia Publicznego. Kompetencje jego przejęło w przeważnej części Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej, w którym ministrem był podówczas Stefan Smólski, znalazły się z zakresu kompetencji zniesionego ministerstwa: a) lekarska opieka nad dzieckiem i macierzyństwem bez eugeniki i szpitalnictwa, b) współdziałanie w sprawach lekarskiej opieki nad inwalidami i kalekami, c) sprawy osiedleńcze bez higieny i sanitarnej inspekcji mieszkaniowej, d) higiena pracy w przemyśle, górnictwie i rzemiosłach oraz w komunikacji lądowej i wodnej (przy zastrzeżeniu współdziałania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), e) sprawy opiekuńcze instytucji i towarzystw o celach leczniczych i higienicznych.

W czasie, kiedy kierownictwo Ministerstwem Pracy i Opieki Społecznej spoczywało w rękach Gustawa Simona, przygotowano ustawę z 18 lipca 1924 roku, powołującą do życia Fundusz Bezrobocia — instytucję do wykonywania zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Na czele Funduszu Bezrobocia stał zarząd główny, pozostający pod kierownictwem ministra Pracy i Opieki Społecznej.

Kompetencje ustanowionego rozporządzeniem z dnia 9 lipca 1924 roku Głównego Urzędu Ubezpieczeń, któremu powierzono wykonywanie ogólnego kierownictwa oraz nadzoru w dziale ubezpieczenia na wypadek choroby, uzupełniło zczasem rozporządzenie z dnia 22 kwietnia 1926 roku, wydane za kierownictwa Ministerstwem Pracy i Opieki Społecznej przez inż. Jana Jankowskiego.

¹⁾ Regulamin Komitetu Ekonomicznego Ministrów, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1923 roku.

Za urzędowania ministra Franciszka Sokala wydane zostały dnia 11 lutego 1925 roku dwa akty organizacyjne: nowy statut Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz pierwszy statut Urzędu Emigracyjnego.

Zreorganizowane na podstawie nowego statutu Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej objęło 3 departamenty: 1) pracy, 2) opieki społecznej i 3) ubezpieczeń społecznych oraz niewłączone do żadnego z departamentów: samodzielny wydział przemyślny, Główny Inspektorat Pracy, Główny Urząd Ubezpieczeń i Urząd Emigracyjny. Departament pracy składał się z 3 wydziałów: a) ochrony pracy, b) organizacji pracy, c) umów zbiorowych i związków zawodowych. Departament opieki społecznej składał się z 4 wydziałów: a) organizacji opieki społecznej, b) opieki nad dziećmi i młodzieżą, c) opieki nad dorosłymi, d) pośrednictwa pracy i walki z bezrobociem. Departament ubezpieczeń społecznych podzielony był na 3 wydziały: a) ubezpieczeniowo-matematyczny, b) ubezpieczeń o świadczeniach długoterminowych, c) ubezpieczeń na wypadek choroby.

Urząd Emigracyjny podzielony został statutowo na 3 wydziały: a) ogólny, b) wychodztwa kontynentalnego i c) wychodztwa zamorskiego oraz d) biuro naukowo-informacyjne.

Urząd Emigracyjny wydawał popularny miesięcznik p. t. Biuletyn Urzędu Emigracyjnego, zawierający krótki przegląd informacji bieżących z zakresu ruchów emigracyjnych w kraju i poza granicami Polski.

Z innych prac organizacyjnych tego okresu należy wymienić powołanie do życia w 1925 roku dwóch organów doradczo-opiniotwórczych: Rady Opieki Społecznej¹⁾ oraz Rady Ubezpieczeń Społecznych²⁾.

W skład Rady Opieki Społecznej weszło ogółem 53 członków, będących przedstawicielami samorządu wojewódzkiego, miejskiego i powiatowego lub reprezentujących organizacje i instytucje społeczne.

Rada Ubezpieczeń Społecznych, licząca według pierwotnych przepisów 24 członków, rozszerzona została z czasem do 36 członków, na których złożyli się w równej liczbie: a) znawcy przemysłu, rolnictwa, techniki przemysłowej i techniki ubezpieczeniowej, b) przedstawiciele nauki, c) kierownicy zakładów ubezpieczeniowych o świadczeniach długoterminowych i związków kas chorych, d) działacze ze związków pracodawców. Rada ta została zniesiona w 1931 roku.

¹⁾ Ustawa z 18 lutego 1925 roku.

²⁾ Rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 1 listopada 1925 roku, znowelizowane 4 lutego 1926 roku w porozumieniu z ministrami: Skarbu, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz Robót Publicznych.

System organów doradczo-opiniodawczych przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej skompletowany został w 1927 roku przy ministrze Stanisławie Jurkiewiczu przez powołanie do życia Rady Ochrony Pracy¹⁾. Przewidziano w jej składzie 24 członków, rekrutujących się w równej liczbie z pośród: a) przedstawicieli organizacji zawodowych robotniczych i pracowniczych, b) przedstawicieli organizacji przemysłu, handlu i rolnictwa, c) znawców zagadnień ochrony pracy.

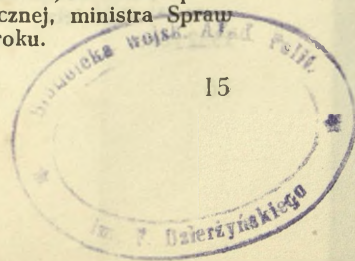
Kompetencje Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej ustalone w 1925 roku uległy rozszerzeniu w połowie 1929 roku przy ministrze Aleksandrze Prystorze skutkiem nowego podziału zakresu działania przy wykonywaniu ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin. Nowe przepisy²⁾ nadały ministrowi Pracy i Opieki Społecznej rozległe właściwości w tej dziedzinie, co znalazło wyraz w statucie organizacyjnym Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, ogłoszonym przy uchwale Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 1931 roku za urzędowania ministra dr. Stefana Hubickiego.

Statut organizacyjny z dnia 4 grudnia 1931 roku zachował dotychczasowy podział Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej na 3 departamenty: 1) pracy, 2) ubezpieczeń społecznych i 3) opieki społecznej oraz samodzielny wydział prezydjalny, Główny Inspektorat Pracy i Urząd Emigracyjny, jak również — do daty przewidzianego już w tym czasie jego zniesienia — Główny Urząd Ubezpieczeń. W departamencie pracy utworzono 3 wydziały: a) organizacji i ochrony pracy, b) pośrednictwa pracy i spraw bezrobocia, c) rozjemstwa i ruchu zawodowego. Departament ubezpieczeń społecznych podzielono na 4 wydziały: a) matematyczno-finansowy, b) ubezpieczeń robotników, c) ubezpieczeń na wypadek choroby, d) ubezpieczeń pracowników umysłowych i samodzielnie zarobkujących. W departamencie opieki społecznej przewidziano również 4 wydziały: a) organizacji i spraw ogólnych opieki społecznej, b) opieki nad dziećmi i młodzieżą, c) opieki nad dorosłymi, d) spraw inwalidów wojennych. Wydział prezydjalny podzielony został na oddziały: ogólny, osobowy i budżetowo-rachunkowy.

W 1930 roku przy kwartalniku „Praca i Opieka Społeczna“ zaczął wychodzić miesięczny „Dodatek“, zawierający konwencje, ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, okólniki, instrukcje i inne przepisy z zakresu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Cały

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1927 roku.

²⁾ Rozporządzenia: 1) ministra Pracy i Opieki Społecznej, ministra Spraw Wojskowych i ministra Skarbu z dnia 15 czerwca 1929 roku oraz 2) ministra Spraw Wojskowych, ministra Skarbu, ministra Pracy i Opieki Społecznej, ministra Spraw Zagranicznych i ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 1929 roku.



ten materiał urzędowy ogłaszany jest od początku 1935 roku w dwutygodniku, noszącym tytuł „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Opieki Społecznej”.

Od kwietnia 1932 roku w związku z reorganizacją instytucji ubezpieczeń społecznych zniesiony został Główny Urząd Ubezpieczeń, a właściwości jego przeszły częściowo na ministra Pracy i Opieki Społecznej, częściowo zaś na okręgowe urzędy ubezpieczeń¹⁾.

Nadto wobec ogromnego spadku wychodztwa w związku z długotrwałymi ujemnymi koniunkturami gospodarczymi w krajach emigracyjnych zniesione zostały od połowy 1932 roku Urząd Emigracyjny i jego ekspozytura, jak również Państwowa Rada Emigracyjna i Komisja do spraw podziału i użycia kredytu państwowego na cele opieki nad emigrantami. Właściwości zniesionych organów podzielono w ten sposób, że przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej pozostały sprawy emigracyjne w kraju, jak również sprawy transportu emigrantów, zaś zakres działania tegoż ministerstwa w sprawach emigracyjnych poza granicami kraju przekazany został Ministerstwu Spraw Zagranicznych — z zastrzeżeniem wzajemnego porozumiewania się, o ile dana sprawa wiąże się z ogólną polityką emigracyjną²⁾.

Jednocześnie sprawy zdrowia publicznego (z wyjątkiem spraw sanitarno-technicznych bez spraw sanitarno-porządkowych osiedli) przeniesione zostały z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej³⁾.

Wszystkie te zmiany wywołały potrzebę wydania nowego statutu organizacyjnego.

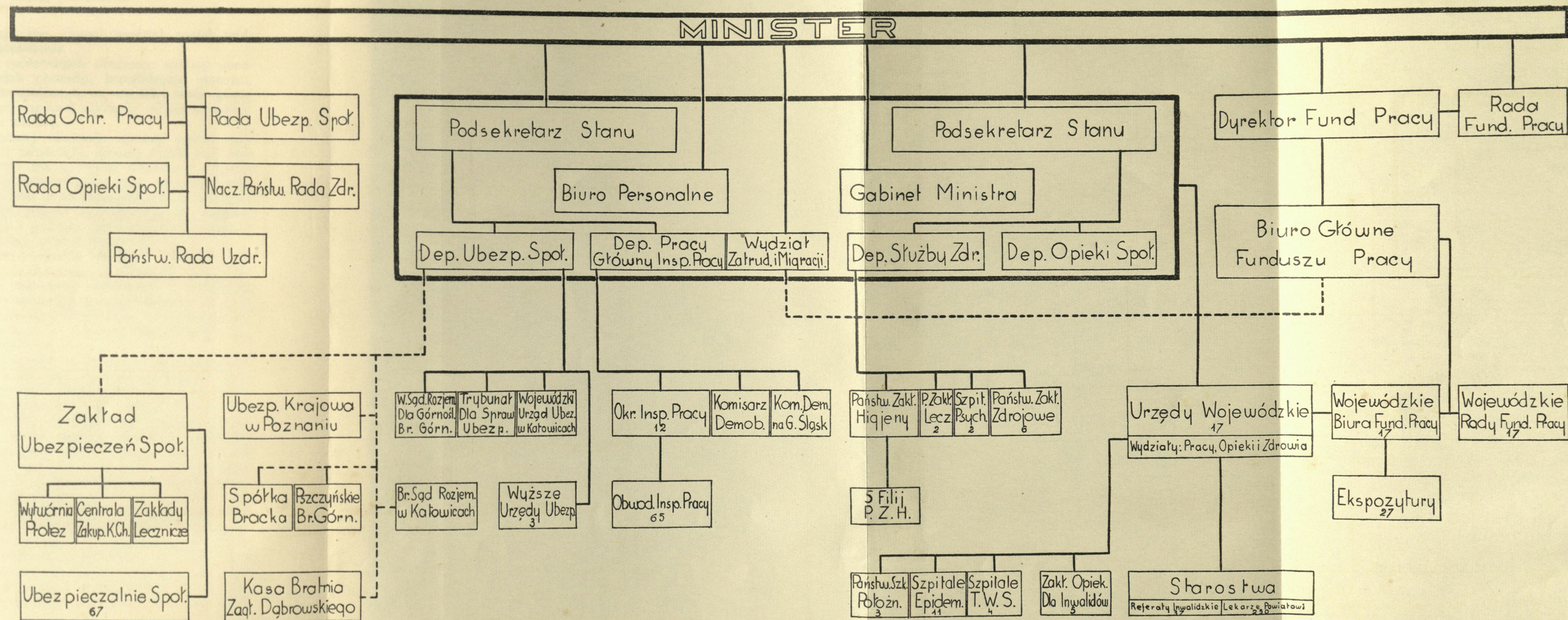
Statut Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 roku za urzędowania ministra dr. Stefana Hubickiego, ustala 4 departamenty: 1) pracy, 2) ubezpieczeń społecznych, 3) opieki społecznej, 4) służby zdrowia oraz 5) gabinet ministra i 6) biuro personalne. Główny inspektor pracy jest z urzędu równocześnie dyrektorem departamentu pracy.

Departament pracy obejmuje sprawy związane z zagadnieniami polityki i ochrony pracy najemnej we wszystkich jej dziedzinach, sprawy inspekcji pracy i rozjemstwa pracy oraz sprawy pośrednictwa pracy, bezrobocia, migracji wewnętrznej, sprawy emigracyjne w kraju i transportu migrantów. Dzieli się na 4 wydziały: a) ochrony pracy, b) rozjemstwa i polityki pracy, c) inspekcji

¹⁾ Rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 24 marca 1932 roku.

²⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku.

³⁾ Oddzielne rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku.



SCHEMAT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA OPIEKI SPOŁECZNEJ

pracy, d) zatrudnienia i migracji; ten ostatni wydział został podporządkowany bezpośrednio ministrowi.

Departament ubezpieczeń społecznych obejmuje sprawy ubezpieczeń społecznych: na wypadek choroby, inwalidztwa, starości, od wypadków przy pracy oraz ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych. Dzieli się na 3 wydziały: a) normatywny, b) kontroli i nadzoru, c) orzecznictwa.

Departament opieki społecznej obejmuje sprawy opieki społecznej nad dorosłymi, dziećmi i młodzieżą, sprawy opieki nad osobami, względem których państwo ma specjalne obowiązki z tytułu publicznego, zwłaszcza nad inwalidami wojennymi, sprawy profilaktyki w zakresie opieki społecznej oraz samopomocy społecznej. Dzieli się na 3 wydziały i jeden referat samodzielny: a) wydział normatywny, b) wydział nadzoru i polityki opiekuńczej, c) wydział spraw inwalidów i d) samodzielny referat fundacji.

Departament służby zdrowia obejmuje sprawy z zakresu administracji zdrowia publicznego, lecznictwa, profilaktyki i higieny, sprawy zarządu państwowych zakładów, uzdrowisk i instytucji działających w tym zakresie oraz sprawy pomocy lekarskiej dla pracowników państwowych. Dzieli się na 5 wydziałów: a) normatywny, b) nadzoru nad akcją zapobiegawczą, c) nadzoru nad lecznictwem, d) nadzoru nad farmacją, e) orzecznictwa.

Gabinet ministra obejmuje sprawy związane z kierownictwem ministerstwa, władz i urzędów podległych, sprawy nadzoru nad pracami ustawodawczymi w ministerstwie, sprawy nieobjęte zakresem działania innych komórek organizacyjnych, sekretariat osobisty ministra oraz sprawy związane z obsługą budżetowo-gospodarczą ministerstwa i urzędów podległych, nadto sprawy prasowe, biblioteki, wydawnictw, składnicy akt i kancelarji ministerstwa. Dzieli się na 2 wydziały: a) budżetowo-gospodarczy i b) statystyczno-sprawozdawczy oraz 4 referaty samodzielne: a) prezydjalny, b) legislacyjny, c) społeczno-ekonomiczny i d) wojskowy.

Biuro personalne obejmuje sprawy osobowe funkcjonariuszów ministerstwa, podległych mu władz, urzędów, zakładów i instytucji nadzorowanych oraz sprawy organizacyjne ministerstwa, podległych władz, urzędów, zakładów i instytucji nadzorowanych. Dzieli się na 3 referaty samodzielne, mianowicie: a) organizacyjny, b) do spraw urzędników i niższych funkcjonariuszów zatrudnionych w służbie państwowej, c) do spraw pracowników zatrudnionych w instytucjach nadzorowanych.

Z dniem 12 lipca 1932 roku¹⁾ tytuł ministra Pracy i Opieki Społecznej i nazwa Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej zostały zastąpione przez tytuł ministra Opieki Społecznej i nazwę Ministerstwa

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1932 roku.

Opieki Społecznej, z pozostawieniem całkowitego dotychczasowego zakresu właściwości.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku zniosło państwowe urzędy pośrednictwa pracy, przekształcając je w biura pośrednictwa pracy przy Funduszu Bezrobocia.

Dalsze zmiany organizacyjno-kompetencyjne dokonane zostały przy ministrze Jerzym Paciorkowskim pod wpływem ustalonej podczas kryzysu nowej linii polityki rządowej w stosunku do bezrobocia. Nastąpiło mianowicie ześrodkowanie wszystkich spraw dotyczących walki z bezrobociem w jednej instytucji, noszącej nazwę Funduszu Pracy i podporządkowanie tej instytucji ministrowi Opieki Społecznej. Pierwotnie Fundusz Pracy istniał na podstawie ustawy z dnia 16 marca 1933 roku przy prezesie Rady Ministrów, mając za zadanie dostarczanie pracy, względnie środków utrzymania osobom pozbawionym pracy, a nie posiadającym innych środków utrzymania.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku (z terminem obowiązywania od 1 kwietnia 1935 roku) przyłączyło Fundusz Bezrobocia wraz z jego biurami pośrednictwa pracy do Funduszu Pracy. Na czele skonsolidowanej w ten sposób instytucji stoi z urzędu minister Opieki Społecznej, a do właściwości jej należy: finansowanie robót publicznych lub o znaczeniu publicznym celem zatrudnienia bezrobotnych, publiczne pośrednictwo pracy, zabezpieczenie robotników na wypadek bezrobocia, pomoc bezrobotnym, którym nie przysługuje prawo do zasiłków z tytułu ubezpieczenia społecznego, organizowanie zatrudnienia młodzieży na zasadach społeczno-wychowawczych, poradnictwo i przysposobienie zawodowe bezrobotnych, pomoc w tworzeniu dla nich warsztatów pracy, wreszcie akcja kulturalno-oświatowa wśród bezrobotnych.

Odpowiednio do zadań powyższych biuro główne Funduszu Pracy podzielone jest na 5 wydziałów: a) administracyjny, b) finansowy, c) organizacji rynku pracy, d) robót, e) pomocy społecznej oraz 3 biura: a) studjów, b) prawne i c) zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Nadto przy biurze głównym czynny jest główny inspektor Funduszu Pracy. Organizacja referatów w biurach wojewódzkich Funduszu Pracy jest analogiczna (wydziałowi organizacji rynku pracy odpowiada referat pośrednictwa pracy).

Urzędy i zakłady podległe Ministerstwu Opieki Społecznej oraz instytucje nadzorowane uwidocznione są na załączonym schemacie.

Placówkę naukową, uzupełniającą prace Ministerstwa przez teoretyczne badanie zagadnień społecznych, stanowi Instytut Spraw Społecznych.

Instytut jest fundacją, założoną w 1931 roku przez instytucje ubezpieczeń społecznych¹⁾. Po połączeniu poszczególnych instytucji ubezpieczeń społecznych w jeden Zakład Ubezpieczeń Społecznych na Zakład ten przeszły prawa i obowiązki poprzednich fundatorów Instytutu. Nadzór nad Instytutem należy do ministra Opieki Społecznej.

Instytut powołany jest do prowadzenia działalności naukowej, instrukcyjnej i propagandowej w zakresie zagadnień społecznych, a zwłaszcza w zakresie: a) ochrony pracy, ze szczególnem uwzględnieniem bezpieczeństwa i higieny pracy; b) ubezpieczeń społecznych; c) rynku pracy, bezrobocia, polityki zatrudnienia i poradnictwa zawodowego, d) zagadnień migracyjnych i ludnościowych; e) higieny społecznej i organizacji opieki nad zdrowiem ludności; f) opieki społecznej. Do szczególnych zadań Instytutu należy przygotowywanie projektów i planów, dotyczących ustawowego regulowania i organizowania działalności zapobiegawczej w różnych dziedzinach życia społecznego.

Instytut dąży do zainteresowania problemem bezpieczeństwa i higieny pracy jak najszerzymi warstw społeczeństwa.

Instytut pozostaje w ścisłym kontakcie z analogicznymi instytucjami zagranicznymi, a przede wszystkim z krajami zaawansowanymi w organizacji akcji profilaktycznej w przemyśle.

Oddzielne ministerstwo dla spraw polityki i opieki społecznej było utworzone i pozostaje jako symbol znaczenia, przywiązywanego do tych spraw przez władze państwowe nowej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁾ Związek Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie, Ogólnopolski Związek Kas Chorych w Polsce w Warszawie, Zakład Ubezpieczenia od Wypadków we Lwowie, Zakład Ubezpieczenia od Wypadków w Królewskiej Hucie, Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Inwalidztwa w Królewskiej Hucie, Ubezpieczalnia Krajowa w Poznaniu i Ubezpieczalnia Krajowa, Wydział Ubezpieczeń od Wypadków w Poznaniu.

II

TŁO POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. Okres tworzenia się władz polskich	23
2. Okres sejmu ustawodawczego.	28
3. Drugi sejm, hiperinflacja i stabilizacja waluty	39
4. Rządy pomajowe w okresie pomyślności gospodarczej	45
5. Okres trudności gospodarczych i kryzysu	54
6. W dobie ostatniej	66

1. OKRES TWORZENIA SIĘ WŁADZ POLSKICH.

Wystarczy spojrzeć wstecz na ostatnie dwudziestolecie, by uświadomić sobie ogrom zaszytych w ciągu tego okresu zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, niewidocznych w potocznym biegu życia. Przeobraziła się zwłaszcza nie do poznania rzeczywistość polska.

W chwili wybuchu wojny światowej ziemie, stanowiące dziś Rzeczpospolitą Polską były od stu kilkudziesięciu lat pozbawione samodzielnego bytu państwowego. Rozdarte przez trzy państwa zaborcze, wchodziły w ich granicach w skład różnych jednostek terytorjalnych i rządzone były według pięciu różnych kodeksów: napoleońskiego, rosyjskiego, pruskiego, austriackiego i węgierskiego. Różnice w stosunkach politycznych i prawnych wycisnęły swe piętno na stosunkach gospodarczych i społecznych.

Pod absolutyzmem rosyjskim ucisk polityczny był najbrutalniejszy; jednak przynajmniej część tej dzielnicy górowała nad państwem zaborczym poziomem swej kultury, a prawie do ostatka również swym rozwojem gospodarczym. Pomimo zaniedbania szkolnictwa ludowego, skierowanego wyłącznie na rusyfikację, pomimo braku wszelkich swobód obywatelskich, a może właśnie na ten brak reagując, warstwa robotnicza miejska w Królestwie Kongresowym stawiała zadziwiający opór uciskowi społecznemu i prześladowaniom narodowym. Było to w znacznej mierze zasługą wpływu ideowego młodzieży akademickiej i kierowanej przez nią, nielegalnie istniejącej Polskiej Partii Socjalistycznej. Natomiast krępowany w danym ustroju państwowym ruch zawodowy, który chociażby ze względu na swe „kasy oporu”¹⁾ zasadniczo wymagał jawności działania, a więc swobód konstytucyjnych, nie zdołał skryształizować się tam we właściwej dla danej epoki postaci. Większe ruchy zarobkowe tłumione

¹⁾ Kasy strajkowe.

były bezlitośnie przez władze administracyjne narówni z ruchem socjalistycznym.

Zabór austriacki, przy korzystaniu z największych swobód narodowych, a w ciągu dłuższego okresu i z rozległej autonomji terytorjalnej, wyzyskiwany był równolegle w dziedzinie gospodarczej. W wyniku polityki czesko-austriackiej ani wschodnia ani zachodnia Małopolska nie stworzyły własnego wielkiego przemysłu, który stanowiłby właściwe podłoże dla powstałej na tym obszarze Polskiej Partji Społeczno-Demokratycznej. W braku takiego gruntu P. P. S. D. działała pośród miejskiej ludności żydowskiej i chłopów; nędza przysłówiowa chłopów galicyjskich była zresztą doskonałym podłożem dla antagonizmu, podsycanego przez zaborcę. Odrębny obraz przedstawiał skrawek okręgu bielskiego, stanowiący pozostałość Księstwa Śląskiego, którego większa część wcielona została do Prus w 1868 roku po wojnie prusko-austriackiej. W przeciwieństwie do Galicji i Lodomerji zdołał się tam rozwinąć wielki przemysł; ale wielowiekowy nałot rzemiosła, handlu i wogóle kapitału niemieckiego i czeskiego, przy trwałem odcięciu od macierzy polskiej, podporządkował wpływom austriackim ruch zawodowy i prądy polityczne mas Śląska Cieszyńskiego. Zbudzona dopiero pod koniec XIX stulecia świadomość narodowa płynęła odrębnem łózyskiem.

Eksterminacyjne względem Polaków rządy pruskie przeznaczyły ziemie polskie na śpichlerz, który miał zaopatrywać w artykuły rolne wcześniej uprzemysłowione okręgi niemieckie. Nie doszło tam przeto również do stworzenia wielkiego przemysłu, ale rolnictwo — zarówno wielka jak drobna własność — zdołało pozyskać racjonalne podstawy bytu, co z kolei sprzyjało konsolidacji polskiego stanu średniego w miastach. Przeciwnie bezwzględności przemysłnych środków wynaradawiających broniło się społeczeństwo polskie zwartym murem. Stąd niepopularność w tej dzielnicy hasel klasowych, które poddawały robotnika polskiego pod komendę coraz potężniejszej niemieckiej partji społeczno-demokratycznej. Stąd też żarliwy patryotyzm wywodzących się z tej dzielnicy Narodowej Partji Robotniczej i Zjednoczenia Zawodowego Polskiego. Ruchowi zawodowemu swobody konstytucyjne gwarantowały możliwość działania zarówno na miejscu jak pośród wychodźców polskich w Westfalji.

Wojna światowa, nie zacierając granic między dzielnicami, głęboko przeorała ich stosunki ludnościowe i gospodarcze. Ogromna większość obszaru dzisiejszej Rzeczypospolitej była terenem działań wojennych. Wprawdzie warunki pokoju z państwami centralnemi nałożyły na nie obowiązek wynagrodzenia szkód „powstałych przez działania wojenne i czyny bezprawne”, lecz pretensje Polski w tym zakresie postanowiono zrównoważyć jej zobowiązaniami w stosunku do tych państw, t. j. przypadającą na nas część-

cią ich długów. W dzielnicach pruskiej i austriackiej mobilizacja wojskowa wybrała wszystkich mężczyzn w sile wieku. Rosjanie, będąc w posiadaniu wielkich rezerw sił ludzkich, nie potrzebowali tego, lecz, cofając się, ewakuowali w głąb Rosji około 1½ miliona ludności cywilnej. Pod naciskiem kilkakrotnych inwazji rosyjskich ewakuowało się z Małopolski do Austrii ½ miliona osób. W Niemczech pod koniec wojny znalazło się także ½ miliona robotników Polaków: część z nich stanowili obywatelscy, których wojna zaskoczyła na obczyźnie podczas sezonu rolnego, część zaś robotnicy zrekrutowani mniej lub więcej przymusowo przy pomocy znienawidzonej „Arbeiterzentrale” po roku 1916 w celu zastąpienia niemieckich sił roboczych. Mimo to w Królestwie Kongresowym srożyło się podczas wojny niebywałe bezrobocie: w przeciwieństwie do ożywienia gospodarczego, jakie zapanowało w innych krajach pod wpływem zapotrzebowań wojskowych, przemysł Królestwa Kongresowego wykazywał w 1918 roku zaledwie 14% swego przedwojennego stanu zatrudnienia. W kraju, ogałaczanym planowo z zasobów żywnościowych wobec ciężkiego położenia aprowizacyjnego okupantów, armję bezrobotnych dziesiątkował głód i choroby, powstające na jego tle lub zawleczone z frontu, a utrzymywał w żelaznych rygorach porządek okupacyjny.

Po zawarciu pokoju brzeskiego (3 marca 1918), pomimo utrzymywania surowego kordonu wojskowego, zaczęło się przesiąkanie powracających uchodźców, ludności ewakuowanej przymusowo i żołnierzy Polaków z armji rosyjskiej. Ruch ten rozwinał się zarówno od zachodu jak od wschodu z chwilą zaprzestania działań wojennych na frontach zachodnich. Prócz powracających mieszkańców Polski przeciągały przez jej ziemie partjami i w pojedynkę tysiące żołnierzy i jeńców wszystkich armij świata. Te ludzkie fale niosły ze sobą zarzewie rewolucji rosyjskiej, hasła przewrotowe, rozbrzmiewające w zdemoralizowanych niedolą wojenną armjach zwyciężonych, a nawet w szeregach zwycięzców, bakcyle buntu, mnożące się w powietrzu powojennem.

Wręcz zdumiewać musi odporność, jaką wykazała w tych okolicznościach odnawiająca się państwowość polska. Bez żadnych środków skarbowych, bez administracji i sądów, bez wojska, bez zaopatrzenia aprowizacyjnego, rozdarty naród nie tylko zdobył się na odruch zrzucenia władzy obcej, ale skupił się mocno i trwale dookoła osoby Józefa Piłsudskiego. Nazajutrz po jego powrocie z więzienia magdeburgskiego (10 listopada 1918 roku) Warszawa rozpoczęła rozbieranie stacjonujących w niej oddziałów niemieckich. Na żądanie Piłsudskiego rozwiązał się niezwłocznie powstały samorządnie przed kilku zaledwie dniami w Lublinie socjalistyczny Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej. Trójosobowa Rada Regencyjna, ustanowiona wraz z Radą Stanu jako surogat najwyższej

władzy polskiej po proklamowaniu Królestwa Polskiego przez dwóch cesarzy (niemieckiego i austro-węgierskiego) w dniu 5 września 1917 roku, złożyła w dniu 14 listopada 1918 roku w ręce Piłsudskiego „obowiązki i odpowiedzialność względem Narodu Polskiego”.

Przed nowym państwem stanął ogrom pracy: wykreślenie granic Polski, nadanie jej ustroju, a jej obywatelom praw jednolitych, stworzenie jednego organizmu gospodarczego z dzielnic, nastawionych na orientację gospodarczą państw, w skład których przez długi czas wchodziły. Wreszcie — co jest rzeczą najtrudniejszą — tchnięcie w tak zlepioną jedność zmysłu państwowego, moralności narodu niepodległego.

Józef Piłsudski, zapowiadając w krótkim terminie zwołanie sejmu konstytucyjnego, powierzył tworzenie pierwszego rządu temu samemu przywódcy socjalistycznemu, który był premierem w rządzie lubelskim — Ignacemu Daszyńskiemu. W dekreście nominacyjnym pisze Piłsudski: „Długoletnia praca patriotyczna i społeczna (Daszyńskiego) daje mi gwarancję, że zdoła on w zgodnej współpracy ze wszystkimi żywiołami przyczynić się do odbudowy dźwigającej się z gruzów Ojczyzny”¹⁾. Gdy jednak osoba Daszyńskiego napotkała na sprzeciw ze strony obozu narodowo-demokratycznego, misja utworzenia gabinetu powierzona została innemu wybitnemu członkowi partii socjalistycznej w b. dzielnicy austriackiej — Jędrzejowi Moraczewskiemu. Skonstruowany przez Moraczewskiego rząd wydał dnia 21 listopada manifest do narodu. Manifest jest dokumentem chwili, w której się pojawił: „Wyszliśmy z ludu. Robotnicy i chłopci polscy oddali nam w ręce władzę nad wyjarzmionymi częściami Polski. To też pragniemy być rządem ludowym, który interesów milionów rzesz ludu broni, jego życiu toruje nowe drogi, jego wolę spełnia”.

Rozpoczęła się gorączkowa praca organizacyjna nad stworzeniem pierwszych władz, urzędów i siły wojskowej w kraju bez określonych granic, przy unikaniu przez dzielnicę pruską ściślejszego związku z rządem polskim. Kierowano się tu względami ostrożności politycznej, czekano na rozstrzygnięcie konferencji pokojowej. Państwa koalicyjne nie śpieszyły z uznaniem władz Rzeczypospolitej Polskiej ani z odesłaniem do ojczyzny wojsk polskich, znajdujących się na obcym terytorjum.

Wewnątrz kraju położenie materialne szerokich warstw ludności było rozpaczliwe. Fermenty rewolucyjne przenikały z Federacji Socjalistycznych Republik Radzieckich i z czerwonych w owej chwili Niemiec. Zresztą w nienawykiem do wolności politycznych Królestwie Kongresowem, któremu właśnie przypadło w udziale organizowanie ustroju nowego Państwa Polskiego, wszystkie warstwy społeczne były jednakowo zdeзорjentowane niezwykłością sytuacji.

¹⁾ Z dekretu z dnia 14 listopada 1918 roku.

Właściciele folwarków uważali za rzecz niesłychaną pertraktowanie z delegatami służby folwarcznej o warunki pracy i wynagrodzenia. Z drugiej strony rościło się od gwałtów w stosunku do pracodawców zarówno na wsi jak w mieście. W radach delegatów robotniczych, potworzonych za wzorem rosyjskim i niemieckim, przewodziły żywioły komunistyczne i wogóle skrajnie lewicowe. Miały one za dyrektywę „zaostreć i pogłębiać starcia codzienne na gruncie kwestyj zarobkowych, braku pracy, lichwy żywnościowej i mieszkaniowej, lokautów, sabotażu i t. p. i wprowadzać je w łóżyisko walki o dyktaturę proletariatu oraz organizować bezpośrednią walkę o władzę polityczną przez zbrojenie ludu (Czerwoną Gwardję) i rozbrajanie burżuazji, przez łączenie rad delegatów robotniczych w jeden scentralizowany organizm, zdolny do objęcia całej władzy w kraju, przez ściśłą łączność z rządami proletariackimi i radami wszystkich krajów”¹⁾. Po wsiach na porządku dziennym bywały „czarne strajki”, przy których służba folwarczna powstrzymywała się nawet od obrządzania inwentarza. Rząd Moraczewskiego dał wyraz ogólnie rozpowszechnionym opiniom lewicy, stwierdzając „głębką nieufność między klasami społecznymi w Polsce” i swoją w tych warunkach bezsilność. „Bogaci — skarży się rząd socjalistyczny w swej prośbie o dymisję — odmawiają płacenia podatków, bojkotują pożyczkę państwową, wprowadzają sabotaż na wszystkich polach gospodarki państwowej, uprawiają lichwą artykułów codziennej potrzeby, sprzedają i wywożą żywność zagranicę.”

W tych nastrojach klasowego zaciętrzewienia Naczelnik Państwa powołał do życia niezaangażowany partyjnie gabinet Ignacego Paderewskiego, który właśnie zjechał do kraju z zagranicy. W perspektywie lat dopiero można właściwie ocenić, jaką przysługę oddały młodziutkiej państwowości polskiej krótkotrwałe rządy Moraczewskiego i jego towarzyszy partyjnych. Ich głęboka miłość kraju i świadomość istnienia tej samej miłości w piersi ludu polskiego, ich znajomość proletariatu i wycucie chwili dyktowały im właściwe metody postępowania dla złagodzenia panującej burzy. Nie mogło obyć się przytem bez pewnych ustępstw o charakterze wyraźnie demagogicznym²⁾, ale i tym trudno odmówić pożytku ze stanowiska potrzeb chwili.

Wręcz zbawczymi dla młodej państwowości były pierwsze zasadnicze akty prawne z dziedziny polityki społecznej: znalazła w nich ujście treść wzburzonych umysłów ludu, budzącego się na nowo do samodzielnego bytu państwowego w dobie rewolucji światowej.

¹⁾ Uchwała konferencji komunistycznej z listopada 1918 roku.

²⁾ Takim czynem była między innymi wypłata 600-markowych „zasilków” robotnikom przedsiębiorstw przejętych przez rząd polski od okupantów, a więc znajdującym się w położeniu wyjątkowo uprzywilejowanym w okresie powszechnego bezrobocia (rozporządzenie z dnia 28 listopada 1918 roku).

Były to dekrety Naczelnika Państwa: o 8-godzinnym dniu pracy i 46-godzinnym tygodniu pracy, o państwowych urzędach pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, o ubezpieczeniu na wypadek choroby, o pracownicznych związkach zawodowych. Bliższymi szczegółami tych dekretów zajmują się właściwe części niniejszej książki. Tutaj należy podkreślić ustaloną w ostatnim z wymienionych dekretów¹⁾ i obowiązującą stale bez zmiany zasadę wolności i niezależności ruchu zawodowego, a nadto wymienić, jako jedno z narzędzi do uspokojenia umysłów, opracowaną również przez rząd Moraczewskiego ordynację wyborczą, opartą o 5-przymiotnikowe prawo wyborcze przy zupełnem równouprawnieniu kobiet.

2. OKRES SEJMU USTAWODAWCZEGO.

Skład sejmu ustawodawczego ujawnił dysproporcję między ruchliwością proletariatu robotniczego i programem jego rządu a rzeczywistym układem warstw gospodarczych w Polsce: przeważnej części przedstawicielstwa sejmowego dostarczyła wieś. Na 340 posłów, którzy weszli początkowo do sejmu z Królestwa i Małopolski, było tylko 48 posłów robotniczych (32 w klubie P. P. S. i 16 w klubie Narodowego Związku Robotniczego). Cyfra ta wzrosła do 67 posłów na ogólną liczbę 394 (14,1%) po wprowadzeniu przedstawicielstwa z Poznańskiego, Cieszyńskiego i z tych okręgów Królestwa, w których pierwotnie nie można było przeprowadzić wyborów. W maju 1920 roku sejm rozszerzył się o przedstawicielstwo Pomorza, w marcu 1922 roku — o posłów z Ziemi Wileńskiej. Ostatecznie sejm ustawodawczy, licząc pod koniec swej kadencji 432 członków, miał 34 P. P. S.-ów (7,9%), 21 N. P. R-owców (4,9%) oraz 2 komunistów (0,5%), t. j. ogółem 13,3% ogółu posłów stanowili przedstawiciele ugrupowań robotniczych. Nie należy przytem zapominać, że Narodowa Partja Robotnicza wobec swego charakteru narodowego i znacznego zazwyczaj umiaru w sprawach socjalistycznych zaliczana była raczej do centrum niż do lewicy²⁾.

Z dniem zebrania się sejmu skończył się ustrój, oparty na władzy Naczelnika Państwa. Zastąpiła go władza sejmu, „jako pierwszego i jedynego wyrazu woli narodu”. Już zaraz przy konstytu-

¹⁾ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 roku o pracownicznych związkach zawodowych.

²⁾ Por. Henryk Swoboda, Pierwsze piętnastolecie Polski Niepodległej (1918—1933). Zarys dziejów politycznych. Warszawa 1933. Nakł. Spółki Nakładowo-Wydawniczej „Robotnik”. Str. 40 i n.

waniu się władz sejmowych rozpoczęły się targi między 17 stronnictwami w nim reprezentowanymi. Najsilniejszymi były: Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”, które liczyło przeszło 23% ogólnej liczby posłów, oraz skrajnie prawicowy Związek Ludowo-Narodowy, obejmujący prawie 19% przedstawicielstwa sejmowego. Sejm ten, złożony niemal wyłącznie z ludzi niewdrożonych do pracy parlamentarnej, dotychczas zdala stojących od wszelkich zagadnień twórczości państwowej, miał za zadanie opracowanie dla Polski ustroju państwowego, a wypadło mu działać początkowo w atmosferze głodu, później podczas przeciągającej się wojny, stale zaś przy opłakanym stanie gospodarstwa narodowego i finansów.

Zakończenie walk na frontach wielkiej wojny, witane ze zrozumiałym entuzjazmem przez ociekającą krwią ludzkość, przynosiło ze sobą wszędzie nowe gorycze. W każdym prawie kraju powstawały powikłania na rynku pracy, wywoływane powrotem z szeregów wielotysięcznych rzesz pracowników, odwykłych od normalnych swych zatrudnień, likwidacją przemysłów pracujących na potrzeby wojny i trudnościami w nastawieniu produkcji na potrzeby pokojowe. Splot komplikacyj wikłał się jeszcze bardziej skutkiem nieprzewidywanej konkurencji krajów, które w stosunkach przedwojennych były odbiorcami towarów wytwarzanych przez kraje dawniej uprzemysłowione, lecz w międzyczasie, przy stworzonych przez wojnę odmiennych warunkach, zaczęły wytwarzać nie tylko na własny rynek, ale i zaopatrywać kraje walczące. W Polsce do tych wszystkich czynników znaczenia ogólnego, włączając w nie ciężkie zniszczenia wojenne, przybierały jeszcze: utrata dotychczasowych rynków zbytu w zapleczach państw zaborczych i przystosowanie produkcji zarówno do zapotrzebowania prywatnego rynku ziem zjednoczonych jak do potrzeb odbudowanego Państwa, co w znacznym stopniu mogło czasami zrównoważyć tamtą stratę, lecz narazie przysparzało trudności.

Mimo to wiara w przyszłość narodu, połączona z przecenieniem własnego znaczenia, przy niezdawaniu sobie sprawy z zasobów gospodarczych kraju, prowadziły każde ugrupowanie polityczne i społeczne do optymistycznych przewidywań bezpośredniej przyszłości. To, że w odległych czasach Polska była śpichlerzem Europy, a podczas wielkiej wojny kosztem żołądków własnych obywateli karmiła okupantów, wzbudzało przekonanie o wspaniałej żyzności jej gruntów i o nadwyżce eksportowej produkowanych ziemiopłodów. Tak samo z braku usystematyzowanych danych zrodziło się przecenianie własnych bogactw mineralnych: żelaza, nafty, miedzi, ołowiu i innych. Niepomiarna do rzeczywistości ocena tych „skarbów” rozpowszechniła się i przetrwała bardzo długo, dając pole najrozmaitszym wnioskom, szkodliwym gospodarczo i społecznie.

Narazie w kraju огоłoconym z artykułów pierwszej potrzeby aprowizacja musiała odbywać się na podstawie systemu kontyngentowego, według wzorów pozostawionych przez okupantów. Jednocześnie czyniono starania o uruchomienie przemysłu pod kątem zaopatrzenia ludności w przedmioty codziennego użytku. Rozpoczęto przeto od łódzkiego włókiennictwa, które otrzymało gwarancję rządową na 20 milj. f. st. dla dania mu możliwości zaopatrzenia się w surowiec bawełniany i wełniany. Wzięto też w sekwestr Zakłady Żyrardowskie pod Warszawą, w gruncie rzeczy mniej zniszczone, niż się początkowo wydawało. Zaopatrzenie uruchamianych fabryk i zakładów użyteczności publicznej w węgiel i koks szwankowało przez czas dłuższy skutkiem dezorganizacji w urządzeniach kopalnianych, a poczęści i w pracy górników oraz w kolejnictwie, absorbowanym przez potrzeby wojenne. Przewidywanie z wysiłkiem spiętrzonych trudności realnych powinno było prowadzić do skromnej oceny możliwości finansowych i gospodarczych. A jednak w tym samym czasie przygotowywano olbrzymi plan robót publicznych, dopomagano do stworzenia niepomiernej liczby wytwórni taboru kolejowego i zaciągano wobec nich zobowiązania na długie lata przyszłości. Głód towarowy i inwestycje, częściowo konieczne, częściowo nieopatrzone, doprowadzały do importu, przewyższającego pięciokrotnie wywóz z kraju. Że zaś rezerw kruszcowych zupełnie nie było, inflacja walutowa stała się osią gospodarki.

W pierwszym jednak okresie głód towarowy zarówno na rynku produktów rolnych jak wyrobów przemysłowych stwarzał warunki wyjątkowo pomyślne dla wytwórców. Bezrobocie w miastach likwidowało się szybko dzięki zrozumiałemu w danych warunkach zapotrzebowaniu na robotnika. Wydajność i dyscyplina pracy, podobnie jak wszędzie w okresie powojennym, pozostawiała w owej chwili wiele do życzenia zarówno skutkiem fizycznego wycieńczenia ludności i odwyknięcia od pracy jak z powodu zniszczonych urządzeń. Mimo to płace pozornie rosły w pogoni za obniżającą się wartością walut (trzech odziedziczonych po Rosji, Niemczech i Austrii i czwartej — marki polskiej). W umowach o dostawy publiczne zastrzegano zwykle rewizję ceny odpowiednio do wzrostu cen surowca i robocizny. Zaczęliśmy w tym czasie produkować na rynek wewnętrzny bez oglądania się na kalkulację ceny. Spekulacyjnemu charakterowi produkcji sprzyjał niski poziom życiowy warstw pracowniczych i wynikająca stąd taniość robocizny, pozwalająca unikać większych wkładów na urządzenia techniczne. Liczono zresztą na kapitały zagraniczne, do których społeczeństwo polskie przywykło jeszcze przed odzyskaniem bytu państwowego¹⁾.

¹⁾ Udział kapitałów zagranicznych w spółkach akcyjnych, obliczony dopiero pod koniec lat dwudziestych, wynosił 41% w momencie przeprowadzania obliczeń. W hutach kapitały zagraniczne stanowiły 83%, w kopalniach 62%, w gazowniach i elektrowniach 77% kapitałów zakładowych i rezerwowych.

Obcość tak kapitału anonimowego zagranicznego jak i wewnętrznego zaciążyła na stosunku wzajemnym między przedsiębiorcą a robotnikiem. Dzięki niej tem łatwiej można było utożsamiać walkę klasową z ideą wyzwolenia narodu: po odzyskaniu zaś własnego bytu państwowego tem trudniej uciszały się antagonizmy klasowe, podkreślane w danych warunkach nawet przez czynniki antysocjalistyczne. Zarówno w kapitaliście jak w robotniku długo pokutowało niezrozumienie wspólnego nadrzędnego interesu całości państwowej obok więcej niż doktrynerskiego przekonania o bezwzględnej przeciwstawności własnych interesów klasowych.

Nawet bez tej wzajemnej nieufności między pracodawcą a pracownikiem szybki spadek wartości pieniądza zmuszał do szukania odpowiedniego miernika, któryby zarówno w oczach pracodawcy i pracowników jak w oczach poważnego odbiorcy — rządu umożliwiał rewizję płac w oparciu o istotny wzrost kosztów utrzymania. W poszczególnych ośrodkach kraju zaczęły powstawać samorządne komisje, złożone z przedstawicieli pracowników, pracodawców i czynnika rządowego, które usiłowały wzrost ten określać w sposób bezstronny. Dla nadania tym odruchom należytej struktury Rada Ministrów w maju 1920 roku powołała do życia przy Głównym Urzędzie Statystycznym w Warszawie Komisję dla badania wzrostu kosztów utrzymania rodzin pracowników w przemyśle i handlu o składzie analogicznym jak w komisjach lokalnych. Komisje warszawska i prowincjonalne (w Sosnowcu, Łodzi, Częstochowie, Lublinie, Poznaniu, Radomiu, Kielcach, Krakowie, Bydgoszczy i Katowicach), zwane popularnie „Komisjami Statystycznymi”, oparły się z braku realnego na fikcyjnym, teoretycznie zbudowanym budżecie rodziny robotniczej, przeprowadzały kolegalnie badania zmian kosztów utrzymania, początkowo raz na miesiąc¹⁾; przy przyśpieszonym zaś tempie spadku marki polskiej skrócono okresy obliczeniowe do dwóch tygodni. W rozpowszechniających się coraz bardziej umowach zbiorowych pracy robotnicy zastrzegali sobie przede wszystkim dokonywanie systematycznej rewizji płac zgodnie ze wskaźnikami ustalaniem przez Komisje Statystyczne. Wynagrodzenie funkcjonariuszów publicznych regulowano także na podstawie wskaźnika kosztów utrzymania.

W czasie, gdy na tyłach znajdowały sobie swobodne ujście dawno tajone niechęci klasowe, młody żołnierz, niewyćwiczony i źle zaopatrzony, wyrąbywał granice państwa. Walczono o Lwów i Ma-

¹⁾ Metody, jakimi posługiwały się Komisje Statystyczne przy swoich obliczeniach, nastroczały szerokie pole do krytyki, uznawanej za uzasadnioną przez Główny Urząd Statystyczny. Zaczął on przeto już w drugiej połowie 1924 roku ogłaszać wyniki własnych obliczeń zmian w kosztach utrzymania rodzin pracowniczych, niezależnie od wyników obliczeń dokonywanych komisyjnie.

łopolskę Wschodnią, walczono przeciw najściu bolszewików na ziemi Kresów Wschodnich. Wódz Naczelny, zajmując ziemie kresowe, „zamierzał nieść wszystkim wolność i swobodę”, „dać możliwość (ludności miejscowej) wolnego, niczem nieskrępowanego wypowiedzenia się o dążeniach i potrzebach” i „rozwiązania spraw wewnętrznych, narodowościowych i wyznaniowych... bez jakiegokolwiek gwałtu lub ucisku ze strony Polski”¹⁾. Większość sejmowa, kierowana przez narodową demokrację, przeciwstawiła się temu stanowisku.

Zalewającej kraj w 1920 roku inwazji nieprzyjacielskiej przeciwstawiono: 80-tysięczną armję ochotniczą pod dowództwem gen. Józefa Hallera i „rząd jedności narodowej” — gabinet pozaparlamentarny, pierwotnie z premierem Władysławem Grabskim, później z Wincentym Witosem ze stronnictwa „Piast” na czele. Niebezpieczeństwo, grożące samodzielnemu bytowi odrodzonego państwa, zażegnała zwycięska kontrofensywa Naczelnego Wodza.

W pierwszym okresie działalności sejmu ustawodawczego na czoło prac jego — zamiast zadania, do którego go powołano — wysunęła się sprawa przebudowy ustroju rolnego. Zagadnienie to było podówczas palące we wszystkich niemal wschodnio-europejskich jednostkach państwowych — od Bałtyku do morza Śródziemnego. Musiało też posiadać znaczenie kapitalne dla Polski, gdzie wieś obejmuje trzy czwarte ogółu ludności, gospodarstwa poniżej 2 ha obszaru stanowiły 34% ogólnej liczby gospodarstw rolnych, a majątki powyżej 100 ha zajmowały prawie 45% powierzchni zagospodarowanej²⁾.

Na wstępie do obrad nad przebudową ustroju rolnego zaznaczyły się ostre rozdzźwięki nie tylko między tymi, których reforma mogła wywłaszczyć, a stroną, na rzecz której to czyniono, ale obok tego między prawicą a lewicą chłopską. Dość prędko uporano się z hasłem wywłaszczenia bez odszkodowania³⁾, ale nie tak łatwo z określeniem maksimum obszaru pojedynczej własności gruntowej, jednoznacznie z maksimum obszaru wolnego od parcelacji. Głównie z powodu różnicy w ujmowaniu tej „zasady” wydanie ustawy o reformie rolnej odwlokło się na przeciąg całego roku po powzięciu podstawowej uchwały w tej mierze w dniu 19 lipca 1919 roku i utworzeniu bezpośrednio potem niezbędnej aparatury parcelacyjnej w postaci Głównego Urzędu Ziemskiego. Dopiero kiedy wojska nieprzyjacielskie podchodziły już pod stolicę, wówczas — w imię

¹⁾ Z odezwy rozlepionej na murach Wilna po wkroczeniu wojsk polskich dnia 22 kwietnia 1919 roku.

²⁾ Według powszechnego spisu ludności z 1921 roku.

³⁾ Por. prace prof. Fr. Bujaka, m. in. broszurę „O naprawie ustroju rolnego w Polsce”. Kraków 1918.

„odżegnienia niebezpieczeństwa ponownego zaboru” i „prawa gospodarzenia na swej ziemi” — przycichły powierzchownie właśnie partyjne, i uchwalono śpiesznie ustawę z 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej.

Zarówno uchwała pierwotna z 1919 roku jak i ustawa stały na stanowisku odpłaty za grunta wywłaszczone. Ustawa ustaliła porządek, w jakim oddawane być miały majątki na parcelację: w pierwszej linii miały pójść dobra będące własnością Państwa oraz instytucyj o charakterze publicznym; następnie zaś z pośród dóbr prywatnych miały być wywłaszczone na cele reformy przede wszystkim majątki źle gospodarowane, nabyte z zysków lichwiarskich w czasie wojny, należące do tych, co sprzedali swe majątki pruskiej komisji kolonizacyjnej, majątki, które sam właściciel nie zarządza i t. p. Maksimum, które mogłoby pozostać przy właścicielu, ustalono na 60 do 180 ha, a nawet do 400 ha — w zależności od dzielnicy i charakteru okręgu, przy specjalnem zastrzeżeniu wyjątków w stosunku do gospodarstw wyspecjalizowanych i wysoko uprzemysłowionych. Postawiono sobie za cel tworzenie w drodze parcelacji nowych gospodarstw o obszarze, który w naszych warunkach mógłby być podstawą dla samodzielnego gospodarstwa włościańskiego (15 ha), a obok tego uzupełnienie do tego rozmiaru istniejących gospodarstw karłowatych. Z obszaru przeznaczonego na parcelację pozwolono zużywać 20% na powiększenie („zaokrąglenie”) gospodarstw małorolnych do obszaru 23 ha (na kresach wschodnich i zachodnich do 45 ha). Pierwszeństwo przy nabywaniu ziemi z parcelacji zastrzeżono: inwalidom wojennym i byłym żołnierzom, pracownikom rolnym pozbawionym pracy przez parcelację i innym robotnikom rolnym, wreszcie właścicielom gospodarstw karłowatych, a pośród tych właścicieli ukończonym uczniom szkół rolniczych.

Ustawa z 15 lipca 1920 roku okazała się trudno wykonalną zarówno ze względów proceduralnych jak materialnych. Uzupełniono ją przepisami o scaleniu, o likwidacji służebności i in. i wreszcie znowelizowano pod pierwotnym tytułem ustawą z 28 grudnia 1925 roku. Wtedy też sprawa podziału większej własności ziemskiej przesunęła się z zasady przymusowego wykupu na tory parcelacji prywatnej, prowadzonej pod sankcją tego wykupu według programu ustalonego przez rząd i pod ścisłym nadzorem urzędów ziemskich. Na pierwszy plan wysunięto uzupełnienie gospodarstw karłowatych, szczególnie w związku ze scaleniem. W miejsce Głównego Urzędu Ziemskiego powstało Ministerstwo Reform Rolnych. (W okresie ostatniego kryzysu spadek ruchu parcelacyjnego skutkiem zubożenia wsi i oszczędności w administracji doprowadziły do połączenia tego ministerstwa z Ministerstwem Rolnictwa).

Ogólna powierzchnia gruntów w Polsce wynosi 37,9 milj. ha, w czem 25,6 milj. ha ziemi użytkowanej rolniczo, 8,3 milj. ha lasów



68.138

i ok. 4 milj. ha innych gruntów, przeważnie nieużytków. Na gruntach tych istniało w 1921 roku 3.262.000 gospodarstw wiejskich; 71,6% z pośród nich miało powierzchnię poniżej 5 ha, a zajmowało ogółem niespełna 15% ogólnej powierzchni gruntów, niespełna zaś $\frac{1}{4}$ powierzchni użytkowanej rolniczo. Na cele parcelacji rozdysponowano od 1919 do 1934 roku łącznie w okrągłej cyfrze ogółem 2.247.000 ha, przyczem utworzono 127 tysięcy gospodarstw samodzielnych o łącznym obszarze 1.214.000 ha, co stanowi średnio około 9,5 ha na jedno nowoutworzone gospodarstwo, a w obszarze ogólnym 54% gruntów rozdysponowanych. Pozostały obszar zużyto w głównej mierze na uzupełnienie istniejących już jednostek gospodarczych, poza tem zaś na tworzenie parcel podmiejskich robotniczych, urzędniczych i letniskowych i kolonij specjalnych oraz w drobnej części na wyłączenia na rzecz różnych instytucji i na inne cele ogólne.

W latach 1921 — 1925 roczna łączna liczba utworzonych kolonij samodzielnych i parcel dodatkowych wahała się w granicach od 35 tys. w 1921 roku do 24,8 tys. w 1925 roku, w 1926 roku liczba ta wzrosła do 54,3 tys., w 1927 roku wyniosła 61,7 tys., w 1928 — osiągnęła swe maksimum 64,4 tys., ale już w 1929 roku spadła skutkiem trudności kryzysowych do 50,3 tys. i, obniżając się stale od tego czasu, zeszła w 1934 roku do 18,4 tys. kolonij i parcel dodatkowych.

Olbrzymią większość nabywców z parcelacji stanowią bezrolni. Obdzielono ziemią do 1933 roku łącznie 16.900 pracowników folwarcznych, co stanowiło powyżej 13,6% ogólnej liczby utworzonych do tego czasu kolonij samodzielnych. Największy procent tej kategorii nabywców, uprzywilejowanych z mocy ustawy, daje parcelacja rządowa, natomiast wprost znikomy parcelacja prywatna. Ze strony urzędowej zjawisko to tłumaczy tem, że przy parcelacji prywatnej parcelowane są przeważnie części, a nawet skrawki majątków i ziemie poleśne, wobec czego liczba zatrudnionych robotników folwarcznych częstokroć nie ulega zmniejszeniu.

Prócz osadnictwa akcja reformy rolnej obejmuje scalanie (komasację) gruntów włościańskich. Od 1919 do 1934 roku łącznie scalono 505 $\frac{1}{2}$ tys. gospodarstw o obszarze 3,6 milj. ha. Niezależnie od tego likwidowane są prawa serwitutów (pastwiskowych i leśnych), ciążących na rzecz włościan na majątkach większej własności (do 1935 roku zniesiono serwituty dla przeszło 247 tys. gospodarstw uprawnionych) oraz prowadzi się inne prace, dążące do zrationalizowania stosunków drobnej własności rolnej¹⁾.

Jeden z najlepszych znawców²⁾ spraw polskiej reformy rolnej streszcza jej najważniejsze błędy w dwóch zasadniczych punktach:

¹⁾ Alfred Okołowicz w „Polsce Gospodarczej”, rok 1935, zesz. 28, oblicza koszty finansowania reform rolnych od 1919 do 1934 roku na przeszło 830 milj. zł.

²⁾ Witold Staniewicz, O program agrarny w Polsce i jego wykonanie. Mowy i przemówienia (1926 — 1928). Warszawa 1928. Str. 183 i n.

ułaściwe ustawodawstwo nie ujęło programu agrarnego jako całości; nie zadawano sobie trudu uzgadniania tych przepisów z ogólną strukturą prawną. Były to, jak stwierdza cytowane źródło, wyniki ścierania się ze sobą prądów politycznych: lewicy sejmowej zależało przede wszystkim na efekcie politycznym, prawica usiłowała wprowadzić do ustaw, którym była przeciwna, postanowienia uniemożliwiające w praktyce ich zastosowanie. Poprzestano jednak na osiągniętym kompromisie, uważając go za lepszy od ponownego rozpętywania walki.

Przy tych trudnościach kardynalnych wystąpiło w okresie spadku cen płodów rolnych i zahamowanej emigracji zarobkowej zagadnienie utrzymania się przy nowo nabytych gruntach właścicieli, których obdzielono niemi podczas wysokiej konjunktury rolnej i wyśrubowanej ceny ziemi. Niezależnie przeto od ogólnej akcji w kierunku uregulowania spraw majątkowych posiadaczy większych i mniejszych gospodarstw wiejskich przez postępowanie rozjemcze w sprawach zadłużenia, odciążenie w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych i t. d., podjęto inicjatywę, zmierzającą specjalnie do obniżki zadłużenia w Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej¹⁾, bądź w drodze ulg (obniżenie odsetek i rozłożenie spłat na dłuższe terminy), bądź wręcz przez redukcję sum dłużnych.

Postawiona sobie za cel przez ustawę z 1920 roku a dotąd niezrealizowana przebudowa ustroju rolnego w Polsce zależna jest w ramach zasad dotychczasowych od podniesienia się zdolności nabywania ziemi wśród społeczności wiejskiej i od wzmocnienia się finansów państwa, które tę akcję przeprowadza. Przy tych dwóch warunkach dopiero mogłaby się wydatniej zwiększyć liczba gospodarstw włościańskich kosztem obszaru wielkiej własności prywatnej i doczekałyby się rozwiązania inne aktualne zagadnienia ustroju rolnego: regulacje rolne (scalenie, meljoracje, zakończenie procesu likwidacji służebności); wykorzystanie nieużytków, zwłaszcza na Kresach Wschodnich; sprawy osadnictwa, organizacji gospodarczej drobnych właścicieli (przede wszystkim spółdzielczość rolnicza), uwłaszczenia drobnych dzierżawców, niepodzielności dziedziczenia i wiele innych.

Wracając do prac sejmu konstytucyjnego, drugim najważniejszym jego dziełem, poza ustawą o reformie rolnej, było uchwalenie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 roku. Stanowiła ona rezultat rocznych prac i kompromisów między stronnictwami.

Zagadnienia pracy stanowiły w konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku treść dwóch artykułów 102 i 103, a nadto poruszone

¹⁾ Powołany do życia rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 roku.

były we wstępie oraz w art. 68, poświęconym samorządowi gospodarczemu.

Deklaracja wstępna, poprzedzająca artykuły konstytucji, wymieniła pośród jej celów: „zabezpieczenie pracy poszanowania, należnych praw i szczególnej opieki Państwa”.

Art. 102 powtórzył tę samą myśl dwukrotnie. Ustęp pierwszy tego artykułu brzmiał: „Praca jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa”. Następny zaś ustęp wyszczególniał: „Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”.

O sprawach ochrony pracy traktowały również dwa ostatnie ustępy art. 103, regulując zasady ochrony pracy dzieci i kobiet w sposób szczegółowy, naogół niestosowany w ustawach konstytucyjnych. Brzmienie odpowiednich ustępów było następujące: „Praca zarobkowa dzieci poniżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia jest zakazana”. „Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane”.

Ostatni ustęp art. 103 dotyczył opieki nad macierzyństwem: „Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa”.

Tak więc w art. 103 trzy ustępy dotyczyły opieki społecznej, dwa zaś nie opieki, lecz ochrony pracy. Prócz ustępu o opiece nad macierzyństwem omawiany artykuł zawierał dwa pierwsze ustępy o opiece nad dzieckiem:

„Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym — mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie oznaczonym ustawą”.

„Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego”.

Wreszcie artykuł 68, wyliczając organa przewidzianego tym artykułem samorządu gospodarczego, wymienił, prawdopodobnie za wzorem współczesnej konstytucji weimarskiej, „izby pracy najemnej” w charakterze czynnika równorzędnego przy konstytuowaniu Naczelnej Izby Gospodarczej — obok izb rolniczych, handlowych, przemysłowych i rzemieślniczych. Ani jednak izby pracy najemnej ani nadbudowa wszystkich izb — Naczelna Izba Gospodarcza nie zostały dotychczas zrealizowane w Polsce. Nowa konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku przewiduje również samorząd gospodarczy obok terytorjalnego (art. 4) oraz możliwość powołania Naczelnej Izby Gospodarczej do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opinjowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego (art. 76).

Przepisy konstytucji polskiej z zakresu polityki społecznej wzięły początek w chęci stworzenia podwaliny prawa społecznego jak najbardziej odpowiadającego duchowi chwili. Te pragnienia socjalistycznie usposobionej części sejmu trafiały na zdecydowany opór żywiolów, którym przeważnie zupełnie obca była nie tylko treść, ale nawet sam termin polityki społecznej. W wyniku politycznego przetargu narodziły się formuły okaleczone, trudne do realizowania, niedostatecznie spojone z rodzimymi warunkami życia.

Sejm ustawodawczy, po uchwaleniu konstytucji, a więc po spełnieniu zadania, do którego był powołany, przedłużył swe istnienie jeszcze prawie o półtora roku, nie troszcząc się jednak zbytnio o sprawy finansowe i gospodarcze. Całe społeczeństwo przeceniało nie tylko posiadane bogactwa naturalne, ale i powojenny rozwój produkcji. Do takiej lekkomyślności przychyłał się w nie małym stopniu pozornie kwitnący stan budżetu państwa, który przez cały okres sejmu ustawodawczego opierał się na „podatku inflacyjnym”. Podatki bezpośrednie bowiem były niesłychanie niskie — nie przekraczały średnio 8% wydatków; podatki pośrednie wynosiły średnio 14,5%, będąc nieco wyższe dzięki temu, że uprawnienia do ich podnoszenia udzielone zostały przez sejm Radzie Ministrów. Natomiast większość sejmowa, zwłaszcza wieś, troskliwie unikała obarczenia swego majątku opłatami na rzecz państwa. To też podatek gruntowy zeszedł do wręcz śmiesznych rozmiarów¹⁾. Mimo to uzyskiwano znaczne nadwyżki budżetowe. Od 1918 — 1923 roku wpłynęło do skarbu państwa 950,2 milj. dol., jakkolwiek wartość wpłaconych w ciągu tego okresu podatków pośrednich, opłat celnych i dochodów z monopolii wyniosła tylko 138,3 milj. dol., podatków zaś bezpośrednich 75,8 milj. dol. czyli razem 214,1 milj. dol. Pozostałe 736,1 milj. dolarów przyniósł zysk z inflacji²⁾.

Niemniej jednak niezawsze umieliśmy, jak Niemcy, celowo ten zysk wykorzystywać. Obliczono na podstawie źródłowej, że tylko 13% podatku inflacyjnego dostało się w postaci pożyczek miastom, 12% zaś pojedynczym przedsiębiorcom za pośrednictwem Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, Pocztowej Kasy Oszczędności, Państwowego Banku Rolnego albo i bezpośrednio ze skarbu. Niezwaloryzowane kredyty przedstawiały przy zwrocie znikomą wartość, częstokroć zaś strata skarbu szła zupełnie na marne skutkiem nieudolności lub złej woli jednostek, którym kredyt się dostawał: powstawały liczne efemerydy bankowe; zrealizowane zyski tezauryzo-

¹⁾ T. Szturm de Sztrem, Żywiolowość w opodatkowaniu. Podatek inflacyjny. Wyd. „Przyczynki do sprawy walutowej w Polsce” z przedm. L. Krzywickiego, Warszawa 1924. Wyd. Instytutu Gospodarstwa Społecznego.

²⁾ St. Starzyński, Myśl państwowa w życiu gospodarczym. W wydawnictwie „Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości”. Warszawa 1928. Str. 9 i n.

wano w walucie obcej albo ukrywano zagranicą; wytwarzały się rzesze spekulantów — „sfery gospodarcze, naprawdę nic wspólnego z życiem produkcyjnym nie mające”. Źródło tych prywatnych zysków, tak często niecelowych gospodarczo, a zawsze demoralizujących — podatek inflacyjny — obarczał z biegiem czasu coraz cięższej warstwy nieposiadające: robotników, urzędników prywatnych i państwowych. Można bowiem, rozporządzając pewnym kapitałem, przystosować się do rosnącej inflacji przez ucieczkę od pieniądza, przez zręczne manipulacje towarami; lecz najemnicy, żyjący od wypłaty do wypłaty z dochodów z własnej pracy, nie są w stanie zabezpieczyć się przed skutkami inflacji w postaci rosnących cen. Brzemie podatkowe obarczało ich przeto podwójnie: przez przewagę podatków pośrednich nad bezpośrednimi i przez skutki coraz szybszej inflacji. Stwarzane przez nią pozory dobrobytu były zupełnie złudne.

Tymczasem gabinety rządowe, zależne od widzimisię sejowego konwentu seniorów, powstawały i upadały jeden po drugim. A jeżeli nawet upadek któregoś z nich był spowodowany odmową nowej wielomiljardowej emisji marek polskich, następny rząd zezwolenie to otrzymywał. Drukowano zresztą pieniądze nawet bez zgody sejmu. Jeden z ministrów skarbu¹⁾ złożył projekt ratowania budżetu w drodze wysokiej daniny jednorazowej, daleko idących oszczędności w administracji i... zniesienia obowiązkowego 8-godzinnego dnia pracy. Takie wnioski przeplatały się z faktami wręcz innego rodzaju: z okazji np. wprowadzenia monopolu i zwiwania znacznej liczby wytwórni tytoniowych prawica i lewica prześcigały się w demagogicznych wnioskach o odszkodowaniu robotników likwidowanych przedsiębiorstw²⁾; przedwyborczy manewr polityczny chrześcijańskiej demokracji w postaci pośpiesznie przeforsowanej ustawy o urloпах robotniczych i pracowniczych odbył się przy pomocy narodowych demokratów, stale przeciwnych rozwojowi polityki społecznej. Interesy robotnicze służyły za piłkę w rozgrywkach politycznych.

U schyłku okresu sejmu ustawodawczego jasnym momentem w ogólnym chaosie gospodarczym i politycznym było włączenie do granic Państwa t. zw. Litwy Środkowej czyli Wileńszczyzny, dokonane na mocy decyzji sejmu wileńskiego z dnia 20 lutego 1922 roku. Decyzja ta, potwierdzona przez akt zjednoczeniowy, podpisany przez delegację tegoż sejmu i posłów sejmu warszawskiego, uzupełniona została rezolucją Rady Ligi Narodów o podziale pasa neutralnego, stworzonego w swoim czasie między Republiką Litewską a Rzeczpospolitą Polską.

¹⁾ Jerzy Michalski.

²⁾ Jedni pragnęli obarczyć dożywotnimi rentami państwo, drudzy — samych właścicieli fabryk; zgodzono się zaś na jednorazowe odszkodowania.

3. DRUGI SEJM, HIPERINFLACJA I STABILIZACJA WALUTY.

Pierwszy zwykły sejm Rzeczypospolitej, wybrany w listopadzie 1922 roku, zgromadził znowu przedstawicieli 18 partyj i partijek politycznych. Tworzyły one na terenie parlamentarnym 4 odrębne ugrupowania, z których żadne nie miało za sobą absolutnej większości¹⁾. Wstępem do kadencji tego sejmiku była pamiętna walka przy wyborze pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej z tragicznym, bo godzącym w majestat państwa zakończeniem. Zabójstwo obranego prezydenta prof. Gabryela Narutowicza pozostawiło przytłaczające wrażenie w całym społeczeństwie. Nie zdołało jednak oczyścić atmosfery sejmowej z roznamiętnienia politycznego ani tchnąć w nią powagi, jakiej wymagało położenie ekonomiczne.

Po wybraniu prezydentem Stanisława Wojciechowskiego teka ministra skarbu w nowym rządzie pozaparlamentarnym dostała się Władysławowi Grabskiemu, z którego nazwiskiem wiązano nadzieje na reformę finansową. Ale rozprzeżenie polityczne udaremniało mu wykonanie opracowanego planu, jakkolwiek formalnie pozostawiono go na stanowisku nawet przy zmianie gabinetu. Wkońcu beznadziejność czynionych wysiłków skłoniła Grabskiego do rezygnacji, po której zapanowała poprzednia bezplanowość w sprawach skarbu. Rozwiązania wszystkich trudności spodziewano się przez uzyskanie pożyczki zagranicznej i z tą myślą sprowadzono do Polski angielską misję finansową pod przewodnictwem Owena Younga. Jednak i na tej drodze nie udało się osiągnąć żadnych wyników pozytywnych. Waluta polska staczała się w zawrotnym tempie: na początku 1923 roku płacono za dolara 18 tys. mkp., w połowie tegoż roku 140 tys., w październiku 2 milj., w grudniu 5 milj. mkp. Import nastroczał coraz większe trudności. Ceny przekroczyły parytet złota i utrudniały nie tylko przywóz surowców zagranicznych, ale nawet nabywanie do produkcji materiałów pochodzenia krajowego.

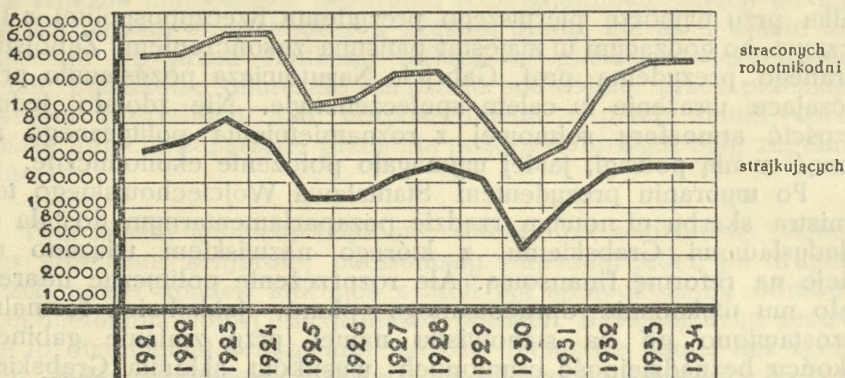
Mimo obliczania wzrostu kosztów utrzymania przez Komisję Statystyczne w odstępach dwutygodniowych, zarobki nie mogły wydażyć za drożyzną, która rosła nieomal z godziny na godzinę. Wezbrała fala strajków. Urzędnicy państwowi domagali się podniesienia uposażeń. Doszło też do strajków w przedsiębiorstwach państwowych, na poczcie i na kolejach. Rząd zareagował zakazem zgromadzeń i innymi represjami, po których P. P. S. ogłosiła strajk powszechny na dzień 5 listopada 1923 roku aż do odwołania. Strajk ten o charakterze wyraźnie politycznym zrobił fiasko.

¹⁾ Prawica (125 mandatów), centrum (132 mandaty), lewica (98 mandatów) i mniejszości narodowe (89 mandatów).

Niemniej jednak rozpetane nim wrzenie pociągnęło za sobą pożalowania godne wypadki w Krakowie, w Borysławiu i w Tarnowie, gdzie doszło do krwawych starć między tłumem a wojskiem. „Zwyczajność” tłumy przestraszyło przywódców ruchu. Stał kompromis

STRAJKI

Skala logarytmiczna



mis: rząd cofnął wprowadzone już sądy doraźne i militaryzację kolei, P. P. S. odwołała strajk. Ale echa tych zajęć, niebywałych dotąd w Polsce odrodzonej, rozbrzmiewały dłużej.

Wypadki krakowskie, będące nie bez związku pośredniego z rozpaczliwym stanem waluty, stały się jednym z bodźców do zajęcia się poważnie i konsekwentnie sprawami reformy walutowej i naprawy skarbu. W utworzonym pod temi hasłami rządzie stanowisko prezesa i tekę ministra skarbu objął ponownie Władysław Grabski. Lawirując między zwalczającymi się stronnictwami politycznymi, przy ciągłych zmianach w składzie gabinetu, Grabski oparł się na uzyskanych nie bez trudności pełnomocnictwach sejmu i z ogromnym pośpiechem — w ciągu 4 miesięcy — przeprowadził reformę walutową. Zaczął od zrównoważenia budżetu państwa i wprowadzenia do niego miernika złotego w postaci nowej jednostki monetarnej o tradycyjnej nazwie „złotego”, narazie mającej znaczenie tylko obliczeniowe, z pozostawieniem w obrocie dotychczasowego środka płatniczego — marki polskiej, której kurs został ustabilizowany. Relację złotego i marki ustalono na podstawie wskaźnika cen hurtowych, t. j. według siły nabywczej; zczasem zarzucano Grabskiemu, że relacja ta ustalona była za wysoko. Pokrycie określono na 30% sumy obiegowej. Powołano do życia państwową instytucję emisyjną, wskrzeszając znowu dawną nazwę

Banku Polskiego, i wprowadzono nową walutę złotową na miejsce marki polskiej¹⁾.

Wszystkiego tego dokonano własnymi siłami, według osobistego planu Władysława Grabskiego, wbrew opinii likwidowanej w tym czasie misji angielskiej prof. Kemmerera, bez pożyczki zagranicznej, którą można byłoby uzyskać jedynie na warunkach uwłaczających godności państwa. Co więcej, w tym samym czasie, powodując się dumą narodową, pośpieszono z konsolidacją naszych amerykańskich długów wojenych, w których niemalą pozycję przedstawiał dług za artykuły, dostarczone nam z pozostałych po wojnie stocków w okresie naszego największego głodu towarowego i wysokich cen. Przy operacji tej uboga Polska otrzymała te same warunki co bogata Wielka Brytania: uzyskaliśmy skreślenie zaledwie 20% naszego długu, podczas gdy na przykład Francji i Belgii skreślono przeszło 50%, a Włochom nawet 75%²⁾.

Równowaga budżetu oparła się na energicznie realizowanym podatku majątkowym³⁾ oraz na pewnych doraźnych oszczędnościach, zwłaszcza z zakresu pokrywania deficytów kolejowych.

Wysiłek sanacyjny Grabskiego spotkał się z uznaniem społeczeństwa, które subskrybowało ze znaczną nadwyżką cały kapitał zakładowy nowej własnej instytucji emisyjnej w sumie 100 milj. zł; wobec takiego zapału ze strony społeczeństwa państwo poprzestało pierwotnie na symbolicznym udziale w wysokości 1%. Sprzyjała dobra konjunktura rolna w 1923 roku. Sfery pracownicze przejęły wraz z wolnemi zawodami zgórą 23% wszystkich akcji. Odznaczyli się przytem wojskowi i urzędnicy państwowi.

Bezpośrednie rezultaty gospodarcze reformy budżetowo-finansowej mogły narazie w ogólnej skali wydawać się znakomitemi. Bank Polski posiadał wystarczające zapasy dewiz i walut. Obniżała się liczba bezrobotnych, która niedawno jeszcze w okresie hiperinflacji szybko rosła. W zawieranych jednak w tym czasie waloryzacyjnych umowach zbiorowych pracy przedsiębiorcy niekiedy wykorzystywali nieświadomość robotników w sprawach walutowych i pod płaszczykiem waloryzacji przeprowadzali obniżki płac, sięgające nawet 10%⁴⁾. Na Górnym Śląsku w hutnictwie żelaznem i w górnictwie węglowem wystąpiły na wiosnę 1924 roku ostre tarcia między robotnikami a właścicielami przedsiębiorstw, uskarżającymi się na konkurencję z tamtej strony granicy, ułatwioną prze-

¹⁾ Przy parytecie złoty = 1 frankowi złotemu.

²⁾ M. Szawleski, Na przełomie naszego ustroju państwowego. Warszawa 1929. F. Hoesick. Str. 140 i 141.

³⁾ Grabski zaprojektował podatek majątkowy jeszcze za pierwszego swego urzędowania w charakterze ministra skarbu; uchwalono go dopiero w kilka miesięcy po jego ustąpieniu, lecz realizowano ospale, dopóki on sam nie odzyskał możliwości dyspozycji.

⁴⁾ Np. przemysł łódzki w lutym 1924 roku.

mysłowi niemieckiemu dzięki dłuższej ustawowej dniówce roboczej; z obawy przed bezrobociem, jakie mogłaby pociągnąć za sobą na gruncie polskim ta konkurencja, doprowadzono w drodze pokojowej do 10%-wej obniżki płac oraz przyznano właścicielom hut górnośląskich prawo przedłużania czasu pracy do 10 godzin na dobę. Te ustępstwa na rzecz pracodawców zapłacił ówczesny minister Pracy i Opieki Społecznej utratą teki. W maju i czerwcu tegoż roku zaczęły występować ogólniejsze niepokojące objawy gospodarcze. Miały one swoje źródło częściowo w wysrubowanych warunkach świeżo przeprowadzonej reformy walutowej, częściowo w okolicznościach od polskiej polityki niezależnych.

Wzrost bezrobocia, ujawniający się od połowy roku 1924, można jeszcze było tłumaczyć wzmożeniem rejestrowaniem się bezrobotnych w związku z wprowadzeniem w życie zabezpieczenia na wypadek braku pracy; istotnie w listopadzie liczba bezrobotnych, pomimo sezonu jesiennego, wykazała spadek. Niepomyślnie kształtowanie się bilansu handlowego nie budziło też początkowo troski, gdyż w okresie hiperinflacji zdarzały się również miesiące deficytowe, a jednak rok 1923 zamknął się dość znaczną nadwyżką. Tym razem jednak na rynkach międzynarodowych spadły ceny na główne artykuły naszego wywozu: węgiel, drzewo i cukier; import zaś, dla którego premją był wysoki poziom cen wewnętrznych, przekraczający w pewnych wypadkach ceny światowe, rósł ustawicznie przy niedostatecznej ochronie celnej, motywowanej względami na szarego spożywcę. Połączenie tych dwóch zjawisk dawało od marca 1924 roku saldo ujemne, które wyniosło 212,5 milj. zł. w obliczeniu rocznem.

Do tego wszystkiego przyłączył się jeszcze nieurodzaj, ceny artykułów rolnych zaczęły szybko iść w górę. Żyto, które na przednówku wahało się na giełdzie warszawskiej między 13 a 11 zł, podskoczyło do paździenika do 22,40 zł. Wskaźnik kosztów utrzymania rodzin robotniczych wynosił w grudniu 1923 roku 79,7, w lipcu 1924 roku 127,2, w październiku — 150. W tych warunkach siła nabywcza zarobków robotniczych malała, jakkolwiek stały one względnie wysoko w porównaniu z płacami zagranicą, co przy wysokich kosztach pozostałych czynników produkcji potęgowało trudności eksportu.

Mimo to naogół patrzono w przyszłość wciąż z ufnością. Rok 1925, jak się zdawało, zaczął usprawiedliwiać ten optymizm. Doszła do skutku pożyczka w Stanach Zjednoczonych. Koszty utrzymania pozostawały mniej więcej na jednakowym poziomie. Atoli bilans handlowy nadal się pogarszał, saldo ujemne przekraczało w niektórych miesiącach całkowitą sumę wywozu. Skromne rezerwy Banku Polskiego musiały w tych warunkach topnieć. Pogłębiały się deficyty budżetowe, które zaczęły się zaznaczać już w drugiej połowie 1924 roku, potrosze skutkiem zwiększenia wydatków rzecz-

wych, przeważnie zaś z powodu wzrostu cen i regulowania wydatków osobowych na podstawie wskaźnika kosztów utrzymania. Przez rygorystyczne stosowanie budżetowania miesięcznego (wprowadzonego ustawą skarbową na rok 1924) starano się możliwie ograniczyć deficyt — i istotnie od września 1925 roku osiągnano salda dodatnie.

W lipcu 1925 roku wygasła konwencja polsko-niemiecka, która m. in. zapewniała Polsce możność lokowania poza granicami kraju $\frac{1}{2}$ milj. tonn węgla miesięcznie. Postawione przez niemiecką stronę nowe warunki musiały być uważane za niezręcznie maskowany sposób zerwania stosunków handlowych. Z polskiej przeto strony nastąpiły kroki odwetowe w postaci szeregu zakazów wwozu z Niemiec. Rozpoczęła się wojna celna. Zczasem miała ona nam dać o wiele więcej zysków niż strat, narazie jednak stanowiła jeszcze jedną groźną chmurę na horyzoncie gospodarczym. Niemcy, sąsiad najbliższy i wysoko uprzemysłowiony, stały podówczas na pierwszym miejscu w rzędzie krajów, z którymi utrzymywaliśmy stosunki handlowe; w ciągu ostatniego roku przed zerwaniem tych stosunków wywóz z Polski do Niemiec stanowił 42,4% całego eksportu polskiego. Rozpoczęcie wojny celnej zbiegło się z opuszczeniem Polski przez optantów z b. dzielnicy pruskiej i rzuceniem przez nich na niemiecki rynek pieniężny wywiezionej waluty polskiej.

Wszystkie powyższe okoliczności złożyły się na krach, który wystąpił z końcem lipca pod postacią załamania się złotego. Bank Polski zmuszony był ograniczyć przydział walut obcych. Przy swobodnym wywozie waluty polskiej i wobec rozpędu importu oznaczało to wzmożony odpływ złotego zagranicę. Łudzano się początkowo, że dewaluacja złotego nie przybierze większych rozmiarów, lecz, utrzymując się na umiarkowanym poziomie, ułatwi rozwój życia gospodarczego. Gdy jednak spadek złotego zaczął postępować zbyt szybko, trzeba było uciec się do uszczuplenia zapasu walut Banku Polskiego. Wówczas między kierownikiem Banku a kierownikiem rządu zarysowała się różnica w poglądach co do zakresu akcji interwencyjnej na korzyść złotego. Przytem polityka oszczędnościowa wymagała nowych pełnomocnictw, a uzyskanie ich od sejmu, mimo widocznych sukcesów programu Grabskiego, było tym razem jeszcze trudniejsze skutkiem bezwzględnej opozycji mniejszości narodowych i lewicy socjalistycznej. Premier podał się do dymisji po dwóch latach urzędowania, podczas którego skład gabinetu był wielokrotnie odnawiany. Nie uczyniło to jednak większego wrażenia na rozpolitykowanym sejmie. Jak się wyraził jeden z najwybitniejszych leaderów robotniczych, „do rządu p. Grabskiego żadne stronnictwo nie miało szczególnego nabożeństwa, ale też żadne stronnictwo nie miało szczególnej ochoty do obalenia go, wobec braku większości i wogóle chaotycznych stosunków międzypartyjnych”.

Niepowodzenia ze złotym, który był symbolem ładu pieniężnego i równowagi w gospodarce narodowej, przypadły na okres szczególnie trudnej konstelacji w polityce międzynarodowej: przygotowywało się Locarno, Niemcy wstępowały do Ligi Narodów. W sprawach tych byliśmy najbliżej zainteresowani, a dokonywały się one poza nami.

Ani więc sytuacja gospodarcza wewnątrz kraju ani stosunki polityczne nie usprawiedliwiały dwutygodniowego przesilenia gabinetowego i kruchych podstaw nowego rządu „koalicyjnego”, który miał być „rządem zgody, złagodzenia konfliktów i zmniejszenia tarć”. Weszli do niego przedstawiciele zarówno skrajnie prawicowego Związku Ludowo-Narodowego jak i członkowie stronnictwa P.P.S., która oświadczyła uroczyście, że czyni to, aby „ratować państwo i klasę pracującą od katastrofy, grożącej życiu gospodarczemu narodu”, gdyż „stan ten grozi społeczeństwu ruiną i osłabieniem, mogącem spowodować upadek demokracji polskiej i wśląd za tem upadek Państwa”¹⁾.

Z ustąpieniem Grabskiego, po zaprzestaniu interwencji na korzyść złotego kurs jego zaczął się staczać coraz niżej: pod koniec pierwszej połowy listopada 1925 roku za dolar płacono, według kursu oficjalnego, 5,98 zamiast 5,18, po miesiącu — 9,10, w lutym 1926 roku — 7,50, w pierwszych dniach maja dolar doszedł do 10,10. Ożywiła się znowu zamierająca po stabilizacji działalność Komisji Statystycznych do obliczania zmian w kosztach utrzymania rodzin pracowniczych. Wskaźnik kosztów utrzymania ze 100 w pierwszym półroczu 1925 roku podniósł się w ciągu roku do 125, co oznaczało zmniejszenie realnej wartości zarobków o 20%. Produkcja średnich i większych zakładów przemysłowych zatrudniała jeszcze w kwietniu 1925 roku 405 tys. robotników, w kwietniu 1926 roku było już tylko 339 tysięcy zatrudnionych.

Dla osiągnięcia równowagi budżetu państwowego najsilniejsze stronnictwo robotnicze, kierowane przez jednostki zaprawione w pracy politycznej i wykształcone, wysuwało postulaty bądź nieskuteczne lub nierealne (represje przeciw spekulantom towarami pierwszego użytku, interwencja zbożowa, którą miały przeprowadzać nieprzygotowane do tego samorządy i spółdzielnie, podwyższenie wpływów z podatku majątkowego — w okresie dewaluacji i kryzysu, umieszczenie w budżecie pozycji na zatrudnienie 300 tys. bezrobotnych i t. p.), bądź nawet szkodliwe dla młodej państwowości, np. redukcja policji, skrócenie okresu służby wojskowej i zmniejszenie stanu liczebnego armji. Wreszcie w pięć miesięcy po swej deklaracji ugodowej partja socjalistyczna usunęła

¹⁾ Cytowane według H. Swobody, *Pierwsze piętnastolecie Polski Niepodległej*. Warszawa 1933. Str. 184 i n.

swych przedstawicieli z rządu ze względu na jego program, „groźny dla państwa i społeczeństwa i wrogi dla klasy pracującej”. Świadomość istotnie katastrofalnej ogólnej sytuacji gospodarczej i politycznej nie zdołała zmusić do utrzymania zgody między partjami.

Po wystąpieniu z gabinetu „koalicyjnego” członków P. P. S. wzmógł się jeszcze bardziej chaos gospodarczy. W całym kraju rozpoczęły się strajki. Porozumienie między rządem a nową doradczo skleconą większością sejmową umożliwiło uchwalenie w dniu 22 grudnia 1925 roku ustawy o zapewnieniu równowagi budżetowej, która ustabilizowała wreszcie płace funkcjonariuszów państwowych. Program sanacji gospodarczej ówczesnego ministra skarbu¹⁾ obejmował nadto ustawy: o walce z lichwą, spekulacją i drożyzną; o regulowaniu wywozu żywności; o ściąganiu podatków w naturze; o redukcji wydatków na wojsko przez skrócenie czasu służby; o odpowiedzialności urzędników za nadużycia. Tytuły tych projektów ustawowych ilustrują dosadnie wewnętrzną sytuację kraju.

Marszałek Piłsudski, który usunął się oddawna od jakiegokolwiek udziału w pracach rządu, przerwał swoje długie milczenie, napiętnował ostro publicznie projekty dotyczące wojska — jako szkodliwe dla państwa, cały zaś system pustej gadaniny sejmowej i partyjnictwa poddał druzgocącej krytyce: „Jeszcze złą konstytucję wytrzymać można, ale złych i znacznie gorszych niż zła konstytucja obyczajów i zwyczajów politycznych zaiste utrzymać niepodobna”. „Swobody demokratyczne zostały nadużyte tak, że można było zniechęcić całą demokrację... Interes partyjny przeważał nad wszystkim”.

Utworzony po dłuższych kombinacjach partyjnych trzeci gabinet Witosa otrzymał odrazu pokątną nazwę „rządu nieprawości”. „W odrodzonym Państwie nie nastąpiło odrodzenie duszy narodu”²⁾ — nawet w obliczu niebezpieczeństw, związanych z chaosem gospodarczym. Wówczas to Marszałek Piłsudski zdecydował się na krok stanowczy.

4. RZĄDY POMAJOWE W OKRESIE POMYŚLNOŚCI GOSPODARCZEJ.

Dnia 12 maja 1926 roku Marszałek Piłsudski na czele oddanych mu oddziałów wojskowych udał się z Sulejówka do Warszawy. Nastąpiło historyczne spotkanie Marszałka z prezydentem Wojcie-

¹⁾ Jerzego Zdziechowskiego.

²⁾ Józef Piłsudski, Przemówienia, wywiady, artykuły. 1926 — 1930. Warszawa 1931. Nakł. Tow. Wyd. „Polska Zjednoczona”.

chowskim na moście Poniatowskiego, które jednak nie doprowadziło do porozumienia i nie zapobiegło walce. W dwa dni później rząd i prezydent, usunąwszy się poza stolicę, złożyli władzę, pierwszy na ręce prezydenta, ten zaś na rzecz marszałka sejmu. Faktyczny zwycięzca Piłsudski nie ujął porzuconej władzy, lecz pozostawił ustroj dotychczasowy, wznowiając działalność ciał ustawodawczych i powołując do utworzenia gabinetu prof. Kazimierza Bartla. Zamach przeto, według jego własnego określenia, był aktem historycznym jedynym w swoim rodzaju: rewolucją bez żadnych rewolucyjnych konsekwencji. „Jeżeli pojęcia „lewica” — „prawica” są związane z ruchami socjalnymi”, to Piłsudski „nie był nigdy w nowej Polsce stronnikiem dawania wyraźnej przewagi jednej stronie lub drugiej”, uważał bowiem Polskę za zbyt słabą na „dawanie przykładów rozwiązywania problemów socjalnych”.

Przy obowiązującym w Polsce ustroju w oparciu o konstytucję z 17 marca 1921 roku, pozbawiającym prezydenta Rzeczypospolitej wszelkiej władzy i inicjatywy, Marszałek Piłsudski w logicznej konsekwencji swych zapatrywań nie przyjął też wyboru na prezydenta Rzeczypospolitej, natomiast poparł na to stanowisko wybitnego uczonego i zasłużonego działacza prof. Ignacego Mościckiego. Rozpoczął się okres rządów pomajowych.

Sfery gospodarcze i finansowe, niezmiernie czule zazwyczaj na wszelkie wypadki polityczne, zareagowały na przewrót majowy istotnie jak na „rewolucję bez żadnych rewolucyjnych konsekwencji”. Rząd zresztą zaraz na pierwszym posiedzeniu sejmowym po przewrocie określił się jako rząd pracy i zapewnił, że nie dopuści do żadnych doktrynerskich eksperymentów w dziedzinie gospodarczej lub społecznej.

Po tem oficjalnem wyjaśnieniu kurs złotego, który obniżył się nieznacznie bezpośrednio po wypadkach 12—14 maja, zaczął powoli a wytrwale iść w górę, doszedł do 8,89 za dolar i na tym poziomie mógł być restabilizowany we wrześniu 1927 roku. Ta druga stabilizacja znalazła sprzyjające warunki we wzroście eksportu węgla — w związku ze strajkiem górników brytyjskich — oraz artykułów rolnych (nierogaczny, cukru, zboża). Pomocą przy utrwalaniu się stałej waluty była pożyczka amerykańska na nominalną sumę 72 milj. dol., sfinalizowana w październiku 1927 roku. Warunki kredytu, który otrzymał nazwę drugiej pożyczki stabilizacyjnej, były dość twarde (m. in. w skład władz Banku Polskiego wszedł na pewien określony czas mąż zaufania wierzycieli w osobie Charles Dewey’a), niemniej jednak pożyczka ta stanowiła dowód zaufania do nowego reżimu w Polsce.

Kładąc szczególny nacisk na sprawy gospodarcze, pierwszy premier w rządach pomajowych zastrzegł prezesowi gabinetu przewodnictwo w Komitecie Ekonomicznym Ministrów, stanowiącym

emanację Rady Ministrów do spraw ściśle ekonomicznych, i zintensyfikował jego działalność. Załatwiwszy zaś zrównoważenie budżetu i przywróciwszy stałość walucie, znalazł się w możności rozwinięcia szerszej inicjatywy w zakresie zagadnień gospodarczych. Nawiązał przeto kontakt z czynnikami gospodarczymi w społeczeństwie za pośrednictwem czterech wielkich konferencji, zwołanych w celu zapoznania się rządu z opinią różnych odłamów zainteresowanych.

Pierwsza z tych konferencji gospodarczych zgromadziła przedstawicieli rolnictwa, przemysłu, finansów i handlu; druga była poświęcona specjalnie obradom rolniczym; trzecia zajęła się reformą rolną i spółdzielczością rolniczą; czwartą, zwołaną na 28 listopada 1926 roku, była konferencja pracy z udziałem przedstawicieli wszystkich jawnych ugrupowań zawodowych, co było jednoznaczne z udziałem stronnictw robotniczych. Gdy jednak poprzednie konferencje ustaliły potrzebę i ważność stałej współpracy między kołami gospodarczymi a rządem, to złożona na czwartej konferencji deklaracja premiera Bartla, gwarantująca utrzymanie i dalszą rozbudowę ustawodawstwa o ochronie interesów warstwy pracujących, nie zadowolili większości obecnych. Wysunięte przez przedstawicieli robotniczych żądania częściowo były sprzeczne z mozolnie stworzoną i pieczołowicie podtrzymywaną równowagą budżetu (ruchoma mnożna płac), częściowo znajdowały się już w danej chwili na warsztacie prac rządu (podniesienie uposażenia funkcjonariuszów państwowych, powstrzymanie nadmiernego wywozu żyta i ożywienie ruchu budowlanego). Mimo burzliwej atmosfery, w jakiej odbyły się narady konferencji pracy, rząd, w poczuciu potrzeby równomiernego oświetlania swej polityki gospodarczej przez czynniki społeczne, powołał do życia obok dwóch poprzednio utworzonych stałych Komisji — Rolnej i Przemysłowej — trzecią Komisję Pracy.

Już w początkach 1927 roku — z powodu „różnicy w ujmowaniu zagadnień polityki gospodarczej”, bez szczegółowego uzasadnienia motywów — zgłosiło swe wystąpienie z Komisji Pracy sześciu członków, reprezentujących t. zw. Komisję Centralną (związki zawodowe P. P. S.). Wystąpienie to było jednym z epizodów walki, wydanej rządowi Marszałka Piłsudskiego pod hasłami „obrony demokracji parlamentarnej” przez oba najliczniejsze stronnictwa robotnicze. Przedstawiciele Zjednoczenia Zawodowego Polskiego (Narodowej Partii Robotniczej) nie wystąpili formalnie z Komisji, lecz nie przychodzili na jej posiedzenia. Przy abstynencji najważniejszych swych składników Komisja Opiniodawcza Pracy zwolna zamierała z braku sił żywotnych.

Pomimo zerwania kontaktu między organizacjami robotniczymi a rządem zrealizowano wysunięty przez nie projekt zdobycia w drodze ankiety szczegółowych, źródłowych i bezstronnie ujętych infor-

macyj z zakresu analizy kosztów własnych. Skorzystawszy mianowicie z pełnomocnictw, nadanych rządowi przez sejm w dniu 2 sierpnia 1926 roku, powołano do życia w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Komisję Ankietową badania warunków i kosztów produkcji oraz wymiany, wyposażoną w rozległe uprawnienia. Podkomisje branżowe Komisji Ankietowej z udziałem zgórá 200 rzeczoznawców z pośród przemysłowców, robotników i świata nauki, przeprowadziły badania nad pokaźną liczbą przedsiębiorstw różnej wielkości i typu w wielu przemysłach podstawowego znaczenia. Wyodrębniano i wyświełano pozycję robocizny i ujawniono liczne niedomagania przemysłu polskiego: brak kapitału obrotowego, wadliwą organizację wewnętrzną, nierównomierny poziom wyposażenia technicznego, częstokroć fatalną organizację zbytu, przerost pośrednictwa. Zdobyte materiały dostarczyły poważnych przyczynków polityce gospodarczej w najbliższym okresie¹⁾.

Początkowym impulsem do ogólnej poprawy w stosunkach gospodarczych było wzmożone wydobywanie węgla kamiennego w związku ze strajkiem w brytyjskim przemyśle węglowym: w ciągu roku 1925 wydobyte wyniosło 29 milj. tonn, eksport — 8,2 milj. tonn; w roku 1926 wydobyliśmy 35,7 milj. tonn, wywieźliśmy zagranicę 14,4 milj. tonn, zdobywając po raz pierwszy rynki skandynawskie, na których zdołaliśmy się w pewnej mierze utrzymać dotychczas. Następny rok 1927, mimo że dał nieco mniejszą cyfrę wywozu węgla, wykazał dalszy wzrost wydobywania (38,1 milj. tonn), świadczący o ożywieniu gospodarki narodowej.

Rok 1926 był rokiem równowagi budżetowej: zamknięto go nadwyżką 153,6 milj. zł., mimo iż kredyty podniesione zostały w stosunku do preliminarza o 258,2 milj. zł. Zwiększające się dochody państwowe wskazywały na pomyślną sytuację gospodarczą.

Bilans handlowy w tym roku zamknął się saldem dodatniem w wysokości 707 milj. zł., podczas gdy rok 1925 przyniósł 567 milj. zł., niedoboru.

Rolnictwo korzystało z rosnących cen i szerokich narazie możliwości eksportu. Wprawdzie w 1926 roku zaczęto w interesie konsumenta wznawiać ograniczenia wywozowe w postaci ceł wywozowych²⁾—wprowadzone po raz pierwszy w Polsce przejściowo dla zapobieżenia skutkom klęski nieurodzaju w roku 1924—a w 1927 roku w obronie głównego zboża żyta zastosowano cła przywozowe, wymierzone przeciw pszenicy. Ale wpływ tych zarządzeń w perspektywie przeszłości określony został ze strony kompetentnej jako

¹⁾ Zebrane i opracowane przez Komisję Ankietową materiały ogłoszone zostały drukiem jako wielotomowe wydawnictwo pod zbiorowym tytułem „Sprawozdanie Komisji Ankietowej”.

²⁾ W styczniu 1926 roku wprowadzono cło wywozowe od pszenicy, w styczniu 1927 roku od żyta i mąki żytniej.

zupełnie nikły¹⁾, co częściowo miało swą przyczynę we wprowadzeniu ich po właściwym okresie wywozu²⁾. Ceny zbóż w dalszym ciągu rosły nieprzerwanie. Wraz z cenami zbóż chlebowych zwyżkowały silnie ceny pasz i produktów zwierzęcych.

Utrzymująca się tendencja zwyżkowa na płody rolne zachęcała rolników do wydatków osobistych i do inwestycji, które poprzednio nastęrczały trudności. Rozszerzyło się pole zbytu dla produkcji przemysłowej krajowej i dla przywozu z zagranicy. Wzmógł się ruch regulacyjny i melioracyjny, odnawiano stare budynki i wznoszono nowe, podwoił się import maszyn rolniczych, jednocześnie wzrastało zatrudnienie w fabrykach krajowych.

Od czerwca 1926 roku zaczął się także ujawniać trwały, nieprzerwany wzrost produkcji i zatrudnienia w przemyśle. Liczba przepracowanych robotnikogodzin w większych i średnich zakładach objętego statystyką przemysłu przetwórczego w stosunku do 1926 roku wzrosła: o 26,6% w 1927 i prawie o 45% w 1928 roku. Rozwój produkcji oparł się przede wszystkim na rynku krajowym, na którym zbyt równoważył nawet trudności napotymane przy wywozie zagranicę przez przemysły zasadniczego znaczenia dla naszego eksportu: górnictwo, metalurgję i włókiennictwo. Nowa taryfa celna stworzyła gwarancję utrzymania rynku wewnętrznego dla wyrobów już wytwarzanych, a zarazem należytą ochronę dla gałęzi nowo powstających (przemysł chemiczny, gumowy i elektrotechniczny). Rząd pomajowy przez ministra Przemysłu i Handlu Eugenjusza Kwiatkowskiego poparł z całą energją budowę portu morskiego w Gdyni, rozpoczętą przez konsorcjum polsko-francuskie w połowie 1924 roku. W całym społeczeństwie utrwaliło i pogłębiło się przekonanie o konieczności posiadania przez Polskę własnego wylotu na morze, niezależnie od przyznanej Traktatem Wersalskim drogi na Gdańsk³⁾.

Wzrostowi produkcji odpowiadała poprawa w stosunkach kredytowych, zwłaszcza po ustaleniu waluty. Ożywiła się działalność banków państwowych i prywatnych. Po obniżeniu stopy dyskontowej przez Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego zaczęły ją obniżać również banki prywatne — i mogły schodzić nawet poniżej poziomu prawnie ustalonego. Zerwano z dawną polityką w stosunku do banków prywatnych i z udzielaniem im państwowej

¹⁾ J. Poniatowski, Wpływ reglamentacji obrotu zbóż chlebowych na ich ceny. Warszawa 1929. Wyd. Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen.

²⁾ Cło wywozowe od pszenicy wprowadzono w styczniu 1926 roku, od żyta i maki żytniej również w styczniu — 1927 roku.

³⁾ W 1926 roku kierowało się na Gdynię zaledwie 1,6% handlu zagranicznego Polski. W 1927 roku procent ten wzrósł do 3,6% i szedł naprzód w następnych latach, nawet podczas depresji gospodarczej; w 1934 roku przekroczył 30%, w czym jednak należy brać pod uwagę nie tylko sam wzrost obrotów zamorskich portu gdynińskiego (6.724.000 tonn w 1934), ale i skurczenie się w międzyczasie handlu zagranicznego.

pomocy finansowej bez obiektywnego liczenia się z możliwością ich uzdrowienia. Poblężliwość ta doprowadziła ogromną większość banków do stanu, który przewodniczący jednej z zagranicznych komisji rzeczoznawców prof. Kemmerer określił jako „markowanie istnienia”. Nowa polityka poszła po linii pozostawienia przy życiu tylko zdrowych od podstaw jednostek bankowych.

Pomyślną konjunkturę lat 1926 — 1928 można było określić jako konjunkturę rynku wewnętrznego. Wkłady w bankach, komunalnych kasach oszczędności i spółdzielniach wynosiły: na początku 1926 roku 593 milj. zł, z końcem tegoż roku 1.193 milj., z końcem 1928 roku — 2.438 milj. Działalność kredytowa Banku Gospodarstwa Krajowego wzrosła z 627 milj. zł w 1926 roku do 1.330 milj. w 1928 roku (w 1929 roku wyniosła nawet 1.472 milj. zł.), przyczem kredyt długoterminowy osiągnął 77—78% ogółu udzielonych pożyczek, zamiast, jak w roku 1926 — 46%. Kapitały własne Państwowego Banku Rolnego podniosły się dzięki dotacjom skarbowym z 10 milj. na 1 stycznia 1926 roku do 126 milj. zł na 1 stycznia 1930 roku, a udzielone rolnictwu przez ten bank kredyty wzrosły z 7,8 milj. zł w roku 1926 do 260,7 milj. zł w ciągu roku 1929.

W 1928 roku Państwowy Fundusz Budowlany udzielił za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego pożyczek budowlanych na ogólną sumę 264,5 milj. zł, z czego 135 milj. otrzymały osoby prywatne, 101 milj. spółdzielnie mieszkaniowe i 28,5 milj. gminy.

Dzięki pożyczkom, zaciąganim obficie¹⁾, nieraz nawet na uciążliwych warunkach, samorządy, a zwłaszcza większe miasta i wojewódzkie związki komunalne, rozwijały ożywioną działalność inwestycyjną, dawały zatrudnienie wielkiej liczbie pracowników niewykwalifikowanych i techników.

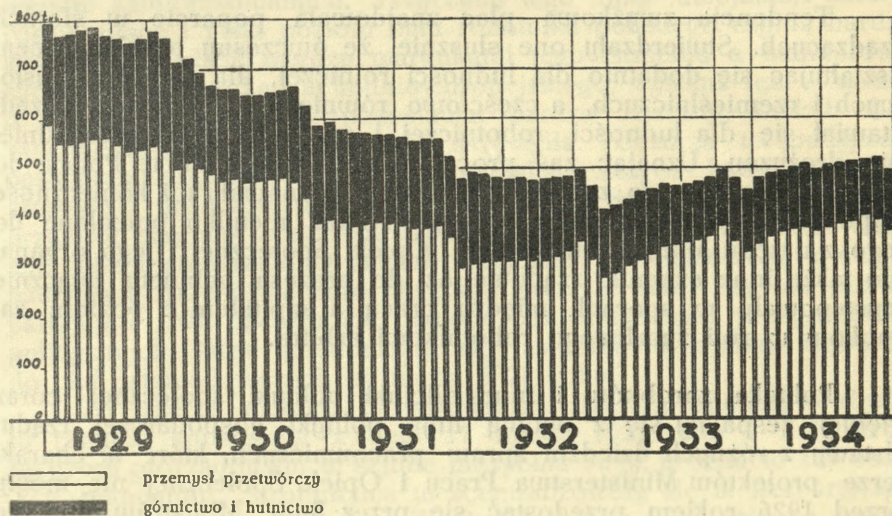
W dużej mierze konsumpcyjny charakter konjunktury gospodarczej w latach 1927—1929 utrzymywał prawie bez zmiany stan zatrudnienia, mimo malejącego eksportu, a płace robotnicze wykazywały tendencję zwyżkową. Udział warstw robotniczych w pomyślnej konjunkturze wyraził się przede wszystkim w cyfrze zatrudnionych. W górnictwie i hutnictwie na przełomie lat 1925 i 1926 zatrudnionych było około 180 tys. pracowników, po roku 208 tys., po dwóch latach 202 tys.; w średnich i większych zakładach przemysłów przetwórczych liczono w tych samych punktach czasu 370 tys., 415 tys. i 519 tys. robotników. Państwowe urzędy pośrednictwa pracy podawały liczbę zarejestrowanych bezrobot-

¹⁾ W roku 1926 samorządy zaciągnęły pożyczek na ogólną sumę 60 milj. zł, w roku budżetowym 1927/28 na 230 milj., w 1928/29 — na 398 milj. zł.

nich na początku 1926 roku na 301 tys., w październiku tegoż roku na 185 tys., w październiku 1927 roku na 117 tys.

Porównanie wysokości płac w okresach po pierwszej i drugiej stabilizacji przedstawia znaczne trudności ze względu na różną w międzyczasie wartość pieniądza i brak dostatecznego materiału statystycznego. Polepszyło się przede wszystkim położenie robotników zatrudnionych w wielkim przemyśle i lepiej zorganizowa-

ZATRUDNIENIE W PRZEMYŚLE



nich. W stosunku do ujawniającej się od połowy 1926 roku poprawy gospodarczej i rosnących cen zwyżka płac dokonywała się, jak zazwyczaj, z opóźnieniem — pomimo liczebności i bojowej postawy związków zawodowych. Dopiero bowiem w 1928 roku wartość realnych płac robotniczych¹⁾ przekroczyła poziom z pierwszej połowy 1925 roku, pozostając jeszcze o długi dystans poniżej poziomu z 1924 roku²⁾. Mimo to rosły cyfry spożycia artykułów pierwszej potrzeby: tak na przykład, przeciętna ilość sprzedanego cukru wynosiła na głowę ludności 8,2 kg w okresie lat 1923—1927, a 11,9 kg w 1929 roku; powiększało się również spożycie tkanin,

¹⁾ W odróżnieniu od płac nominalnych, wyrażających ilość otrzymywanych przez pracownika znaków pieniężnych, rozumiemy pod płacami realnymi stosunek płac w pieniądzu do kosztów utrzymania rodziny robotniczej czyli wartość nabywczą zarobku.

²⁾ J. Derengowski („Statystyka Pracy”, rocznik IX, zes. 2) oblicza wskaźnik płac realnych w czerwcu 1925 roku na 107,1, w czerwcu 1928 roku na 107,8, w czerwcu 1929 roku — 115 (1927 — 100).

zagranicznych towarów kolonialnych i t. d. Objawy te pozostawały w niewątpliwym związku z sumą wypłacanych zarobków, rosnącą przedewszystkiem dzięki zatrudnieniu. Udział warstwy najemnej (bez urzędników państwowych) w dochodzie społecznym wyraził się w 1929 roku cyfrą ponad 8 miliardów zł (w tem 2,5 milj. przypadło pracownikom umysłowym, 1,1 milj. robotnikom rolnym, 3,8 milj. pozostałym robotnikom), co stanowiło około 36 % konsumowanego dochodu społecznego¹⁾, a sięgało niemal, wbrew proporcji liczbowej, wysokości udziału małej własności rolnej (8,7 milj. zł).

Tendencja zwyżkowa płac znajdowała poparcie w sferach rządzących. Stwierdzały one słusznie, że ówczesny problemat cen, kształtując się dodatnio dla ludności rolniczej, dla sfer przemysłowych i rzemieślniczych, a częściowo również i handlowych, przedstawiał się dla ludności robotniczej i urzędniczej jako zagrożenie drożyzny. Uznając zaś proces wyrównania cen w Polsce do poziomu światowego za objaw naturalny, uznawały też konieczność odpowiedniego wyrównania płac²⁾. To też nietylko powołane do tego z urzędu Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej i jego organa, ale także inne czynniki rządowe aż do prezesa gabinetu włącznie występowały w sporach między pracą a kapitałem o poziom zarobków w roli życzliwego robotnikowi arbitra.

Polityka zarobków i inne odcinki polityki społecznej coraz głębiej zespalaly się z ogólną linią polityki gospodarczej rządu. Ustawy z różnych dziedzin spraw pracowniczych, które w charakterze projektów Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej nie mogły przed 1926 rokiem przedostać się przez Radę Ministrów albo nie doczekały się uchwalenia przez sejm w ciągu jego suwerenności, stały się prawem obowiązującym w drodze rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, ogłoszonych po uzyskaniu przez rząd pełnomocnictw w dniu 2 sierpnia 1926 roku. Wystarczy wymienić najważniejsze z tych aktów prawnych: z dziedziny higieny pracy — zakazy używania białego i żółtego fosforu przy wyrobie przedmiotów zapalnych oraz używania i produkcji bieli ołowianej i związków ołowiu, przepisy o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu, przepisy ramowe o ochronie życia i zdrowia pracowników; z dziedziny ochrony pracy w szerszym rozumieniu tego terminu — przepisy o inspekcji pracy, o umowie o pracę, o kaucjach, o Radzie Ochrony Pracy; związane z rynkiem pracy — rozporządzenia o jego ochronie i o emigracji; pierwsze w Polsce akty prawne na

¹⁾ L. Landau, Dochody z pracy najemnej w r. 1929. Wyd. Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen. Warszawa 1934.

²⁾ St. Starzyński, Rok 1926 w życiu gospodarczym Polski. Wyd. Ministerstwa Skarbu. Warszawa 1927. Str. 114.

korzystać pracowników umysłowych, normujące ich umowę o pracę i stwarzające dla nich rozległy system ubezpieczeń na wypadek różnych ryzyk losowych; prócz tego — powołanie do życia sądownictwa pracy. Powtórne rządy Józefa Piłsudskiego, tak samo jak i poprzednie na początku dziejów wskrzeszonej Polski, zaznaczyły się ożywionym ruchem w dziedzinie reform społecznych.

Ani jednak realna poprawa warunków pracy w związku z ogólnym pomyślnym stanem gospodarstwa narodowego ani postępy ustawodawstwa społecznego nie zadawałały przedstawicieli warstw zainteresowanych. Przyczyny tego były dwojakiej natury. Niskie płace i niski poziom bytu robotnika polskiego czynią bardzo znaczną odległość między warunkami jego istnienia a standardem życiowym robotnika zachodnio-europejskiego, dystans ten — nawet w okresach poprawy — pozostawał bardzo znaczny, budził chęć zapełnienia go lub przynajmniej skrócenia. Uczucia te podsycała bezustannie agitacja stronnictwa socjalistycznego, które posiadało szerokie i ugruntowane wpływy na masy. Stronnictwo to poparło przewrót majowy w nadziei wygrania za jego pośrednictwem własnej, bliżej nieokreślonej stawki politycznej, a zawiedzione w swych nadziejach przeciwstawiało się „siłą przeciw sile” rządowi nadpartyjnym. Nie obeszło się przytem bez poważnych przegrupowań politycznych, które uwidoczniły się jaskrawo w wyniku wyborów do ciała ustawodawczych w marcu 1928 roku.

Te trzecie wybory w odrodzonej Rzeczypospolitej — drugie w ramach konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku — dały stronnictwom prorządowym w sejmie niespełna 30%, w senacie zaś około 37% mandatów. Stronnictwa te scentralizowały się w Bezpartyjnym Bloku Współpracy z Rządem (B. B. W. R.), w skład którego weszli: konserwatyści, przedstawiciele wielkiego przemysłu, obok nich t. zw. piłsudscy różnych odcieni wraz z lewicowcami społecznie: Partją Pracy i Związkiem Naprawy Rzeczypospolitej, grupa chłopska oderwana od „Piasta” pod przewodnictwem sędziwego działacza Jakóba Bojki i grupa katolicko-ludowa, wreszcie ci przedstawiciele żydowskiej, białoruskiej i ukraińskiej mniejszości narodowych, którzy reprezentowali tendencje dośrodkowe. W zjednoczonym obozie znaleźli się także dwaj wybitni secesjoniści z P. P. S. — pierwszy premier w Polsce odrodzonej Jędrzej Moraczewski oraz niestrudzony działacz w sferze porozumienia między zamieszkującymi Polskę narodowościami Tadeusz Hołówko¹⁾. Stałe poparcie rządowi dawały dwa niewielkie ugrupowania, pozostające poza Blokiem: lewica Narodowej Partii Robotniczej z przywódcami Waszkiewiczem i Ciszakiem oraz Związek Chłopski (Stapińscy). Po stronie zgodnej

¹⁾ Na jesieni 1928 roku nastąpił dalszy rozłam Polskiej Partii Socjalistycznej, z której wystąpiła grupa Jaworowskiego.

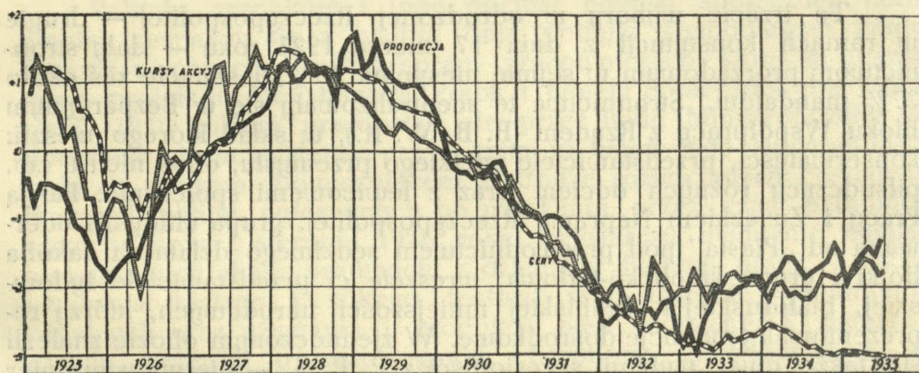
większości przeciwrządowej stanęły ugrupowania o programach wręcz sobie różnych, począwszy od prawicy narodowo-demokratycznej i chrześcijańskiej demokracji poprzez prawicę Narodowej Partii Robotniczej i stronnictwo chłopskie centrowe aż do stronnictw chłopskich lewicowych, Polskiej Partii Socjalistycznej i komunistów; znaleźli się między nimi także nacjonaści mniejszości narodowych. W ten sposób teren parlamentarny w pierwszym okresie rządów pomajowych już po nowych wyborach przedstawiał w dalszym ciągu mozaikę ugrupowań, zwalczających się lub popierających nie według interesów realnych, lecz ze względów osobistych. Punktem środkowym walki była osoba Marszałka Piłsudskiego.

5. OKRES TRUDNOŚCI GOSPODARCZYCH I KRYZYSU.

Zarysowująca się już w 1927 roku recesja gospodarcza w Niemczech nakazywała czujność: należało przypuszczać, że gospodarstwo społeczne Polski również nie zdoła uniknąć pogorszenia konjunktury. Objawami, których ujemnego znaczenia dla całości

ZASADNICZE WSKAŹNIKI KONJUNKTURY

W jednostkach odchylenia średniego od przeciętnej z lat 1926 — 1931



PRODUKCJA — ogólny wskaźnik produkcji przemysłowej. CENY — wskaźnik cen hurtowych surowców i półfabrykatów przemysłowych, zależnych od rynku wewnętrznego i nieskartelizowanych. KURSY AKCYJ — wskaźnik kursów 7 akcji przemysłowych.

gospodarczej wypełni nie doceniano przy pierwszych ich symptomach, był spadek wywozu, połączony ze wzrostem importu, a pozostający w związku ze światowym przesileniem w rolnictwie.

Już na bilansie handlowym 1927 roku zaciążyły: z jednej strony zmniejszenie się wywozu węgla, naturalne po okresie wzmo-

zonej okolicznościowej ekspansji, z drugiej strony rosnący import, częściowo jeszcze na cele inwestycyjno-produkcyjne (maszyny, surowce żelazne i włókiennicze i t. p.), obok tego jednak coraz zwiększający się przywóz na cele spożycia, i to w zakresie artykułów, których produkcja krajowa winnaby z nadwyżką pokrywać zapotrzebowanie wewnętrzne, takich jak zboże i tłuszcze. Wysokie ceny produktów rolnych zagranicą powodowały zwyżkowanie cen wewnętrznych i zachęcały do wywozu. Rozwierały się nożyce cen na niekorzyść wyrobów przemysłowych¹⁾. Sfery gospodarcze utyskiwały na niedostateczność ochrony celnej z powodu niezwaloryzowanych stawek celnych. Nieograniczony wywóz zboża w 1926 roku pociągnął za sobą import po wyższych cenach na wiosnę 1927 roku. Nie przydawano temu narazie znaczenia: przeceniano bowiem zapotrzebowanie produktów przemysłowych przez ludność wiejską²⁾ i nie uwzględniano czynnika konjunktury w zapotrzebowaniu na produkty rolne.

Obawiając się jednak nietyle o bilans handlowy, ile o bezpieczeństwo aprowizacyjne miast i ośrodków przemysłowych, w styczniu 1927 roku, przy cenie 40 zł za q, wprowadzono cło wywozowe na żyto i mąkę żytnią, przy upoważnieniu ministra skarbu do bezcłowego wpuszczania poszczególnych partij w razie potrzeby³⁾.

Jednakże ochronę spożywcy trzeba było wkrótce zastąpić ochroną rolnika. W następstwie wielkich urodzajów na kuli ziemskiej w latach 1927 i 1928 rynek światowy przepełniał się zapasami, przyczem stosunek cen w Polsce do spadających cen zagranicznych pogłębiał się na naszą niekorzyść⁴⁾. Wślad za spadkiem cen, podobnie jak gdzieindziej — nawet w krajach nierolniczych — polityka zbożowa w Polsce zmieniła kierunek: rozpoczynając od ceł wywo-

1) Wskaźnik cen wyrobów przemysłowych w 1927 roku wynosił 112,2, produktów rolnych 130,5.

2) Przeprowadzone później badania Instytutu Konjunktur Gospodarczych i Cen nad dochodem społecznym wykazały, że spożycie wyrobów przemysłowych przez wieś wynosiło w momencie załamania się cen zboża, t. j. w roku 1929, niewiecej nad 1/4 ogólnej konsumpcji pozażywnościowej (0,5 miljarde zł konsumpcja wyrobów pochodzenia niewiejskiego przez ziemian, 0,2 miljarde zł służby folwarcznej i 2,1 miljarde zł drobnego rolnictwa — wobec 8,2 miljarde zł konsumpcji miejskiej pozażywnościowej).

3) Cła wywozowe obowiązywały faktycznie do lutego 1929 roku, kiedy cena żyta, przy tendencji zniżkowej, wynosiła 32—34 zł. Zniesiono je w czerwcu.

4) Na giełdzie warszawskiej w początkach marca 1930 roku cena żyta wynosiła dol. 1,92, w New Yorku 2,80, w Berlinie 3,40; cena pszenicy w Warszawie dol. 3,88, w New Yorku 4,02, w Berlinie 5,78 (w latach wysokiej konjunktury ceny pszenicy wobec ograniczonej jej uprawy były w Polsce znacznie wyższe niż zagranicą). Żyto, będące dla Stanów Zjednoczonych zbożem drugorzędem, spadło tam o 44% i prawie o tyleż w Niemczech, gdzie spożycie jego jest wyjątkowo rozpowszechnione; w Polsce natomiast spadek żyta wyniósł aż 60%. Jęczmień, nasze drugie obok żyta zboże eksportowe, spadło w cenie prawie o 49%, owies prawie o 62%. (Wg. Wł. Grabskiego, Kryzysy rolnicze światowe i kryzys w Polsce. „Rolnictwo”. 1930, kwiecień).

zowych, mających utrudnić eksport w interesie spożywcy, przeszliśmy poprzez wolny wywóz (od czerwca 1929 roku) do premjowania go (od listopada tegoż roku). Nawet premje jednakże w danych warunkach rynku światowego nie zdołały osiągnąć cen, gwarantujących dochodowość warsztatów rolnych. Powołane w 1927 roku do zabezpieczenia aprowizacyjnego miast i ośrodków przemysłowych Państwowe Rezerwy Zbożowe (przekształcone zczasem w Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe, zwane popularnie P. Z. P. Z.) zaczęły prowadzić akcję interwencyjną w kierunku wzmoczenia popytu na zboże i podniesienia jego ceny przez skup w okresach wzmoczonej podaży. W 1930 roku wypracowano obszerny plan pomocy doraźnej rolnictwu, który, poza licznymi ulgami w dziedzinie kredytowej i podatkowej, objął dalsze stosowanie zwrotu ceł przy wywozie zbóż, podniesienie stawek celnych na niektóre produkty rolnictwa i inne środki pomocy. Wcześniej jeszcze zniesiono wprowadzone za wysokich cen ograniczenia przemiału. Równolegle szły rolnikom z pomocą państwowe kredyty zastawowe i zaliczkowe.

W poszukiwaniu dalszych środków ratunku dla zagrożonej egzystencji gospodarstw rolnych stworzono stopniowo szeroki system pomocy finansowej. Celem powstrzymania egzekucyj niewłaściwych z punktu widzenia gospodarczego ustalono w drodze prawnej zasadę najniższej ceny licytacyjnej, uniemożliwiono egzekucje z płodów na pniu oraz zapewniono szereg ulg egzekucyjnych. Zmierzając do uregulowania zadłużenia warsztatów rolnych, wydano przepisy upraszczające wykonanie reformy rolnej (lex Ludkiewicz), ułatwiono przejmowanie ziemi przez wierzycieli, stworzono specjalny kredyt na spłatę niektórych zaległości podatkowych, dano rolnikom możliwość uzyskiwania odroczenia wypłat i zawierania układów sądowych z wierzycielami; wreszcie powołano do życia urzędy rozjemcze dla spraw kredytowych drobnych gospodarstw i w związku z tem rozszerzono pojęcie lichwy. Prywatne zadłużenie hipoteczne zostało uregulowane na drodze rocznego narazie, później przedłużanego moratorium. Instytucjom kredytowym, zawierającym układy konwersyjne z rolnikami, przyszedł z pomocą skarb państwa za pośrednictwem Banku Akceptacyjnego.

Wszystko to nie zdołało zahamować nastale spadku cen. W porównaniu z rokiem gospodarczym 1927/28 płacona producentowi cena pszenicy obniżyła się w roku 1932/33 do połowy, cena żyta średnio o 61,5%. W ciągu roku 1933/34 obniżka szła w przyspieszonym tempie szczególnie w stosunku do pszenicy: na przednówku 1933 roku średnia cena płacona producentom za q wynosiła za żyto 17,18 zł, za pszenicę 30,21 zł; w rok później też same ceny przedstawiały się jak 13,88 i 18,97 zł. Słabe urodzaje w 1934 roku nie poprawiły sytuacji: w styczniu 1935 roku producenci otrzymywali średnio za żyto 13 zł za 100 kg, za pszenicę 16,25 zł. Spadek zbóż chlebowych pociągnął za sobą odpowiedni spadek cen jęczmienia

i owsa oraz produktów hodowli zwierzęcej, na którą rolnictwo położyło nacisk dla ominięcia trudności w zbycie produktów roślinnych. Dla poparcia hodowli podniesiono stawki celne na przywożone z zagranicy tłuszcze, ustalono i podwyższano zwrot ceł przy wywozie przetworów mięsnych (bekonów, szynki i t. d.). W celach podniesienia popytu i jakości, a co za tem idzie, ceny polskich produktów rolnych na rynkach zagranicznych rząd zainicjował standaryzację wywożonych zagranicę jaj, masła, bekonów i t. d. i w dalszym ciągu ją przeprowadza za pośrednictwem organizacji producentów lub eksporterów.

Tak samo poczęści ze względu na bilans handlowy, poczęści z myślą skierowania wytwórczości wsi na produkcję bardziej rentowną rozpoczęło się popieranie na rozmaity sposób surowców krajowych, mogących zastąpić w znacznej mierze sprowadzane w wielkiej ilości surowce zagraniczne, zwłaszcza włókiennicze (bawełna, wełna). Akcja ta, obliczona z natury rzeczy na dalszą perspektywę, daje tymczasem efekty jeszcze trudno uchwytne dla wszechstronnej oceny z ogólnego gospodarczego punktu widzenia.

Kryzysowa polityka rolna w ostatecznym swym wyniku oczywiście nie zdołała oderwać Polski od kryzysu światowego, lecz usiłuje umożliwić przetrwanie znacznej liczbie jednostek gospodarczych rolnych, a zarazem ratuje przed stratami wierzycieli gorzej zabezpieczonych.

Jak odbił się spadek cen ziemiopłodów na uposażeniu stałej służby folwarcznej, t. j. robotników rolnych najmowanych na rok (rozpoczynający się z dniem 1 kwietnia). Płace tych robotników, złożone z pensji gotówkowej i ze świadczeń w naturze (ordynarja, mieszkanie, utrzymanie dla inwentarza, pole pod ziemniaki i t. p.) w okresie korzystnej konjunktury rolnej podlegały na podstawie umów zbiorowych ciągłym zmianom skutkiem tego, że część gotówkowa ustalona była w życie, a wypłacana według przerachowań perjodycznych na podstawie każdorazowej jego ceny¹⁾. Przy rozpoczynającym się spadku cen ziemiopłodów Nadzwyczajna Komisja Rozjemcza, określając warunki płacy dla 7 województw cen-

¹⁾ W latach korzystnej konjunktury rolnej płace ordynariuszy ulegały zmianie co kwartał, płace zaś robotników dniówkowych co miesiąc, stosownie do ceny żyta w miesiącu poprzedzającym miesiąc wypłaty i według zasad następujących:

przy cenie żyta	23,00 do 25,00 zł za q	o 5%
" " "	25,00 " 27,50 " " "	o 10%
" " "	27,50 " 30,00 " " "	o 20%
przy dalszych wyższych cenach	o 2,50 zł na q o dalsze	10%

tralnych i zachodnich¹⁾ na rok służbowy 1929/30, ustabilizowała wynagrodzenie gotówkowe na podstawie ceny 40 zł za q, nieco wyższej od średniej za ostatnie trzecie (38,75 zł). Dzięki temu w województwach tych pensje gotówkowe stanowiły znaczny ułamek w stosunku do pozostałych części wynagrodzenia; natomiast w województwach wschodnich przy dalszym podążaniu płac za spadkiem żyta przypadało na pensje gotówkowe średnio ok. 15% całego uposażenia. Naogół w roku służbowym 1929/30 wynagrodzenie ordynariusza²⁾ wyrażone w złotych spadło prawie o $\frac{1}{3}$ (68,5 przy podstawie 100 w 1927/28), jakkolwiek to samo wynagrodzenie wyrażone w życie wzrosło (116,5 wobec 100 w 1927/28).

Przy zawieraniu umów zbiorowych na rok służbowy 1929/30, t. zn. w końcu 1928 roku, uważano jeszcze spadek cen ziemiopłodów za objaw przejściowy, a tylko nieznaczne różnice między stronami utrudniały dojście do porozumienia w drodze polubownej i skłoniły do zastosowania przymusu rozjemczego. Natomiast na przełomie 1929 i 1930 roku, przy określaniu warunków płacy robotników rolnych na rok służbowy 1930/31, kryzys przedstawiał się już zupełnie groźnie, a zwłaszcza odczuwała go wpółni większa własność rolna, przez co podaż rąk do pracy była spotęgowana. Jednakże warunki pracy i płacy, ustalone w drodze przymusu rozjemczego przez Nadzwyczajne Komisje Rozjemcze, ze względu na niskosć zarobków robotników rolnych utrzymały jeszcze przeważnie wynagrodzenie w poprzedniej wysokości zarówno w gotówce jak w naturaljach³⁾. W 1931/32 roku ten punkt widzenia nie dał się już utrzymać. Obniżce uległy przedewszystkiem wynagrodzenia gotówkowe stałych robotników dniówkowych (przeważnie młodzież, nie mająca rodzin na utrzymaniu) i sezonowych; później jednak z pogłębianiem się kryzysu obniżki dotknęły również ordynariuszy tak w ich wynagrodzeniu gotówkowym jak zwłaszcza w ordynarji; dochody ordynariuszy ponadto zmniejszały się skutkiem spadku cen artykułów rolnych, powodującego uzyskiwanie coraz mniej za odprzedawaną część ordynarji i za produkty własnego gospodarstwa: drób, trzodę chlewną i nabiak.

Za kryzysem rolnym nadciągnęła depresja i kryzys w przemyśle. Kopalnie węgla kamiennego w 1929 roku rozpoczęły produkcję

¹⁾ W tych województwach praca robotników stałych ma największe zastosowanie; w województwach wschodnich i południowych przeważa posilkowanie się robotnikami najmowanymi czyto z dnia na dzień w najbliższym sąsiedztwie czy na okresy miesięczne podczas robót polnych—nawet z dalszych okolic.—Por. J. Gnoiński, Wynagrodzenie robotników rolnych na rok służbowy 1931/32. „Praca i Opieka Społeczna”, 1931, zesz. 2.

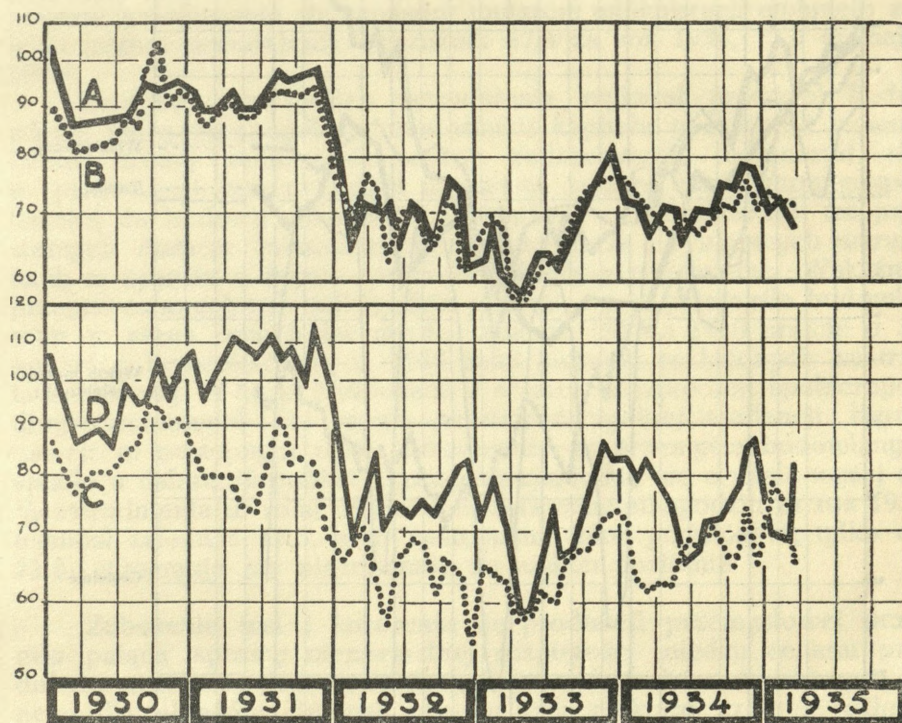
²⁾ T. Czajkowski, Płace stałych robotników rolnych w latach 1929/30 i 1930/31 na podstawie umów zbiorowych. „Statystyka Pracy”, 1931, zesz. 3.

³⁾ Wg. Sprawozdania Inspekcji Pracy za rok 1929. Wyd. Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Warszawa 1930.

ze 117 tys. robotników i osiągnęły w ciągu roku wydobyć w wysokości 46,2 milj. tonn; w 1933 roku wydobyto 27,3 milj. tonn węgla, liczba zaś robotników pod koniec tego roku wynosiła 77 tysięcy. W roku 1928 huty wyprodukowały 684 tys. tonn surowca żelaza i 1.438 tys. tonn stali; w 1932 — który był rokiem najniższej wy-

WYDOBYCIE I ZBYT WĘGLA

Skala logarytmiczna

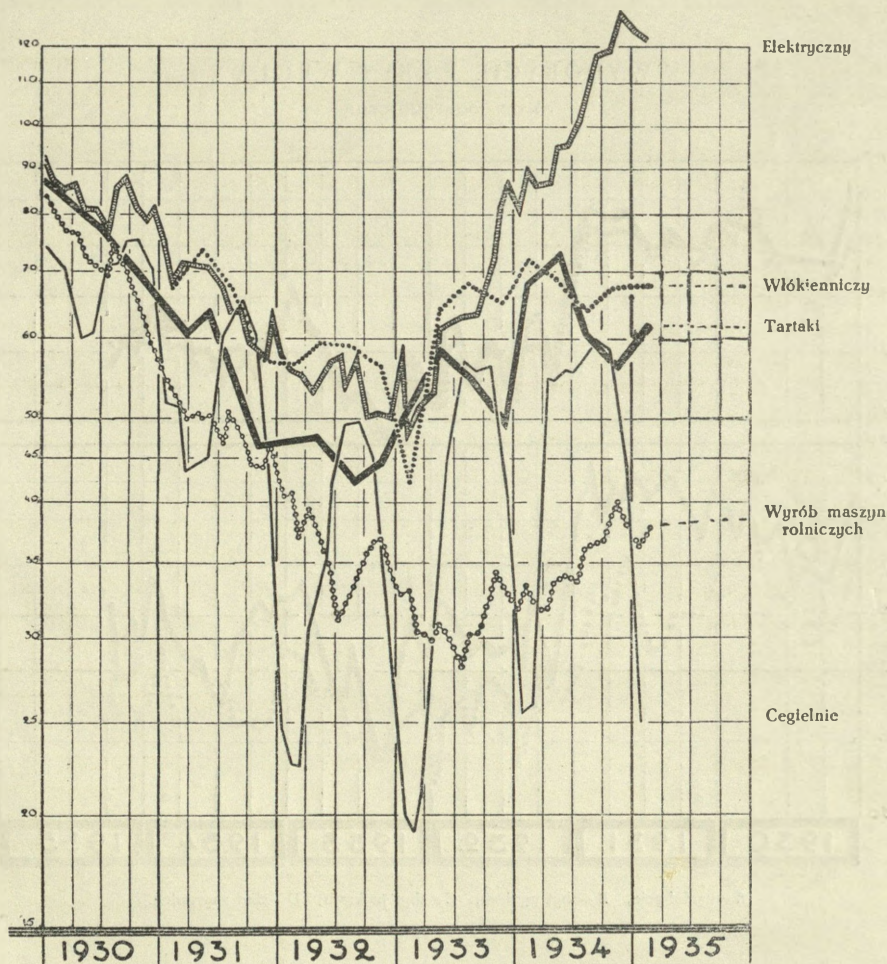


A—wydobyć, B—zbyt ogółem, C—zbyt w kraju, D—zbyt zagranicę.

twórczości hut — produkcja ich spadła do 199 tys. tonn żelaza i 564 tys. tonn stali. Upadł zupełnie wyrób maszyn i narzędzi rolniczych: pługów, bron, młockarni, wialni, młynków. Ogólny wskaźnik produkcji przemysłowej przy przyjęciu średniej z roku 1928 za 100, spadł do 53,7 w 1932, podniósł się do 55,4 w 1933 roku i do 62,8 w roku 1934 — i w dalszym ciągu, przy wahaniach z miesiąca na miesiąc, wykazuje wzrost powolny.

Odpowiednio też spadły wskaźniki robotnikogodzin¹⁾ przeprowadzanych w średnich i wielkich zakładach poszczególnych prze-

WSKAŹNIKI ZATRUDNIENIA W PRZEMYSŁACH
Skala logarytmiczna



mysłów, jakkolwiek w niektórych gałęziach spadek zatrudnienia rozpoczął się stosunkowo późno, a rok 1929 wykazywał jeszcze wzrost wskaźnika robotnikogodzin w porównaniu z rokiem poprzed-

¹⁾ Dane o produkcji i robotnikogodzinach z wydawnictw Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen.

nim. Tak np. w przemyśle metalowym i maszynowym wskaźnik przepracowanych robotnikogodzin za rok 1929 przewyższał średni poziom z 1928 roku, ale rok 1930 wykazał od razu spadek o 25%, najniższy poziom tego wskaźnika (za rok 1932), wynosi 44 wobec 100 w 1928 roku; w roku poprawy (w 1934) wskaźnik robotnikogodzin w przemyśle metalowym nie przekroczył 54,8, w maju 1935 doszedł do 63,7. Przemysł włókienniczy, stanowiąc wyraz skurczonej siły nabywczej mas, wykazał już w 1929 roku spadek zatrudnienia o 8,7%; minimum przepracowanych robotnikogodzin przypadło w tym przemyśle także na rok 1932 (57,5 wobec 100 w roku 1928), poczem wyczerpanie się zapasów towarów włóknistych wpłynęło na lekki wzrost zatrudnienia (wskaźnik 67,4 za rok 1934, 72,8 w maju 1935).

Najdotkliwszy spadek zatrudnienia wykazał przemysł budowlany, który przy ogólnym niedostatku kapitału w Polsce i stosunkowo niskiej rentowności lokat budowlanych, ograniczał się w przeważnej mierze nawet w okresie lepszej konjunktury gospodarczej do budowy gmachów i urządzeń publicznych lub też prywatnych domów mieszkalnych, wznoszonych na ulgowych warunkach w oparciu o hojnie rozdzielane kredyty państwowe. Wskaźnik przepracowanych robotnikogodzin obniżył się w przemyśle budowlanym w ciągu dwóch lat między rokiem 1928 a 1930 prawie o 36 punktów. Przedsięwzięta w 1930 roku kosztem rozłożonych na trzy lata 125 milj. zł akcja budowlana z rezerw ubezpieczeń społecznych długoterminowych nie mogła przełamać ogólnej tendencji kryzysowej; w następnym roku zatrudnienie w przemyśle budowlanym spadło o dalsze 30 punktów, przedstawiając się nie o wiele wyżej od $\frac{1}{3}$ zatrudnienia w roku 1928. Wskaźnik robotnikogodzin za rok 1933 wyniósł zaledwie 17,3, a w następnym roku podniósł się tylko do 22,8 i utrzymuje się niezmiennie na niskim poziomie.

Zubożenie wsi i kurczenie się produkcji przemysłowej uczyniło palącą sprawę nienormalnej rozpiętości między cenami produktów rolnych i przemysłowych. Wbrew zasadzie charakterystycznego dla okresów depresji spadku cen niektóre czołowe gałęzie produkcji przemysłowej utrzymywały sztywne ceny, ustalone w poprzednim okresie i zabezpieczone przed malejącym zapotrzebowaniem rynku dzięki porozumieniu między jednostkami wytwórczymi. W dążeniu do zwiększenia chłonności rynku wewnętrznego, a zarazem ułatwienia konkurencyjności produktom polskim na wolnych rynkach światowych, uważając jednocześnie za konieczne przesunięcie części dochodu społecznego z przemysłu skartelizowanego na rolnictwo i przemysły nieskartelizowane, rząd podjął trudną walkę z cenami związanymi. Dzięki odpowiedniemu naciskowi doprowadzono do obniżki — niejednokrotnie bardzo znacznej — cen całego szeregu artykułów podstawowego znaczenia, takich jak żelazo,

węgiel, cement, papier, produkty naftowe, prąd elektryczny, gaz oświetleniowy i t. d.

Zanim rozpoczęto trudną politykę cen, usiłującą pogodzić interesy spożywczy i producenta, przystąpiono do przeprowadzenia tej samej zasady przy wydatkach rzeczowych w budżetach państwowych i instytucyj prawa publicznego. Wymagała tego zmniejszona zdolność finansowa płatników podatkowych, jak również potrzeba zastosowania przy zakupach publicznych powszechnej obniżki cen. Kryzys nauczył nadto patrzeć na zakupy i zamówienia rządowe jako na narzędzie do osiągnięcia, w pewnym przynajmniej stopniu, niektórych celów szerszych: w okresie skąpego zbytu na rynku prywatnym zamówienia publiczne mogą przeciwdziałać wzmaganiu się bezrobocia, jeżeli przy powierzaniu ich brać pod uwagę zdolność produkcyjną poszczególnych ośrodków gospodarczych; mogą podtrzymywać jednostki wytwórcze ze względu na ich pożytek dla kraju; mogą być środkiem do należytego wykorzystywania surowców pochodzenia rodzimego i t. d.

Kryzysowe zubożenie gospodarki narodowej musiało dać się dotkliwie we znaki warstwom pracowniczym przedewszystkiem skutkiem braku zatrudnienia i zarobku¹⁾.

Redukcje personelu rozpoczął na większą skalę przemysł budowlany oraz włókienniczy, gdzie po okresie przeinwestowania wystąpiły jego skutki zaraz z początkiem kryzysu. Potem nastąpił spadek liczby zatrudnionych i w innych gałęziach: w górnictwie ze 161,7 tys. w końcu roku 1929 do średnio 97,7 tys. w 1934; w hutnictwie maksymalne zatrudnienie przypadło na rok 1928 i wynosiło 66,6 tys., minimum — na rok 1932 — 31,5 tys.; w zakładach przemysłu przetwórczego zatrudniających od 20 robotników wzwyż maksimum dał grudzień 1928 roku — 577 tys. zatrudnionych, minimum — rok 1932 z 278 tysiącami.

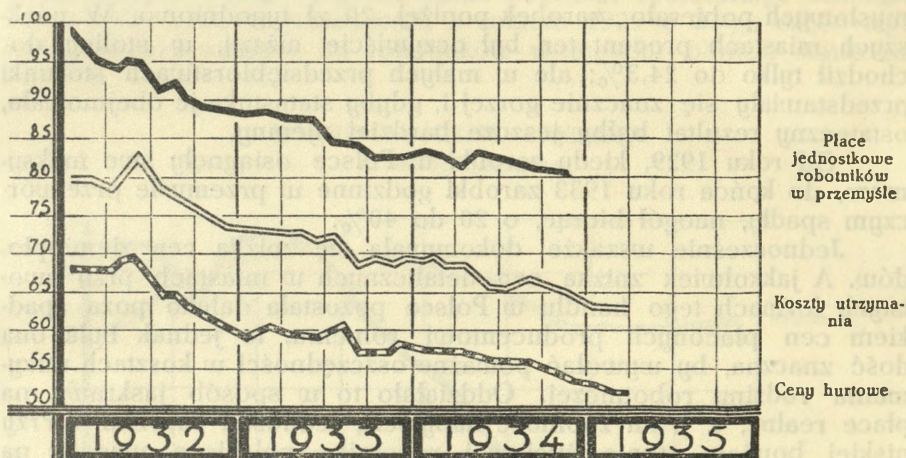
Obok spadku zatrudnienia drugą okolicznością przytłaczającą robotnika w okresie kryzysu była niższa zarobków w połączeniu ze skróconym tygodniem albo dniem pracy i koniecznością przychodzenia z pomocą bezrobotnym członkom rodziny. W kopalniach węgla kamiennego na Górnym Śląsku, gdzie i stopa życiowa i koszty

¹⁾ Właściwym sprawdzianem byłaby pod tym względem liczba bezrobotnych. Jednakże w ramach rozporządzalnej techniki statystycznej w Polsce i przy jej strukturze gospodarczej ściśle cyfrowe ujęcie bezrobocia jest rzeczą niemożliwą. W skali porównań międzynarodowych mogło się wydawać niezrozumiałem zmniejszanie się liczby osób poszukujących pracy podczas pogłębiania się depresji (z 300 tys. na 31.XII.1930 roku do 220 tys. na 31.XII.1932 roku), poważne zaś wzrastanie tej liczby (do 499 tys. w końcu 1934 roku) wobec symptomów poprawy koniunkturalnej. A jednak w pierwszym z rozpatrywanych okresów liczba zatrudnionych w średnich i większych zakładach górniczych, hutniczych i przemysłu przetwórczego obniżyła się z 655,2 tys. do 478,6 tys., w drugim wzrosła do 517,7 tys.

utrzymania są szczególnie wysokie jak na stosunki polskie, przeciętny całkowity zarobek robotnika na dniówkę obliczano w 1930 roku na 10,47 zł, a pod koniec 1934 roku na ok. 8,90 zł (w Zagłębiach Krakowskim i Dąbrowskim, gdzie płace są wogóle niższe, zarobek robotnika węglowego wynosił w tym czasie średnio

WSKAŹNIKI PŁAC I CEN

Rok 1928 = 100



ok. 6,35, względnie 7,10 zł za dniówkę). Taka 16%-wa obniżka stała się szczególnie dotkliwą nie tylko ze względu na jej rozmiar sam w sobie, lecz również w związku z przymusowymi świętówkami: dniówek, przypadających dla miesięcznego zarobku robotnika, bywało w sezonie zimowym 1934 roku 2½ do 6 na miesiąc. Jednocześnie zaś wydajność pracy w kopalniach stale wzrastała: na jedną robotnikodniówkę, licząc całą załogę, wydobyte w Polsce wynosiło w 1924 roku 693 kg węgla, w 1930 — 1250 kg, w początkach 1935 — zgóram 1720 kg.

W kopalniach węgla i rud cynkowo-ołowianych, a także w hutach metalowych zarobki są zresztą wyjątkowo wysokie i nie dają pojęcia o stosunkach ogólnych. W kopalniach rud żelaznych przeciętny zarobek dzienny w końcu 1934 roku zszedł do 3,40 zł. W drobnych przedsiębiorstwach przemysłu przetwórczego, zwłaszcza w związanych z przemysłem budowlanym (w tartakach, cegielniach, hutach szklanych) oraz w mniejszych fabrykach włókienniczych, nie podporządkowujących się umowom zbiorowym, zniżka płac rozpoczęła się o wiele wcześniej niż w wielkich zakładach pracy. Ale i wielkie wytwórnie włókiennicze, gdzie po okresie

forsownych inwestycji rychło wystąpiło stosunkowo nieczęste na naszym gruncie bezrobocie technologiczne, zaczęły obok redukcji uprawiać politykę zastępowania drożej płatnych robotników dorosłych nisko wynagradzanymi siłami młodocianymi. Forsowana przez rząd obniżka cen przemysłowych nie obeszła się również bez obniżek płac. W roku 1932 zjawiała się tendencja nieodnawiania wygasających umów zbiorowych, w wyniku czego płace obniżyły się w ciągu jednego roku o 10%¹⁾. Pod koniec 1934 roku 38% robotników zatrudnionych w średnich i większych zakładach przemysłowych pobierało zarobek poniżej 20 zł tygodniowo. W większych miastach procent ten był oczywiście niższy, w stolicy dochodził tylko do 24,3%; ale w małych przedsiębiorstwach stosunki przedstawiały się znacznie gorzej i, gdyby statystyka je obejmowała, ostateczny rezultat byłby jeszcze bardziej ujemny.

Od roku 1929, kiedy zarobki w Polsce osiągnęły swe maksimum, do końca roku 1933 zarobki godzinne w przemyśle przetwórczym spadły, naogół biorąc, o 20 do 40%.

Jednocześnie wszakże dokonywała się zniżka cen ziemiopłodów. A jakkolwiek zniżka cen detalicznych w miastach przy swoistych formach tego handlu w Polsce pozostała daleko poza spadkiem cen płaconych producentowi rolnemu, to jednak była ona dość znaczna, by wywołać poważne oszczędności w kosztach utrzymania rodziny robotniczej. Oddziało to w sposób jaskrawy na płace realne, t. j. na zdolność nabywczą jednostki zarobku²⁾. Przy niskiej bowiem stopie życiowej robotnika polskiego wydatki na żywność, nawet w latach względnie dobrych zarobków, pochłaniają znaczną część jego budżetu: 61% w roku 1927, 54,3% w 1929³⁾. Wobec postępującej zniżki wskaźnika kosztów utrzymania, dochodzącej w końcu 1934 roku do 37% w porównaniu z rokiem 1928, realne płace robotników przemysłowych, pomimo obniżki wartości nominalnej w pieniądzu, wzrosły w tym samym okresie prawie o 23%.

Nie znaczy to jednak, by podniósł się poziom odżywiania robotników. Robotnik w Polsce odżywia się w dalszym ciągu artykułami najtańszymi, przeważnie roślinnymi. To też podniesienie jego zdolności nabywczej otworzyłoby korzystne możliwości dla tak pożądanego w naszym kraju wzrostu zbytu mięsa i innych produktów hodowlanych, a pośrednio i żywca. Tymczasem zbyt ten i, co za

¹⁾ Według L. Landaua, Płace w Polsce w związku z rozwojem gospodarczym. Wyd. Instytutu Spraw Społecznych. Warszawa 1933.

²⁾ Płaca za godzinę u robotników pobierających wynagrodzenie według tego systemu; wynagrodzenie miesięczne u pracowników płatnych miesięcznie.

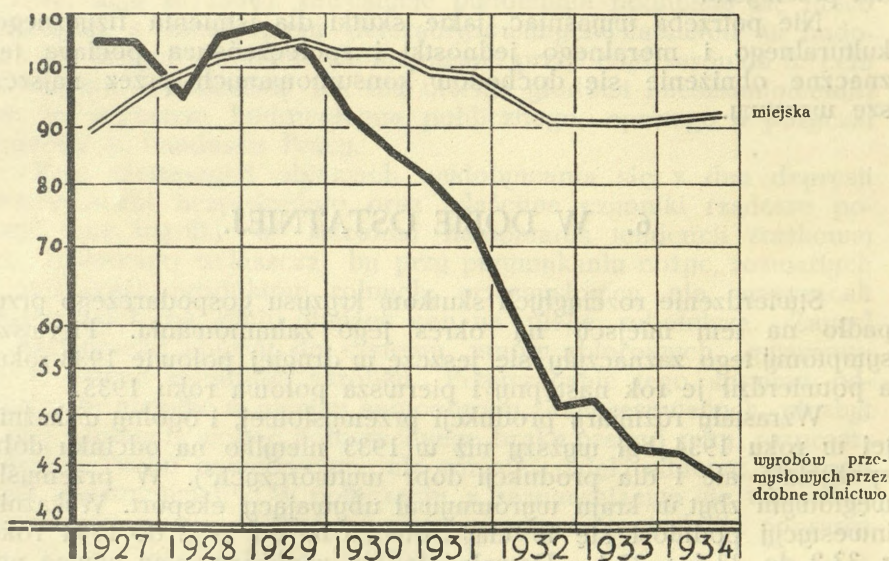
³⁾ Według badań Głównego Urzędu Statystycznego, przeprowadzanych w Warszawie, w Łodzi i w Zagłębiu Dąbrowskim. W Niemczech wydatki rodziny robotniczej na żywność wynosiły mniej więcej w tym samym czasie 41% ogólnej sumy wydatków.

tem idzie, ceny artykułów rolnych muszą spadać, skoro szczerpła suma zarobku jednostki zatrudnionej pokrywa potrzeby nie tylko najbliższych, ale i dalszych członków rodziny, pozostających bez dochodów czy to skutkiem braku pracy czy katastrofalnego położenia wsi, z którą robotnik miejski połączony jest częstokroć, w przeciwieństwie do Zachodu, dotąd nierozzerwalnymi więzami.

Zdolność nabywcza robotników przemysłowych jako warstwy społecznej obniżyła się znacznie wraz z ogólnym zmniejszeniem się dochodu społecznego. Ogólna suma dochodu społecznego obniżyła się w roku 1933 w zestawieniu z rokiem 1929 o 33%; część tego dochodu przypadająca na robotników w wyniku obniżki stanu za-

KONSUMCJA MIEJSKA I WIEJSKA

Skala logarytmiczna



trudnienia, pracy na niepełny tydzień albo na niepełny dzień roboczy i obniżonych płac godzinowych, dniówkowych, miesięcznych — spadła o 48% (z 4,33 miljarde zł w 1929 roku do 2,26 miljarde w 1933 roku); dochody pracowników umysłowych obniżyły się o 28% (z 2,51 miljarde do 1,8 miljarde). Przerachowane na ich wartość realną, dochody pracowników umysłowych w stosunku na głowę pozostały bez zmiany, w sumie zaś nawet podniosły się (wskaźnik ich za rok 1933 wynosi 104 wobec 100 w 1929 roku); wartość realna dochodów robotników (wraz z niższymi funkcjo-

narzuszami i służbą — prócz robotników rolnych) znacznie zmalała zarówno na głowę (o 25%) jak w sumie ogólnej (o 22%)¹⁾.

W 22%-owej zniżce dochodów robotniczych spadek wyrobów przemysłowych, zagranicznych i usług (mieszkanie) wyniósł przeszło 40%, podczas gdy ogólna konsumpcja miejska w tym zakresie obniżyła się tylko o 18%. Ale znacznie ostrzejszy spadek dokonał się w zakresie spożycia wyrobów przemysłowych na wsi, bo wyniósł on aż 46%, dotykając najsilniej drobne rolnictwo i robotników rolnych, słabiej zaś znacznie ziemian (dzięki mniejszej zniżce w okresie lat 1929—1933 cen zbóż niż produktów hodowlanych i silniejszego wykorzystywania w roku 1933 ulg oddłużeniowych). W ogólnym wszakże wyniku udział wsi w konsumpcji pozażywnościowej obniżył się między rokiem 1929 a 1933 z $\frac{1}{4}$ do $\frac{1}{6}$, co najwyżej do $\frac{1}{5}$ całości tej konsumpcji. Oznacza to „pogłębienie izolacji wsi”, dalsze zmniejszenie jej znaczenia jako rynku zbytu dla przemysłu.

Nie potrzeba wyjaśniać, jakie skutki dla istnienia fizycznego, kulturalnego i moralnego jednostki i społeczeństwa pociąga tak znaczne obniżenie się dochodów konsumowanych przez najszerze warstwy.

6. W DOBIE OSTATNIEJ.

Stwierdzenie rozciągłych skutków kryzysu gospodarczego przypadło na tem miejscu na okres jego zahamowania. Pierwsze symptomy tego zaznaczyły się jeszcze w drugiej połowie 1933 roku, a potwierdził je rok następny i pierwsza połowa roku 1935.

Wzrastały rozmiary produkcji przemysłowej, i ogólny wskaźnik jej w roku 1934 był wyższy niż w 1933 nie tylko na odcinku dóbr spożycia²⁾, ale i dla produkcji dóbr wytwórczych³⁾. W przemyśle węglowym zbyt w kraju wyrównywał ubywający eksport. Wskaźnik inwestycji podniósł się w ciągu dwóch lat od 1932 do 1934 roku z 33,2 do 33,6 i 38,1. Dawała się też zaobserwować pewna poprawa wypłacalności.

¹⁾ M. Kalecki i L. Landau, „Szacunek dochodu społecznego w r. 1929” oraz tychże autorów „Dochód społeczny w r. 1933 i podstawy badań perjodycznych nad zmianami dochodu”, jak również ich artykuł w „Rolnictwie” (rok VII, tom I, zes. 2) p. t. „Kryzysowe zmiany udziału rolnictwa w dochodzie społecznym Polski”.

Dochód społeczny oblicza się dla 1929 roku na 26 milj. zł, z czego 23,9 milj. stanowił dochód konsumowany.

²⁾ Wskaźnik produkcji dóbr spożycia wynosił: 61,5 w roku 1932, 61,7 w 1933, 68,8 w 1934 (1928 = 100).

³⁾ Wskaźnik produkcji dóbr wytwórczych, przy podstawie 100 w 1928 roku, wynosił: 41,7 w roku 1932, 45,9 w 1933, 54,5 w 1934.

Średnia liczba zatrudnionych w zakładach przemysłowych obejmujących od 20 robotników wzrosła w roku 1934 w stosunku do średniej z 1933 o 9,1% (z 458,9 tys. do 501,8 tys.). Wskaźnik przepracowanych robotnikogodzin (1928 = 100) podniósł się w przemysłach metalowym i maszynowym z 44 w roku 1932 do 54,8 w roku 1934 i do 63,7 w maju 1935 roku; w przemyśle drzewnym z 45,5 do 62 (65 w maju 1935); w chemicznym z 74,7 do 81,5 (86 w maju 1935); we włókienniczym z 60 do 67,4 (72,8 w maju 1935), w odzieżowym z 53,5 do 76,2 (81,3 w maju 1935). Nawet przemysł mineralny, na którego całość w poważnym stopniu wpływają cegielnie i cementownie, dał średni wskaźnik zatrudnienia (przepracowanych robotnikogodzin) w 1934 roku 57,3 wobec 40,1 w 1932. Katastrofalnie przedstawiający się wskaźnik robotnikogodzin w przemyśle budowlanym wykazał także niejaką tendencję wzrostową, pozostając przecież wciąż jeszcze na poziomie bardzo niskim (17,3 w 1933, 22,8 w 1934). Inwestycje budowlane podnosiły się nieco w związku z lokowaniem detezauryzowanych kapitałów w budownictwo małych domków (zainicjowane przez rząd zarówno w celu zwiększenia zatrudnienia jak dla ulżenia głodowi mieszkaniowemu) oraz ze wzrostem budownictwa publicznego, opartego o pożyczki i subwencje Funduszu Pracy.

Przy pierwszych objawach wydobywania się z dna depresji zainteresowani bezpośrednio oraz właściwe czynniki rządowe połączyli swe wysiłki w kierunku hamowania tendencji zniżkowej płac. Usiłowano zwłaszcza, by przy przymykaniu nożyc, rozwartych na niekorzyść produktów rolnych, przemysłowcy nie przerzucali wymuszonych na nich obniżek cen na płace robotnicze. Zaczął też następować powrót do systemu umów zbiorowych, gwarantujących pewne minimum zarobku. Przywracanie tego systemu odbywało się nie tylko w wyniku samoobrony zainteresowanych, niezbyt do niej zdolnych wobec powszechnego braku pracy i przy rozproszonym ruchu zawodowym, ale również dzięki silnemu poparciu władz państwowych¹). W połączeniu z zaznaczającym się wzrostem zatrudnienia mogło to być uważane za pierwsze jaskółki poprawy sytuacji na odcinku pracy najemnej.

Cyfry dowodzą wszakże, że wydobywanie się z dna kryzysu postępuje bardzo powoli. Wbrew zasadzie stwierdzanej przy poprawie koniunktury, ceny hurtowe nie wzrosły, nawet nieco spadały²). Spadały w dalszym ciągu ceny zboża i wogóle artyku-

¹) Na wiosnę 1934 roku, podczas wielkiej akcji robotniczej za rozpowszechnieniem obowiązywania umowy zbiorowej w przemyśle włókienniczym, obok inspekcji pracy wywierały presję na opornych pracodawców — o wiele zresztą skuteczniejszą i ostrzejszą — władze administracyjne I instancji.

²) Wskaźnik cen hurtowych wynosił 58,4 za rok 1933, 55,8 za 1934, 52,8 w maju 1935 roku (przy podstawie 1928 = 100).

łów rolnych¹⁾, a przewidywania dla konjunktury zbożowej w latach najbliższych są dość pesymistyczne²⁾. Możliwy zastrzec, iż na ogólny spadek cen hurtowych wpłynęły w pewnym stopniu czynniki, leżące poza konjunkturą miejscową: niejakie potanie surowców i półfabrykatów, bądź uzależnionych od zagranicy, bądź obniżonych w swej wygórowanej przez kartele cenie, a także obniżka kosztów produkcji na odcinku płac.

Stabilizacja ciężkiego stanu gospodarczego Polski jest zresztą związana z międzynarodowymi komplikacjami gospodarczymi³⁾, z przeważająco rolniczym charakterem własnego gospodarstwa narodowego, przy którym wszelkie zmiany rozciągają się z natury rzeczy na dłuższe okresy, wreszcie — co przecież nie jest rzeczą najmniejszą — z twardą wolą utrzymania bez drgnięcia ustalonej w 1927 roku złotej waluty. Państwo Polskie bowiem nie jest dostatecznie bogate, by pozwalać sobie na eksperymenty nakręcania konjunktury bez uzasadnionej obawy o rychłe narażenie się na dewaluację z najcięższymi jej skutkami. Wobec takiego spłotu warunków, przy nienapływaniu kredytów z zewnątrz i nierozszerzającym się handlu zagranicznym — zjawiskach, znowu pozostających niejako poza sferą własnych wysiłków — trzeba się liczyć na dłuższą przyszłość z więcej niż skromnymi możliwościami rozwoju gospodarczego.

W tem trudnem położeniu gospodarczem spotkał Rzeczpospolitą Polską najcięższy cios, jaki mógł ją dotknąć. Dnia 12 maja 1935 roku zakończył życie jej wskrzesiciel Józef Piłsudski, który był „pomostem pomiędzy wielką nędzą rzeczywistości polskiej a wielkimi aspiracjami narodu”.

Ale przed jego śmiercią — znowu z jego woli — zbudowano trwałą podwalinę dla dzieła konsolidacji państwowo-twórczej. Datę 23 kwietnia 1934 roku nosi uchwalona przez ciała ustawodawcze nowa konstytucja. Z pierwszej, którą nadał sobie naród polski po odzyskaniu niepodległego bytu państwowego, nowa ustawa konstytucyjna utrzymała w mocy zasady: własności prywatnej, wolności nauki, powszechnego obowiązkowego nauczania (przy obowiązkowej nauce

¹⁾ Wskaźnik cen hurtowych zbóż wynosił (1928 = 100) 54,4 w 1931 roku, 49,4 w 1932 roku, 44 w 1933 roku, 35 w 1934 roku; wskaźnik ceny zwierząt rzeźnych spadł z 56,7 w 1931 roku do 36,7 w 1934 roku.

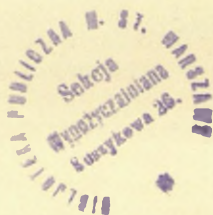
²⁾ Por. liczne prace B. Łączkowskiego, m. in. „Możliwości polityki zbożowej”. Warszawa 1934.

³⁾ „Żadna akcja o charakterze czysto wewnętrzno-państwowym nie może wystarczyć dla zapewnienia tego nowego podziału bogactw krajowych. Podział ten nie może zostać urzeczywistniony inaczej, jak przez całkowite wzajemne uzgodnienie wymiany handlowej pomiędzy krajami... Mało jest w chwili obecnej oznak przygotowywania się takiego podziału”. Ze sprawozdania Dyrektora Międzynarodowego Biura Pracy na XVIII sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy.

religii) oraz t. zw. prawa człowieka i obywatela w zakresie swobody sumienia, słowa i zrzeszania się, wolności osobistej i nietykalności mieszkania i korespondencji. Nowa konstytucja wzmocniła znakomicie autorytet władzy państwowej przez skupienie odpowiedzialności i jednolitej i niepodzielnej władzy w osobie prezydenta Rzeczypospolitej z ograniczeniem dotychczasowych prerogatyw ciał ustawodawczych.

Pojmując Państwo Polskie jako wspólne dobro wszystkich obywateli, nowa konstytucja uznaje pracę za podstawę rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej i gwarantuje jej ze strony państwa opiekę oraz nadzór nad jej warunkami (art. 8). Wyraziwszy w ten zwięzły sposób stosunek państwa do świata pracy, konstytucja zaraz potem zaznacza, że państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnem współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego.

Pozbawieni żywej legendy Marszałka Piłsudskiego, obywatele i rząd Polski, zespoleni w poczuciu swej odpowiedzialności, stanęli do szeregów w dążeniu do dobra powszechnego.



III

PRACOWNIK I PRACODAWCA

1. Ochrona pracy w chwili odzyskania niepodległości	
a) Ustawodawstwo zaborców	73
b) Pierwsze polskie placówki ochrony pracy	76
2. Dekrety Naczelnika Państwa	78
3. Ochrona pracy od zwołania sejmu konstytucyjnego do roku 1926.	85
4. Inicjatywa w dziedzinie ochrony pracy w okresie pomyślnej konjunktury gospodarczej.	97
a) Ochrona pracowników w miejscach pracy.	98
b) Umowa o pracę.	108
c) Sądy pracy.	112
5. Ustawodawstwo pracy w okresie depresji gospodarczej	115
a) Podział istniejącego kontyngentu pracy	116
b) „Przerosty” w ochronie pracy	116
c) Ułatwienie egzekwowania zarobków	118
d) Rozszerzenie rozjemstwa przymusowego	119
e) Ochrona pracy w Gdyni	121
6. Ochrona pracy w praktyce życiowej	122

1. OCHRONA PRACY W CHWILI ODZYSKANIA NIEPODLEGŁOŚCI.

a) *Ustawodawstwo zaborców.*

Między pięcioma ustawodawstwami zaborczymi, normującymi stosunek pracodawcy do pracownika na ziemiach polskich w chwili odzyskania niepodległości, zachodziły głębokie różnice: przede wszystkim istniał wyraźny przedział pomiędzy policyjnym prawem społecznym, obowiązującym na ziemiach b. zaboru rosyjskiego, a względnie nowoczesnymi systemami ustawodawstw społecznych, obowiązujących na ziemiach poaustrjackich, a zwłaszcza poprusskich. Różnice zmuszały ustawodawcę polskiego do podjęcia wysiłków unifikacyjnych, a nierówność poziomu nakazywała szukać rozwiązania, które podniosłoby zacofane ustawodawstwo b. dzielnicy rosyjskiej do wysokości dzielnicy zachodniej, a zarazem przystosowało bez krzywdzących pogorszeń poziom ustawodawstwa tamtej dzielnicy do stanu, obowiązującego na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej.

Część centralna Rzeczypospolitej — obszar b. Królestwa Kongresowego, rządzony od 1 maja 1808 roku prawem cywilnym Napoleona, miał unormowane zagadnienia pracownicze przede wszystkim kilkoma zwięzłymi przepisami tego kodeksu. Najważniejszy z nich postanawiał, że „do usług zobowiązywać się można tylko na pewien czas lub dla określonego przedsięwzięcia”; pozatem kodeks regulował ogólne warunki wykładni wszystkich umów. Cytowany przepis obalał wieczystą zależność pracownika od pracodawcy; był wyrazem równości prawnej obywateli i pozostawienia stronom całkowitej swobody przy określaniu wzajemnych stosunków.

W dość podobny sposób regulował stosunek pracodawcy do pracownika na ziemiach wschodnich X Tom Zbioru Praw Cesarstwa Rosyjskiego.

Poszczególne ustawy obowiązujące w wymienionych dzielnicach nosiły charakter przestarzały. Takimi były: postanowienie Księcia Namiestnika o urządzeniu kupiectwa z 11 stycznia 1817 roku, dotyczące pracowników kupieckich; przepisy polskich ustaw hipotecznych (prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z 14 kwietnia 1818 roku oraz prawo o przywilejach i hipotekach z 1 czerwca 1825 roku), dotyczące przywilejów w odniesieniu do należności pracowniczych, wreszcie ustawa z 24 maja 1860 roku o sądach gminnych wiejskich w Królestwie Polskiem (rozdział IX o najmie sługi i wzajemnych obowiązkach panów i sług, dotyczący zresztą tylko służby w rolnictwie). Pojęcie pracownika umysłowego w ustawodawstwie dzielnicy porosyjskiej nie było znane; jedynie na ziemiach wschodnich obowiązywały przepisy rosyjskiego kodeksu handlowego o najmie pracowników handlowych.

Po rewolucji 1905 roku nastąpiła obszerna nowelizacja odpowiedniej części X Tomu Zbioru Praw i ustawy o pracy przemysłowej. Ustawa ta zawierała rozdział o warunkach pracy w przedsiębiorstwach przemysłowych, regulowała sposoby zawarcia najmu robotników, przewidywała książeczki obrachunkowe, ustalała wypadki, kiedy robotnik mógłby być wydalony, określała warunki pracy kobiet, wyrostków i młodocianych, mając przynajmniej częściowo na względzie ochronę ich życia i zdrowia, przewidywała istnienie regulaminów wewnętrznych w przedsiębiorstwach, dopuszczała nakładanie przez inspektorów fabrycznych kar na pracodawców za naruszenie postanowień ustawy, ograniczała wymiar kar, nakładanych przez pracodawcę na robotnika, określała dzień roboczy na 11½ godziny (co w ówczesnych stosunkach rosyjskich było posunięciem korzystnym dla pracowników, jakkolwiek w Łodzi już się ustalił zwyczajowo 10-ciogodzinny czas pracy), dopuszczała wreszcie niejaki zaczątki przedstawicielstwa pracowniczego w postaci t. zw. starostów w przedsiębiorstwach przemysłowych. Wydane w roku 1906 przepisy tymczasowe o związkach i stowarzyszeniach, wprowadzone w następstwie mocno ograniczone przez policyjną działalność administracji, dopuszczały formalnie prawo zrzeszania się zawodowego i zakładania związków zawodowych.

Nieco inny już charakter posiadało ustawodawstwo o stosunku pracy w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim. Obowiązująca na tym obszarze Powszechna Księga Ustaw Cywilnych z roku 1811, znówelizowana jednak trzykrotnie rozporządzeniami cesarskimi z lat 1914, 1915 i 1916, uwzględniała ostatnio w szeregu przepisów współczesne pojęcie umowy o pracę. W szczególności wiele postanowień o „kontrakcie służbowym” i o „kon-

trakcie o dzieło" miało wyraźny charakter iuris cogentis czyli przepisów, których żadna umowa nie może uchylić.

Poza kodeksem cywilnym, na ziemiach dzielnic poaustriackich obowiązywała ustawa z 16 stycznia 1910 roku o kontrakcie służbowym pomocników handlowych i innych pracujących z podobnym stanowiskiem. Przepisy te w stosunku do pracowników umysłowych zostały zastąpione czasem przez postanowienia polskiego rozporządzenia o umowie o pracę, natomiast obowiązują nadal w stosunku do innych pracowników handlowych.

Względnie współczesne brzmienie posiadały przepisy niektórych ustaw cywilnych austriackich, dotyczące przywilejów na rzecz należności pracowniczych, jak np. przepisy ordynacji konkursowej oraz ordynacji ugodowej z 1914 roku.

Natomiast charakter reakcyjny i policyjny posiadał t. zw. regulamin dla sług, obowiązujący w Małopolsce od 1855 roku: dykcja policji władna była nawet rozstrzygać spory cywilne między słuźbodawcami i słuźącymi oraz nakładać kary policyjne. Dopiero polskie prawo o sądach pracy z października 1934 roku odebrało moc prawną tym postanowieniom.

Ustawa z 17 czerwca 1883 roku o mianowaniu inspektorów przemysłowych wyposażała inspekcję przemysłową w Małopolsce w dość istotne uprawnienia w dziedzinie nadzoru nad wykonywaniem pracy w zakładach przemysłowych.

Zupełnie współczesny charakter posiadała u s t a w o d a w s t w o s p o ł e c z n e n i e m i e d z i e c k i e, aczkolwiek i tutaj istniały pewne dość oryginalne wyjątki. Paragrafy 611 — 630 kodeksu cywilnego Rzeszy, dotyczące umowy usług, nosiły charakter ochronny. Dziś może w niektórych szczegółach są one nieco przestarzałe, lecz w swoim czasie stanowiły olbrzymi postęp w porównaniu do kodeksów poszczególnych państw niemieckich. Uzupełniały ten kodeks przepisy niemieckiego kodeksu handlowego, zawierającego rozdział o pomocnikach handlowych i uczniach handlowych, oraz postanowienia niemieckiej ordynacji upadłościowej i wreszcie przepisy ordynacji przemysłowej Rzeszy Niemieckiej w brzmieniu noweli z 27 grudnia 1911 roku.

Przy całej współczesności postanowień przedwojennego prawa niemieckiego, które do prawa cywilnego wniosło postanowienia o stowarzyszeniach, jednocześnie aż do przewrotu 1918 roku obowiązywały w Niemczech przepisy o zakazie zrzeszania się robotników rolnych.¹⁾

¹⁾ Przepisy te stały się czasem przyczyną do międzynarodowej konwencji o swobodzie zrzeszania się pracowników rolnych. Z zakazów zrzeszania się robotników rolnych powstała konwencja międzynarodowa, gwarantująca im swobodę w tym zakresie. Natomiast nie istnieje żadna konwencja międzynarodowa o swobodzie zrzeszania się pracowników przemysłowych.

Odrębną grupę przepisów, pozostawionych przez zaborcę niemieckiego na ziemiach zachodnich, stanowi ustawodawstwo rozjemcze z okresu wojny oraz powojenne „demobilizacyjne”. W chęci zapewnienia państwu poparcia świata pracowniczego ustawa z 1916 roku o służbie pomocniczej przewidywała w przedsiębiorstwach obowiązkowe wydziały (delegacje) pracownicze, jak również komisje rozjemcze, mające na celu orzekanie o warunkach pracy.¹⁾ Ustawę tę zastąpiło wydane przez Radę Komisarzy Ludowych w dniu 23 grudnia 1918 roku prawo o umowach zbiorowych, wydziałach robotniczych i pracowniczych oraz o załatwianiu zatargów w pracy, które obowiązuje w całej dzielnicy zachodniej do chwili obecnej. Przepisy te zapewniły istnienie specjalnych komisji rozjemczych do orzekania w zatargach zbiorowych, przewidywały moc prawną umów zbiorowych i dopuściły nadawanie im mocy powszechnie obowiązującej oraz uregulowały organizację wydziałów robotniczych i pracowniczych w zakładach pracy. W lutym 1920 roku uchylono w Niemczech dział drugi tej ustawy o wydziałach robotniczych i zastąpiono go ustawą o radach załogowych. Prawo to weszło w życie na ziemiach polskich już tylko na Górnym Śląsku, który nie wchodził jeszcze podówczas w skład Państwa Polskiego.

Prawo demobilizacyjne, wydane po zakończeniu wojny, miało na celu dopomożenie w drodze zarządzeń do możliwie spokojnego przekształcenia produkcji wojennej na produkcję pokojową. Podstawowe rozporządzenie w tej dziedzinie z 7 listopada 1918 roku upoważniło kanclerza Rzeszy do wydawania wszelkiego rodzaju postanowień, niezbędnych dla celów demobilizacyjnych, oraz do powoływania komisarzy demobilizacyjnych o bardzo szerokich pełnomocnictwach. Dalsze rozporządzenia, ogłoszone na podstawie ogólnych pełnomocnictw z 7 listopada 1918 roku, umożliwiły komisarzom demobilizacyjnym przymusowe narzucanie orzeczeń rozjemczych, wydawanych przez komisje pojednawczo-rozjemcze, a zarazem dały im uprawnienia do przeciwdziałania zamykaniu lub zwijaniu zakładów pracy, jak również redukcjom robotniczym. Przepisy te stały się jednym z narzędzi prawnych, którymi posługuje się do chwili obecnej administracja państwowa polska na Górnym Śląsku oraz w województwach poznańskim i pomorskim.

b) Pierwsze polskie placówki ochrony pracy.

Po opuszczeniu Kongresówki przez władze rosyjskie w sierpniu 1915 roku Komitet Obywatelski m. st. Warszawy powołał zaraz do

¹⁾ Było to dalszym etapem rozwoju, zapoczątkowanego orędziem Wilhelma II z 1891 roku; orędzie umożliwiało powstawanie delegacji pracowniczych za zgodą pracodawcy.

życia inspektorat fabryczny, składający się: z organu projektodawczego, początkowo urzędującego przy Komitecie, a następnie przy zarządzie m. st. Warszawy, i z organu wykonawczego — 6 inspektorów fabrycznych, dobranych przez komisję i mianowanych przez Komitet Obywatelski. W skład komisji organizacyjnej wchodził przedstawiciel pracodawców i pracowników oraz osoby zaproszone w charakterze rzeczoznawców. Komisja, powołana do opracowania statutu projektowanego „Wydziału pracy”, faktycznie była przede wszystkim organem nadzorczym i opiniodawczym inspekcji fabrycznej. Po opracowaniu projektu jej statutu komisja rozwiązała się w kwietniu 1916 roku. Mianowani przez Komitet Obywatelski inspektorzy fabryczni wykonywali czynności b. państwowych rosyjskich inspektorów fabrycznych. Po rozwiązaniu się komisji inspektorzy urzędowali nadal, początkowo nie mając nad sobą organu zwierzchniego i nadzorczego. Z wprowadzeniem samorządu miejskiego i powstaniem przy magistracie m. st. Warszawy w grudniu 1916 roku Wydziału IV do spraw przemysłowych i ochrony pracy inspektorat fabryczny został sekcją tego wydziału. Dnia 1 grudnia 1916 roku utworzono stanowisko Głównego Inspektora Fabrycznego jako organu kierowniczego inspekcji fabrycznej w Warszawie.

Władze okupacyjne niemieckie tłumili jednak w zarodku wszelkie poważniejsze poczynania inspektorów fabrycznych i odmawiały im jakiegokolwiek egzekutywy, nawet w ramach obowiązującej rosyjskiej ustawy o pracy w przemyśle.

Na początku 1917 roku utworzony w tym czasie Departament Pracy przy Tymczasowej Radzie Stanu w kontakcie z warszawską inspekcją fabryczną rozpoczął pracę w kierunku upaństwowienia inspekcji fabrycznej. Przygotowaniem podstaw prawnych i organizacyjnych zajęła się utworzona w Departamencie Komisja Ochrony Pracy, która po utworzeniu Ministerjum Opieki Społecznej i Ochrony Pracy przekształciła się 28 stycznia 1918 roku w Sekcję Ochrony Pracy tegoż ministerstwa z działem inspekcji pracy w jej łonie.

Nieliczna warszawska inspekcja fabryczna w okresie okupacji miała charakter raczej laboratorjum ideologicznego niż realnego organu władzy inspekcyjnej.

Na ziemiach okupacji austriackiej utworzono przejściowo w latach 1916 i 1917 dwa inspektoraty przemysłowe — w Lublinie i w Kielcach. W Małopolsce pozostawało kilku dawnych inspektorów przemysłowych. W dzielnicy zachodniej istniały urzędy inspektoratów przemysłowych. Istnienie wszystkich tych urzędów było jednak tylko formalne.

2. DEKRETY NACZELNIKA PAŃSTWA.

Przepisy ustawodawstw zaborczych stały się pewnego rodzaju kanwą dla twórczej działalności ustawodawcy polskiego w zakresie stosunku pracownika do pracodawcy. Nie one jednak decydowały o kształtowaniu się stosunków pracowniczych w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, lecz wielki prąd ruchów masowych, związanych z wielką wojną, który poruszył również warstwy pracownicze na ziemiach polskich.

Pod pierwszym podmuchem wolności związki zawodowe, nie mając należytych kadr, wchłaniały wielkie masy członków, zupełnie nieprzygotowanych do jawnej działalności zawodowej, a pokładających w ruchu zawodowym bardzo rozległe nadzieje. Wśród robotników przemysłowych najsilniejsze wpływy osiągała grupa związków, należąca do zespołu organizacyjnego Polskiej Partii Socjalistycznej i posiadająca najlepsze kadry działaczy zawodowych, wyszkolonych w Małopolsce. Ta grupa zawodowa przenikała również na teren rolny — w szczególności w województwach południowych, środkowych i wschodnich, podczas gdy w województwach zachodnich największymi wpływami wśród robotników rolnych rozporządzały związki Zjednoczenia Zawodowego Polskiego (wpływy Narodowej Partii Robotniczej), których główne ośrodki organizacyjne tam się też mieściły.

Obok nagle wybuchającego ruchu zawodowego powstawały wszelkiego rodzaju komitety folwarczne robotników rolnych, które wysyłały „delegatów” i wysuwały żądania, nieraz zupełnie niemożliwe do zrealizowania.

Zresztą pracodawcy nie tylko na wsi, ale i w miastach byli niemniej od robotników nieprzygotowani do właściwej oceny potrzeb chwili. Nie było przytem jeszcze na ziemiach polskich w tym okresie żadnych odpowiednich organów państwowych, któreby pośredniczyły w konfliktach między pracownikami a pracodawcami. Rola ta przypadła tworzącej się inspekcji pracy, a działalność jej w tym kierunku ułatwiły pierwsze posunięcia ustawowe rządu, czyniące zadość wysuwanym przez masy hasłom, a zwłaszcza uprawomocnienie swobody rozwoju *p r a c o w n i c z y c h* *z w i ą z k ó w z a w o d o w y c h* przez dekret z 8 lutego 1919 roku, który wtłoczył odruchy społeczne w karby odpowiedzialnych organizacji. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości ruch zawodowy na ziemiach Rzeczypospolitej osiągnął bardzo wysokie wyniki liczbowe.

Dekret o pracowniczych związkach zawodowych, pomimo swej struktury tymczasowej, przetrwał w rzeczywistości do chwili obecnej. Dekret ten zniósł wszelkie prawne ograniczenia, krępujące wolność zrzeszania się zawodowych organizacji robotniczych.

W myśl przepisów dekretu zarejestrowane związki zawodowe uzyskały osobowość prawną, mogły zrzeszać się między sobą i stanowiły przedstawicielstwo interesów zawodowych klas pracujących wobec Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej i jego organów. Zrywając całkowicie z zasadą legalizacji związków, dekret powierzył ich rejestrację inspektorom pracy, dzięki czemu w dużej mierze uniezależnił je od władz politycznych.

Jednym z pierwszych zarządzeń pierwszego rządu polskiego było wydanie dekretu Naczelnika Państwa o 8-godzinnym dniu pracy z 23 listopada 1918 roku. Dekret ten ustalił 8-godzinny dzień i 46-godzinny tydzień pracy dla robotników i pracowników we wszystkich zakładach przemysłowych, górniczych, hutniczych, rzemieślniczych, przy komunikacjach lądowych i wodnych oraz w przedsiębiorstwach handlowych, z zastrzeżeniem, by skrócenie czasu pracy do tej normy nie pociągało za sobą obniżenia płacy. Dekret o 8-godzinnym dniu pracy ukazał się w chwili, gdy właściwie na ziemiach polskich produkcji przemysłowej prawie że nie było, a wielkie masy bezrobotnych robotników i powracających uciekinierów poszukiwały wszelkimi sposobami pracy. Jednak dekret ten posiadał znaczenie symboliczne — był zapowiedzią reformatorskiej działalności władz polskich, wyrazem ideologii rządu, na czele którego stali wodzowie ruchu robotniczego z okresu przedwojennego.

Jednocześnie z przygotowywaniem nowych zarządzeń ustawodawczych energicznie montowano aparat inspekcji pracy. Po usunięciu okupantów niemieckich inspekcja fabryczna m. st. Warszawy podporządkowała się kierownictwu i nadzorowi szefa sekcji ochrony pracy. Uruchomione jeszcze z początkiem października trzymiesięczne kursy przygotowawcze dla kandydatów na stanowiska inspektorów pracy wypuściły w grudniu 15 kandydatów na inspektorów pracy i 7 na podinspektorów pracy. Opracowano na nowych zasadach przygotowywane zdawna przepisy o inspekcji pracy i ogłoszono je 13 stycznia 1919 roku jako dekret tymczasowy z 3 stycznia 1919 roku o urzędzeniu i działalności inspekcji pracy. Z dniem 15 stycznia, t. j. w dwa dni po ogłoszeniu dekretu, dokonano prowizorycznego podziału obszarów, znajdujących się w danej chwili pod zarządem władz centralnych, na 7 okręgów, mieszczących w sobie 28 obwodów inspekcji pracy. Organizacja ta objęła mniej więcej terytorjum b. Królestwa Kongresowego.

Najważniejszymi wynikającymi z dekretu uprawnieniami inspekcji pracy były: prawo wydawania bezpośrednio zarządzeń, mających na celu w konkretnych wypadkach wprowadzenie w życie przepisów prawnych o ochronie pracy; prawo wstępu o każdej porze dnia i nocy, za okazaniem legitymacji, do wszystkich zakładów pracy i urzędzeń dla robotników; prawo wymierzania kar admi-

nistracyjnych za wykroczenia, przewidziane w rosyjskiej ustawie o pracy w przemyśle; wogóle zaś prawo nadzoru nad wykonywaniem wszelkich przepisów prawnych o ochronie pracy. Dekret nie określał jednak ściśle funkcji poszczególnych organów inspekcji i toku urzędowania, nie wskazywał trybu wydawania zarządzeń ani skutków karnych w razie niewykonania dobrowolnie zarządzeń inspektora pracy, nie ustalał uprawnień inspekcji pracy wobec zakładów państwowych i samorządowych ani jej stosunku do innych władz¹⁾ i nie nadawał jej prawa wzywania zainteresowanych do jej urzędów. Niemniej przecież zasadnicze postanowienia dekretu, czyniące inspekcję pracy powszechną i nadające jej główne wiązania organizacyjne, stworzyły zręby podstaw, na których oparły się jej działalność i rozwój.

Jako organa inspekcji pracy powołani wówczas zostali istniejący dotychczas: 1) główny inspektor pracy, 2) okręgowi inspektory pracy, 3) obwodowi inspektory pracy oraz 4) organa pomocnicze — podinspektory pracy i podinspektory-lekarze. Nadto dekret przewidywał kolegialne organa inspekcji pracy i asystentów robotniczych; ta ostatnia instytucja uzyskała możliwość realizacji dopiero w drugiej połowie 1935 roku²⁾.

Dekret tymczasowy o inspekcji pracy rozciągnął narazie swą moc obowiązującą na obszar b. Królestwa Polskiego. Na obszarze tym nadzorowi rosyjskiej inspekcji fabrycznej podlegały jedynie zakłady przemysłowe o charakterze fabrycznym — posiadające silniki lub zatrudniające ponad 16 robotników. Dekret rozciągnął działalność inspekcji pracy na wszystkie dziedziny gospodarki narodowej i na wszystkie zakłady, a więc na całą dziedzinę pracy najemnej — uczynił z niej istotną inspekcję pracy.

Niezależnie od stworzenia sieci inspekcji pracy Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w pierwszym okresie ruchów robotniczych powoływało do czynności rozjemczych, zwłaszcza przy zatargach wiejskich, t. zw. korespondentów i delegatów rolnych, których liczba doszła do 25-u. Mieli oni trudne zadanie łagodzenia konfliktów pracowników rolnych, którzy do owego czasu znajdowali się w niesłychanie upośledzonym położeniu ma-

¹⁾ Szeroko były dyskutowane i rozważane w łonie rządu tendencje podporządkowania inspekcji pracy władzom administracji ogólnej II instancji w związku z ustawą z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji. Jednakże zwyciężyło zdecydowane stanowisko Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz zainteresowanych czynników społecznych, które przeciwstawiły się poddaniu okręgowych inspektorów pracy pod zwierzchnią władzę wojewodów ze względu na specjalne potrzeby i charakter instytucji inspekcji pracy. Dzięki temu inspekcja pracy pozostała odrębną gałęzią administracji państwowej, niezespoloną z wojewódzkimi i powiatowymi władzami administracji ogólnej, co znalazło później wyraz w przepisie ustawowym.

²⁾ Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 lipca 1935 roku.

terjalnem i na odpowiednio niskim poziomie kultury ogólnej i politycznej. W połączeniu z tradycyjnymi uprzedzeniami właścicieli majątków rolnych czyniło to rolę właściwych władz państwowych szczególnie trudną i odpowiedzialną.

Inspektorów przemysłowych, urzędujących w b. Galicji na zasadzie austriackiej ustawy z 17 czerwca 1883 roku w charakterze urzędników Ministerstwa Przemysłu i Handlu, podporządkowano ustawą z 2 marca 1920 roku Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej, przyczem rozszerzono zakres ich działania przez powierzenie im wykonywania nadzoru nad stosowaniem przepisów prawa o ochronie pracy we wszystkich dziedzinach pracy najemnej — analogicznie jak w dekreście z 3 stycznia 1919 roku o inspekcji pracy; równocześnie nazwę inspektorów przemysłowych zmieniono na nazwę inspektorów pracy.

W b. zaborze pruskim po usunięciu władz pruskich czynności inspektorów pracy wykonywali początkowo inspektorzy przemysłowi i t. zw. inspektorzy pracy w rolnictwie. Pierwsi pełnili funkcje dawnych niemieckich inspektorów przemysłowych na zasadzie przepisów ordynacji przemysłowej Rzeszy Niemieckiej oraz postanowienia królewskiego z 27 kwietnia 1891 roku i podlegali departamentowi przemysłu i handlu w istniejącem przejściowo ministerstwie b. dzielnicy pruskiej. Inspektorzy pracy w rolnictwie, ustanowieni rozporządzeniem Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 15 czerwca 1919 roku o urządzeniu inspektoratu pracy w rolnictwie i o załatwianiu zatargów pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, podlegali departamentowi pracy tegoż ministerstwa i spełniali funkcje, wykonywane w innych dzielnicach przez inspektorów pracy w zakresie ochrony pracy na roli. Na organa inspekcji pracy w rolnictwie wyznaczono okręgowych inspektorów i dwóch głównych inspektorów pracy (jednego dla województwa poznańskiego, drugiego dla województwa pomorskiego).

Po zniesieniu odrębności administracyjnej województw zachodnich rozporządzenie Rady Ministrów z 16 października 1922 roku scaliło urzędy inspektorów przemysłowych i inspektorów pracy w rolnictwie w jeden organ inspekcji pracy, podległej Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Rozporządzenie to utworzyło dwa nowe okręgi inspekcji pracy na województwo poznańskie i na województwo pomorskie. Równocześnie okręgowym inspektorom pracy powierzono sprawowanie funkcji dawnych pruskich regencyjnych radców przemysłowych, jako też uprawnienia głównych inspektorów pracy w rolnictwie i nadano im charakter władzy nadzorczej w stosunku do powołanych w tym samym czasie inspektorów obwodowych. Kierownictwo zwierzchnie oddano głównemu inspektorowi pracy w Warszawie.

Dekret tymczasowy z 3 stycznia 1919 roku o działalności i urządzeniu inspekcji pracy oraz inne polskie ustawy ochronne rozciągnięto na Ziemię Wileńską¹⁾ rozporządzeniem Rady Ministrów z 21 sierpnia 1922 roku, na obszary zaś ziem wschodnich przyłączonych na skutek traktatu ryskiego — rozporządzeniem Rady Ministrów z 19 października 1922 roku.

Ustawa sejmiku śląskiego z 16 kwietnia 1928 roku wyraziła zgodę na wejście w życie na obszarze województwa śląskiego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy, przez co zakończone zostało scalenie polskiej inspekcji od strony formalnej. W tym właśnie czasie mogło rozpocząć się scalenie ściślejsze dzięki wejściu w życie zasadniczych ustaw polskich o ochronie pracy. Do tego czasu inspekcja pracy w poszczególnych b. zaborach różniła się kierunkiem swej działalności, metodami postępowania i przysługującymi jej organom uprawnieniami.

Za najdonioślejszy odcinek działalności polskiej inspekcji pracy w okresie organizowania się nowej państwowości należy uważać niewątpliwie akcję rozjemczą w zatargach między pracownikami a pracodawcami. Ustawodawstwo rosyjskie przewidywało występowanie inspektora fabrycznego w charakterze oskarżyciela wobec sądu, a nawet samodzielne rozstrzyganie przez niego pomniejszych sporów, wynikających między robotnikiem a pracodawcą na tle stosunku pracy. Działając na podstawie tych przepisów, pierwsi polscy inspektorzy pracy przejęli również te obowiązki. Przy nieustannych podówcześnie tarciach i nieporozumieniach dawało to podstawę do zwracania się do inspekcji pracy z wszelkiego rodzaju skargami i żalami, nawet bynajmniej nie należącymi do jej właściwości. Wprawdzie sądownictwo polskie, zorganizowane bardzo sprawnie jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, funkcjonowało już wypełni; jednak droga sądowa, z istoty rzeczy przewlekła, a dla ludzi nie-

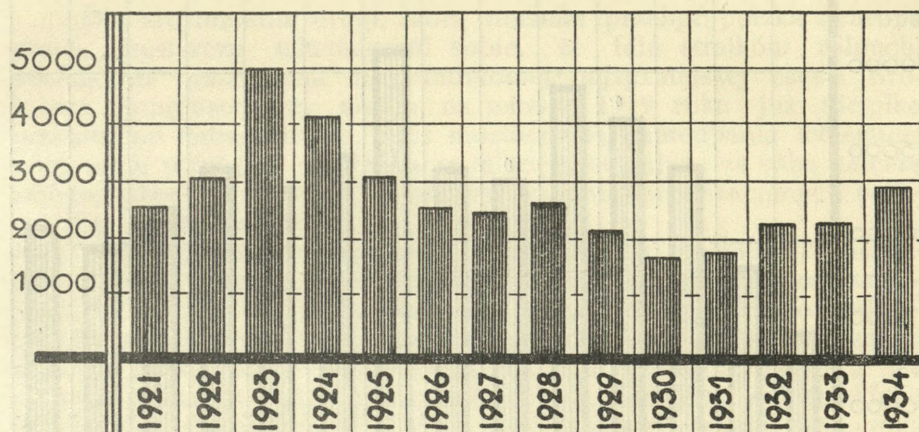
¹⁾ Interesujący fragment historii inspekcji pracy w Polsce stanowi powstanie i rozwój inspekcji pracy w t. zw. Litwie Środkowej.

Jeszcze w dniu 30 sierpnia 1919 roku Naczelnik Okręgu Wileńskiego Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich powołał inspektora pracy w Wilnie na obszar województwa wileńskiego i powiatów nowogródzkiego, lidzkiego i grodzieńskiego. Inspektorat ten wykonywał rewizje techniczne, opinował sprawy rek wizycyj zakładów pracy, załatwiał zatargi lokalne i pośredniczył przy zawieraniu umów zbiorowych, łagodząc konflikty społeczne, obostrzone po kilkumiesięcznym okresie rządów bolszewickich. Z dniem 25 września 1919 roku rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich powierzyło wileńskiemu inspektorowi pracy rejestrację związków zawodowych, zaś z dniem 7 lutego 1920 roku przeszły do niego również sprawy opieki społecznej. Inwazja bolszewicka w roku 1920 przerwała tę działalność, i dopiero zajęcie Wileńszczyzny przez wojska gen. Żeligowskiego i utworzenie Litwy Środkowej umożliwiło jej kontynuowanie na podstawie trzech dekretów (Nr. 2 z 12 października i Nr. 25 z 23 listopada 1920 roku oraz Nr. 60 z 11 stycznia 1921 roku).

wykształconych szczególnie zastraszająca, wymagała podstaw prawnych, których częstokroć brak było w zatargu, wyrosłym na podłożu zaognionych i powikłanych stosunków społeczno-gospodarczych. Robotnik szedł więc ze swoją skargą do inspektora pracy i przywykł uważać go za naturalnego obrońcę swego prawa i krzywdy.

Niemalą przytem rolę odegrał dobór pierwszych sił inspektorskich, na które złożyły się przeważnie elementy ideowe, szczerze

ZATARGI ZBIOROWE ZAŁATWIANE PRZEZ LOKALNE ORGANA INSPEKCJI PRACY.



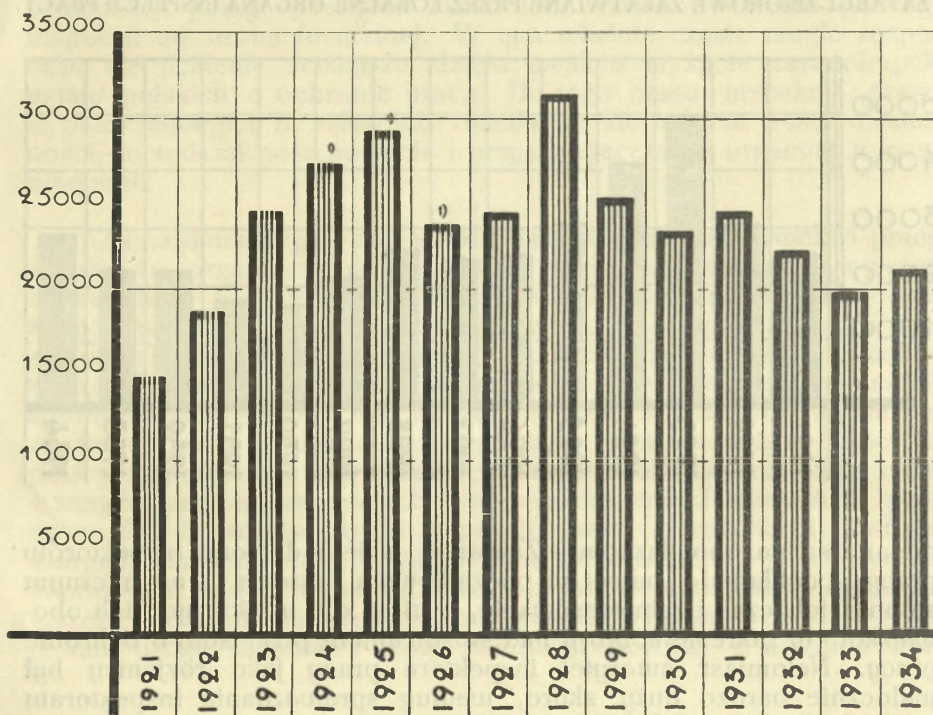
oddane swym obowiązkom. Zaufanie, jakim darzono inspektorów pracy, pochłaniało nawet w początkowym okresie w nadmiernym stopniu ich czas i zainteresowanie, z ujmą dla właściwych ich obowiązków w zakresie kontroli nad stosowaniem przepisów o ochronie pracy. Natomiast autorytet inspektora pracy jako rozjemcy był widocznie bardzo duży, skoro, według sprawozdania inspektoratu pracy I okręgu za rok 1919, w 85 na 100 zgłoszonych spraw udawało im się osiągać porozumienie.

Zatargi zbiorowe o szerszym zakresie terytorjalnym lub rzeczowym, jak również takie, których nie udało się zlikwidować miejscowym organom inspekcji pracy, przekazywały one przeważnie do załatwiania głównemu inspektoratowi pracy, względnie Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej¹⁾.

¹⁾ Ścisłe rozróżnianie tych instancji jest i było o tyle zbyteczne, że faktycznie kierownictwo sekcji (departamentu) ochrony pracy i stanowisko głównego inspektora pracy jednoczyły się w tej samej osobie, z wyjątkiem okresu od połowy 1925 do drugiej połowy 1929 roku.

Ułożenie się stosunków między pracownikami a pracodawcami na podstawie uprawnień ustawowych i nabycie rutyny w likwidowaniu konfliktów bądź na drodze prawnej, bądź na konferencjach dwustronnych z udziałem czynnika rządowego, pozwoliły inspekcji pracy z biegiem czasu poświęcać coraz więcej uwagi nadzorowi nad wykonywaniem przepisów ochrony pracy: w pierw-

ZATARGI INDYWIDUALNE ZAŁATWIANE PRZEZ INSPEKTORÓW PRACY.



szej połowie 1919 roku na obszarze b. Kongresówki na jedną siłę inspekcyjną wypadało przeciętnie zaledwie 18 wizytacji, w roku 1927 przypadało ich po 184, co w polskich warunkach komunikacyjnych, przy częstokroć wielkich odległościach między fabrykami, może być uważane za cyfrę poważną.

Już w pierwszych latach istnienia inspekcji pracy weszły w zwyczaj systematyczne zebrania inspektorów pracy celem wspólnego omawiania zagadnień związanych z ich działalnością. Zebrania te przerodziły się w periodyczne zjazdy regionalne i ogólnokrajowe,

które przyczyniły się w sporej mierze do ideowej unifikacji inspekcji pracy — pomimo różnego ustawodawstwa materialnego i formalnego, obowiązującego w poszczególnych dzielnicach.

3. OCHRONA PRACY OD ZWOŁANIA SEJMU KONSTYTUCYJNEGO DO ROKU 1926.

Dla zrozumienia drogi, którą musiała przebyć polska ochrona pracy, wystarczy uświadomić sobie, że fala strajków rolnych, szczególnie gwałtowna w południowej, najżyźniejszej części Królestwa Kongresowego, groziła na wiosnę 1919 roku już nie tylko przelotnymi zaburzeniami, lecz możliwością zaniedbania właściwej pory robót polnych. Zaniedbanie takie, pociągające za sobą zawsze zaprzepaszczenie zbiorów, w obliczu braków aprowizacyjnych oznaczałoby klęskę głodową.

W tym stanie rzeczy sejm zażądał, aby działalność inspektorów pracy rozciągnęła się na rolnictwo; jednocześnie zaś zagrożono zarządem przymusowym majątkom ziemskim „niezagospodarowanym wskutek opornego stanowiska właścicieli wobec słusznych żądań robotniczych i pojednawczej akcji inspektorów pracy”. Ta uchwała sejmu, powzięta jednocześnie z uchwaleniem odpowiedniej ustawy dnia 28 marca 1919 roku, dała początek całemu systemowi ustawodawczemu załatwiania zatargów z zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w rolnictwie.

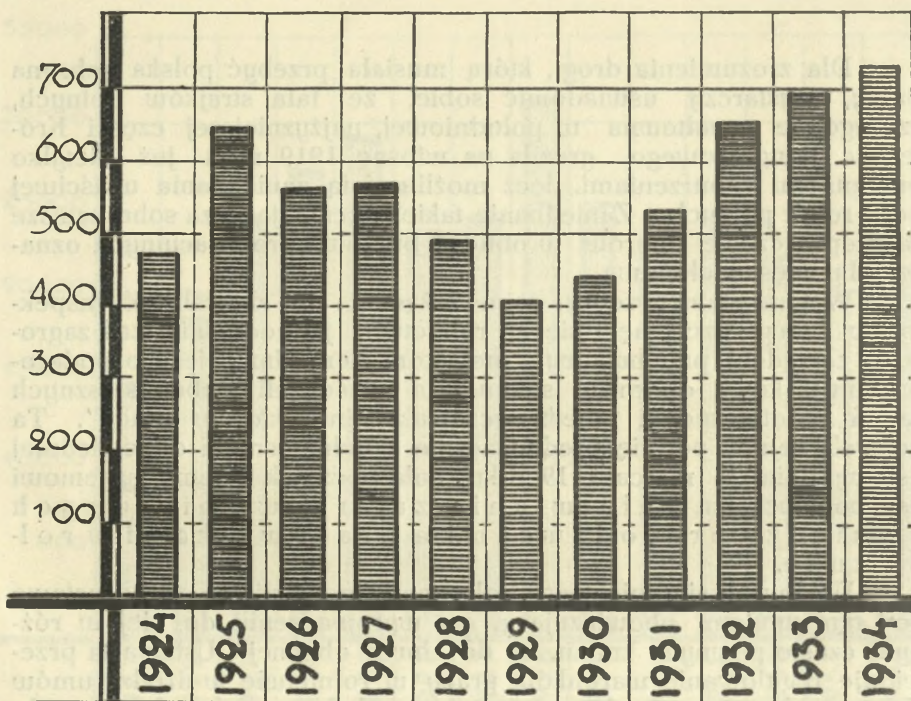
W dniu 1 sierpnia tegoż roku sejm uchwalił obszerną ustawę pod tym tytułem, obowiązującą, po wprowadzeniu do niej w różnym czasie pewnych zmian, aż do chwili obecnej. Ustawa ta przewiduje regulowanie warunków pracy w rolnictwie w drodze umów zbiorowych, zawieranych na parytatywnych komisjach polubownych, względnie rozjemczych, ponadto zaś — orzekanie przez komisje rozjemcze w sporach indywidualnych w wypadkach przekroczenia postanowień umowy zbiorowej.

Warunki pracy ustalone w drodze umów zbiorowych podlegają corocznie, przed rozpoczęciem roku gospodarczego, rewizji, dokonywanej na konferencjach stron przy udziale czynnika rządowego. W razie niedojścia do porozumienia polubownie wykorzystuje się uprawnienia, nadane ministrowi Pracy i Opieki Społecznej przez ustawę z 18 lipca 1924 roku o powoływaniu nadzwyczajnej komisji rozjemczej do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w rolnictwie. Nadzwyczajna komisja rozjemcza orzeka przy udziale czynnika rządowego, który

reprezentują przedstawiciele trzech ministerstw (Pracy i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Sprawiedliwości) i którego decyzja jest ostatecznie obowiązująca w razie uchylecia się stron od współpracy w komisji.

Rozjemstwo w stosunkach rolnych osłabiło ostrze uchwalonej jednocześnie z niem¹⁾ ustawy o zabezpieczeniu sprzętu zasiewów

KOMISJE ROZJEMCZE ROLNE.



rolnych, która za jednostronne naruszenie umowy zawartej między pracodawcami a pracownikami rolnymi w okresie sprzętu lub zasiewów przewidywała karę aresztu do 6 miesięcy²⁾. Dzięki ustawodawstwu o rozjemstwie strajki rolne stały się rzadkimi wyjątkami, a sieć umów zbiorowych pokryła cały obszar Państwa.

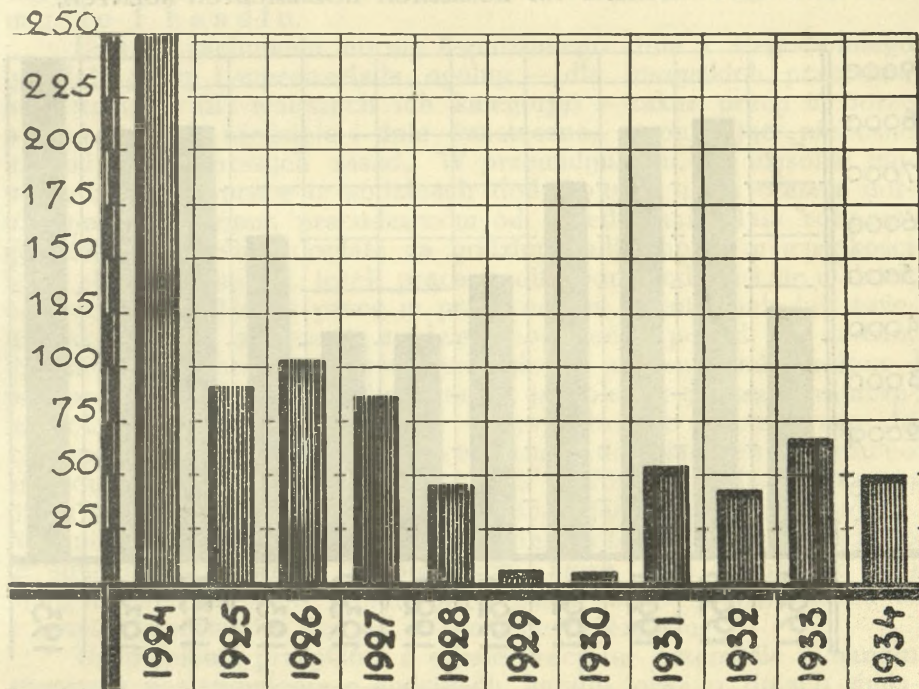
Umowa zbiorowa w rolnictwie w oparciu o przepisy wyżej wymienionych ustaw ma moc powszechnie obowiązującą na da-

¹⁾ Dnia 2 sierpnia 1919 roku.

²⁾ Przepis ten stanowi precedens do ogólnych sankcyj karnych za naruszenie cywilnej umowy o pracę, rozwiniętych w art. 59 prawa o wykroczeniach z 1932 roku.

nym obszarze. Z uwagi na zawartą w nich treść umowy te stały się równoznaczne z kodeksem pracy dla robotników rolnych. Oprócz taryf wynagrodzenia za pracę różnych kategorii robotników rolnych, postanowienia umów zbiorowych w rolnictwie przewidują: zróżniczkowanie według dekad normy czasu pracy, wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych i w dniach świątecznych,

ZATARGI ZBIOROWE NA KOMISJACH ROZJEMCZYCH ROLNYCH.

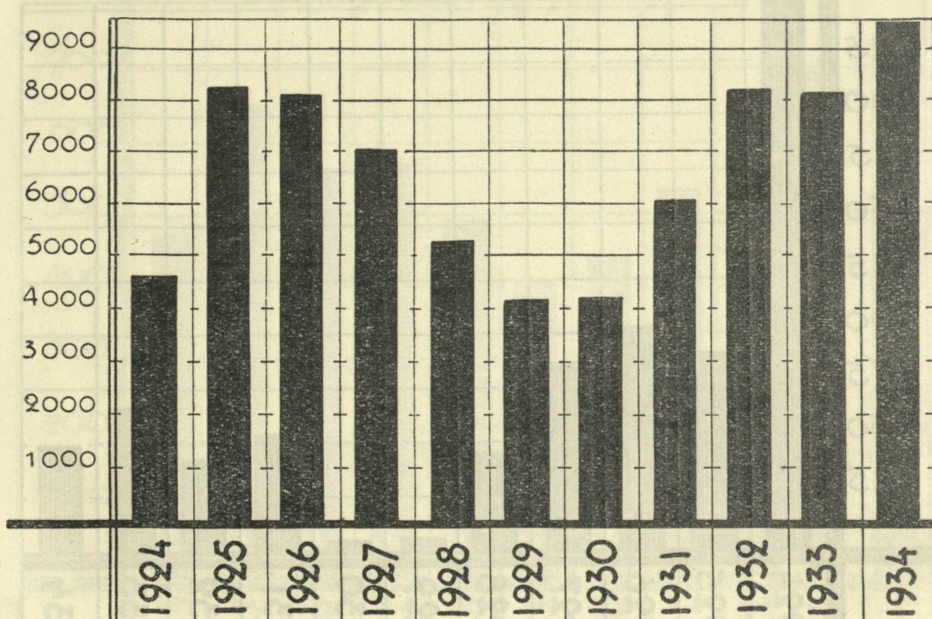


świadczenia pracodawców w wypadku choroby pracownika (analogiczne do przewidzianych przez ubezpieczenie społeczne) oraz jego śmierci, świadczenia z tytułu wysługi lat (nieusuwalność po 25 latach pracy, połowa świadczeń w razie niezdolności do pracy), urlopy (do 6 dni rocznie), świadczenia oświatowe (obowiązek utrzymywania ochronek dla dzieci służby folwarcznej). Spory indywidualne na tle umów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi są wyłączone z pod właściwości sądów ogólnych, a orzeczenia specjalnych powiatowych komisji rozjemczych w tych sprawach są ostateczne.

Wobec wszechstronnego normowania warunków pracy w rolnictwie w drodze umów zbiorowych mogło być odłożone wydawanie specjalnych ustaw o ochronie pracy na roli.

Ustawę z dnia 1 sierpnia 1919 roku o zatargach zbiorowych w rolnictwie wykorzystano jako wzór dla odprężenia nieporozu-

SPRAWY INDYWIDUALNE NA KOMISJACH ROZJEMCZYCH ROLNYCH,



mień między właścicielami nieruchomości miejskich a dozorcami domowymi. Uzupełniająca podstawowe przepisy ustawa z 22 maja 1922 roku przewidywała powoływanie nadzwyczajnej komisji rozjemczej także do załatwiania zatargów zbiorowych w tej dziedzinie pracy. Ustawa ta do chwili obecnej daje podstawę do normowania warunków pracy dozorców domowych we wszystkich większych miastach. W województwach zachodnich system ten nie był stosowany do roku 1934; osobna ustawa z 5 marca 1934 roku umożliwiła nadawanie mocy obowiązującej orzeczeniom komisji rozjemczej w sprawach warunków pracy dozorców domowych w województwach poznańskim i pomorskim.

Dekret Naczelnika Państwa o 8-godzinnyim dniu i 46-godzinnyim tygodniu pracy wstawił zagadnienie czasu pracy do ustawodawstwa społecznego w odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z duchem czasu, ale ze względu na pośpiech, z jakim go ogłoszono, nie rozwinął tego zagadnienia w odpowiedniej formie prawnej. Dał deklarację, nie zaś przepisy, według których możnaby stosować w życiu normy w nim ustalone.

Niezbędnego rozwinięcia zasad ustalonych w dekreście dostarczyła ustawa z 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu.

Ustawa zachowała normy 8-godzinnego dnia i 46-godzinnego tygodnia pracy i wprowadziła ogólny — dla wszystkich pracowników (nie tylko dla słabszych ich kategorii) — zakaz pracy w porze nocnej oraz w niedziele i dniach świątecznych, przewidując nieliczne wyjątki od powyższych zasad. W przewidywaniu, że wysokie wynagrodzenie za pracę w godzinach dodatkowych poza czasem normalnym powstrzyma pracodawców od przedłużania dnia roboczego, ustawa określiła dopłatę za godziny nadliczbowe w wysokości 50% płacy normalnej, jeżeli praca nadliczbowa odbywa się w dzień powszedni, i 100% za pracę w porze nocnej, w niedzielę lub święto, jak również za pracę w dzień powszedni ponad 10 godzin. Przy niskim poziomie zarobków stworzyło to — wbrew zamierzeniom — pokusę do pracy ponad ogólną normę, jakkolwiek ustawa ograniczyła możliwość udzielania zezwoleń na przedłużenie czasu pracy do 120 godzin na rok. Przy niedostatecznym doświadczeniu zarówno autorów projektu jak uchwalających go posłów, przepisom o czasie pracy nadano charakter sztywny, niedość jasny i niewyczerpujący. Niemniej jednak zasada 8-godzinnego dnia roboczego wrosła szybko w świadomość warstw robotniczych, które były zresztą do niej przygotowane jako do popularnego hasła świata pracy; zasada ta z łatwością utrzymała się też w praktyce przemysłu.

Uzupełnienie przepisów o czasie pracy w przemyśle i handlu stworzyły postanowienia o godzinach handlu oraz o dniach świątecznych.

Godziny handlu nie są jednoznaczne z czasem pracy w rozumieniu polityki społecznej, ponieważ 1) przepisy o handlu dotyczą w równej mierze pracowników jak i właścicieli zakładu, a 2) w ramach godzin handlu mogą mieścić się zmiany i dyżury pracownicze. W praktyce jednak godziny handlu wpływają bardzo istotnie na czas pracy najemnej w sklepach.

Początkowo czas otwarcia sklepów mogły normować przepisy wykonawcze do ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu z dnia 18 grudnia 1919 roku, gdyż czas ten pokrywał się całkowicie z ustawowym 8-godzinnyim dniem roboczym dzięki przymusowej dwugodzinnej przerwie obiadowej. Trudności, jakie napotykała w czynieniu swych zakupów przy tym stanie rzeczy nienawykła do

niego ludność pracująca, spowodowały już po roku znowelizowanie wymienionej ustawy w jej części, dotyczącej czasu sprzedaży towarów i otwarcia sklepów. Przez zniesienie 2-godzinnej przerwy południowej czas ten został przedłużony do 10 godzin na dobę¹⁾, przy formalnem zachowaniu ogólnej 8-godzinnej normy czasu pracy również w stosunku do pracowników najemnych w zakładach handlowych. Całkowite wyodrębnienie czasu otwarcia i zamykania sklepów i zakładów handlowych dokonało się przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku, przyczem kompetencje, przysługujące w tym zakresie władzom samorządowym, przeszły na państwowe władze administracyjne. Z biegiem czasu od ogólnej 10-godzinnej normy otwarcia zakładów handlowych poczyniono szereg ulg, mianowicie w stosunku do sklepów z mięsem, wędliniarni, sklepów spożywczych (z wyjątkiem sklepów ze spirytualjami), zakładów fryzjerskich, budek i kiosków sprzedających wodę sodową, napoje chłodzące, słodyczne i owoce, wystaw i targów i t. d., a także na określone dni przedświąteczne.

Brak należytego nadzoru nad warunkami pracy pracowników najemnych zatrudnionych w handlu prowadzi do aż nazbyt częstej niezgodności między faktyczną długością ich dnia roboczego a postanowieniami przepisów o czasie pracy, którym są oni formalnie podporządkowani.

Zakaz pracy w dnie świąteczne i określenie tych dni zawiera rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 listopada 1924 roku oraz nowela do niego (ustawa z 18 marca 1925 roku). Inicjatywa do tych przepisów wyszła od rządu Grabskiego, którego intencją było zmniejszenie liczby dni świątecznych w Polsce celem podniesienia dochodu społecznego przez zwiększenie dni pracy w roku. Rozporządzenie Prezydenta przewidywało 10 dni świątecznych w ciągu roku (oprócz niedziel); skutkiem sprzeciwów, jakie ono wywołało, ustawa z 18 marca 1925 roku przywróciła 4 zniesione dnie świąteczne.

W końcowym okresie swej kadencji sejm konstytucyjny na wniosek stronnictwa chrześcijańsko-demokratycznego uchwalił w dniu 16 maja 1922 roku akt prawodawczy ważkiego znaczenia dla świata pracowniczego — ustawę o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu. Ustawa ta zapewniła: pracownikom fizycznym po roku pracy 8 dni, a po 3 latach pracy 15 dni płatnego urlopu, zaś pracownikom umysłowym — po pracy półrocznej 2 tygodnie, a po roku miesiąc płatnego urlopu.

¹⁾ Ustawa z 14 lutego 1922 roku i rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z ministrem Przemysłu i Handlu z 23 czerwca 1923 roku.

Przeprowadzona ze szczególnym pośpiechem ze względu na bliski termin wyborów, ustawa o urlopach przedstawia się dość wadliwie od strony prawnej. To też stosowanie jej nasuwało wiele wątpliwości, które wymagały licznych wyjaśnień i niezwykle obszer- nego rozporządzenia wykonawczego.

Cel ustawy z 16 maja 1922 roku — zapewnienie robotnikom dobrodziejstwa wypoczynku — był na gruncie polskim szczególnie trudny do zrealizowania zarówno z powodu braku warunków w tej dziedzinie i rodzimej tradycji, jak również wskutek rozmiarów przewidzianych świadczeń urlopowych. Pomijając nawet specjalne stosunki uzdrowiskowe, turystyczne, sportowe i t. d., ogólnie niskie zarobki robotnicze uniemożliwiają robotnikowi właściwe wykorzystanie urlopu. Wysiłki, czynione w celu usunięcia tych trudności, ograniczają się tymczasem do małych odcinków tego zagadnienia. Dla uwolnienia się od nakładanych przez ustawę ciężarów niektóre przedsiębiorstwa celowo zwalniają pracowników po dwóch latach pracy, przyjmując na ich miejsce nowych. Inne znów, gdy im zależało na ciągłości pracy, „kupowały” urlopy swoich robotników, t. j., zamiast zwalniać ich na urlop, płaciły im podwójne wynagrodzenie: za pracę dokonaną w tym okresie i — „za urlop”; przy niskich płacach jest to zawsze ponętne dla robotników, choć oczywiście mija się zupełnie z celami ustawy. Natomiast w długich okresach zmniejszonej liczby dni pracy w tygodniu urlopy tracą swą wartość higieniczną dla na wpół bezczynnych robotników, a dają powód do wzmożonych utyskiwań pracodawców na powodowane przez nie obciążenie finansowe.

Z okazji ustawy o urlopach rozwiązano ubocznie zagadnienie delegacji pracowniczych w zakładach pracy. Ustawa z dnia 16 maja 1922 roku przewidywała mianowicie uzgadnianie list urlopowych z „upoważnionymi” pracownikami. W drodze wykładni tego przepisu rozporządzenie wykonawcze ustaliło tryb wybierania delegacji pracowniczych w zakładach pracy w celu układania list urlopowych. Delegacje te w praktyce nabierały cech trwałości, mimo braku przepisów specjalnych.

Zastój w ustawodawstwie społecznym, przerwany przez ustawę o urlopach, ciągnął się do połowy roku 1924, kiedy porozumienie między rządem Grabskiego a sejmową frakcją socjalistyczną umożliwiło między innymi wydanie ustawy o ochronie pracy młodocianych i kobiet z 2 lipca 1924 roku.

Ustawę oparto na uznanej przez cały świat zasadzie — na konieczności rozciągnięcia specjalnej ochrony nad pracą dzieci, młodzieży i kobiet ze względu na właściwości fizyczne tych kategorii pracowników oraz ich mniejsze społeczne wyrobienie i zorganizowanie. Młodzież, której organizm dopiero się formuje, a kobiety ze względu na ich funkcję macierzyństwa nie mogą pracować w tych

samych zupełnie warunkach, w jakich pracują dorośli mężczyźni. Natomiast tanieść robocizny kobiet i młodocianych oraz łatwiejsza możliwość wyzyskania ich pracy sprzyjają znacznemu ich udziałowi w produkcji zarówno w Polsce jak zagranicą. Z rozwojem mechanizacji przemysłu zatrudnianie kobiet i młodocianych wyraźnie wzrasta, i przenikają oni do gałęzi przemysłu szczególnie szkodliwych dla zdrowia (chemiczny, drzewny, poligraficzny, metalowy i in.), dotychczas zatrudniających głównie tylko dorosłych mężczyzn. W okresie lat 1924 — 1928 łączny odsetek kobiet i młodocianych w przemyśle polskim (bez Górnego Śląska) wynosił od 28 do 30% ¹⁾. Nadmierny w danych warunkach gospodarczych wzrost pracy młodzieży w produkcji spowodował następnie szereg zarządzeń ograniczających, o czym mowa poniżej.

Ustawa z 2 lipca 1924 roku obejmuje przemysł, górnictwo, handel, komunikację, biurowość oraz zakłady w pozostałych działach gospodarki narodowej (z wyjątkiem rolnictwa) prowadzone w sposób przemysłowy.

W części swej obejmującej przepisy o młodocianych ustawa ustala z a k a z p r a c y d z i e c i poniżej lat 15-u. Granicę wieku wyższą od przewidzianej przez konwencję międzynarodową (14 lat) wprowadzono wobec art. 103 obowiązującej podówczas konstytucji, który zabraniał wszelkiej pracy zarobkowej dzieciom poniżej lat 15-u. Realizacja tego przepisu napotyka na duże trudności ze względu na wchodzące tu w grę silne czynniki ekonomiczne: pracodawcy, zwłaszcza drobni przedsiębiorcy, poszukują jak najtańszego i całkiem uległego pracownika, rodzice pragną przez zarobek dzieci uzupełnić dochód, nie wystarczający na utrzymanie rodziny. Ponadto dużą przeszkodę w wykonaniu ustawy stanowi niezgodność jej z przepisami o powszechnym obowiązku szkolnym, który kończy się dla dzieci z 14-ym rokiem; pozostaje więc rok luki, ujemnie wpływającej na rozwój moralny dziecka, którą powinno by wypełnić przedłużenie nauki w jakiejkolwiek formie.

Dzięki jednak energii inspekcji pracy, przy systematycznej współpracy ubezpieczalni społecznych (b. kas chorych), które zawiadamiają inspektorów pracy o zgłaszanych do ubezpieczenia pracowników nieletnich, udział dzieci w pracy zarobkowej zmniejsza się z roku na rok.

Ustawa zawiera dalej szereg przepisów o młodocianych, za których uważa się młodzież od lat 15 do skończonych 18-u.

Do ważniejszych z pośród tych przepisów należy zasada kontroli lekarskiej nad pracą młodocianych. Każdy młodociany przed

¹⁾ Objęcie w 1928 roku Górnego Śląska statystyką inspekcji pracy wpłynęło na obniżenie wykazywanego odsetka pracy kobiet i młodocianych, a to z powodu charakteru przemysłu śląskiego, który w kopalnictwie i hutnictwie zatrudnia w głównych gałęziach przemysłu stosunkowo znacznie mniej kobiet i młodocianych.

rozpoczęciem pracy, a na żądanie inspektora pracy również w czasie pracy, winien być badany przez lekarza, wskazanego przez inspekcję pracy, celem stwierdzenia, że praca nie przekracza jego sił fizycznych i nie szkodzi jego rozwojowi. Ponieważ odnośny artykuł ustalił, że badania są bezpłatne, ale jednocześnie nie wyjaśnił, na czyj koszt mają być przeprowadzane, przeto przez dłuższy czas nie był on prawie wcale wykonywany. Dopiero od roku 1929 w drodze porozumienia ustalono, by badania lekarskie przeprowadzały kasy chorych. Od tej też pory akcja ta się rozszerza, obejmując coraz większy odsetek zatrudnionej młodzieży. W roku 1931 przeprowadzono 25.221 badań, w roku 1933, naskutek znacznego spadku zatrudnienia młodocianych, tylko 19.333. Młodociani pracownicy są badani kilkakrotnie, a w razie potrzeby poddawani leczeniu. W ten sposób formalna ochrona zdrowia młodzieży rozwija się w rzeczową profilaktykę, połączoną z celem lecznictwem.

Celem uzupełnienia wykształcenia młodzieży, zwłaszcza zaś zawodowego, ustawa wprowadziła obowiązek uczęszczania młodocianych na naukę do szkół dokształcających; aby zaś nie przeciążyć przytem zbyt młodzieży pracą i nauką, nałożyła równocześnie na pracodawcę obowiązek zwalniania młodocianych z pracy dla nauki w zakresie 6 godzin tygodniowo. Rozporządzenie wykonawcze z 31 grudnia 1924 roku o wykonaniu obowiązku szkolnego przez młodocianych ograniczyło ten obowiązek pracodawcy do wypadków, kiedy nauka w szkole odbywa się w godzinach pracy młodocianego; ponieważ zaś szkoły dokształcające są z powodu braku lokali czynne przeważnie w godzinach wieczornych, przeto młodociani mają utrudnione korzystanie z tego ważnego przepisu. Dopiero w ostatnich latach zaczyna się organizować dokształcające szkoły dzienne i przesuwac w nich naukę na godziny wcześniejsze. W każdym bądź razie dość rzadka sieć szkół tego typu utrudnia w znacznym stopniu wykonywanie właściwego przepisu.

Zakazy pracy nocnej młodocianych i pracy ich w godzinach nadliczbowych przewidują tylko nieznaczne wyjątki od tych zasad. Ścisły system kontroli nad pracą młodocianych zapewniają specjalnie prowadzone spisy i wykazy w zakładach pracy.

W działalności swej inspekcja pracy zwróciła uwagę na nadmierny wzrost pracy młodzieży w przemyśle i rzemiośle, zarówno w charakterze robotników jak uczniów lub terminatorów, zwłaszcza w niektórych gałęziach przemysłu. Odsetek młodocianych wynosił w 1930 roku w przemyśle poligraficznym 14,1% ogółu pracowników, w hutach szklanych 21%, a był szczególnie wysoki w zakładach zatrudniających do 50 robotników, np. w obrębie hutnictwa i mechanicznej przeróbki metali — 23%, w dziale przemysłu maszynowego i elektrotechnicznego — 25,6%. W poszczególnych zakładach pracy młodzież stanowiła niejednokrotnie połowę albo więcej załogi robotniczej. Jeszcze gorsze stosunki przedstawiało rzemiosło, gdzie

pod pozorem nauki zawodowej odbywał się znaczny wyzysk taniej albo całkiem bezpłatnej siły roboczej młodocianych. Zjawiska te uwyppukliły się bardziej jeszcze w okresie kryzysu, masowego bezrobocia i zwalniania z pracy tysięcy robotników dorosłych, obarczonych rodziną.

Celem walki z tym objawem ustawa z 7 listopada 1931 roku w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet przewidziała możliwość wydawania przepisów ograniczających odsetek młodocianych w przemyśle, wprowadziła zakaz pracy bezpłatnej i pobierania opłat za naukę oraz wzmocniła znacznie sankcje karne i przekazała inspektorom pracy orzecznictwo w zakresie przekroczeń ustawy. Rozporządzenia wykonawcze Ministerstwa Opieki Społecznej do tej noweli ograniczyły odsetek młodocianych w przemyśle poligraficznym i w hutach szklanych. Zakaz pracy bezpłatnej i pobierania opłat za naukę został następnie wprowadzony do noweli do ustawy przemysłowej z 10 marca 1934 roku, a przepisy wykonawcze do tej ustawy ograniczyły liczbę uczniów w rzemiośle¹⁾.

Te zarządzenia ustawowe i nacisk ze strony inspekcji pracy znalazły sobie sprzymierzeńca w znacznym potaniu naskutek kryzysu siły roboczej pracowników dorosłych. Odsetek młodocianych w całym przemyśle zaczął się systematycznie zmniejszać i spadł z 7,9% w 1929 roku do 2,9% w 1933 roku.

W zakresie ochrony pracy kobiet ustawa z 2 lipca 1924 roku reguluje przedewszystkiem ochronę macierzyństwa kobiet pracujących.

W myśl wskazówek konwencji międzynarodowej z października 1919 roku, której Polska nie ratyfikowała, ustawa przewiduje możliwość przerwania pracy przez kobietę w ciąży na 6 tygodni przed porodem (na zasadzie złożonego przez nią świadectwa lekarskiego) oraz zakazuje pracodawcom zatrudniać kobiety w ciągu 6 tygodni po porodzie. W ten sposób ustawa zapewnia kobietom 12-tygodniowy urlop na okres ciąży i porodu. Nadto przyznaje kobietom w ciąży prawo do 6-dniowych przerw w pracy w ciągu jednego miesiąca. Na pracodawcy nie ciąży jednak obowiązek płacenia za te wszystkie przerwy pracownikom fizycznym, przepisy zaś o ubezpieczeniu społecznym przewidują w tych wypadkach zasiłek tylko w ciągu 8-iu tygodni. Wskutek tego w praktyce robotnice zazwyczaj nie wykorzystują 12-u tygodni urlopu, tembardziej że zasiłek wynosi według ustawy ubezpieczeniowej tylko 50% zarobku robotnicy, a poród pociąga za sobą znaczne wydatki. Zresztą nie bez znaczenia jest tu również obawa przed niechętnym stosunkiem pracodawców do tak długich urlopów, a więc widmo utraty pracy.

¹⁾ Dział VI o uczniach przemysłowych.

Ochrona dziecka pracownicy jest unormowana przede wszystkim przez przepis o zakładaniu żłobków dla niemowląt przy wszystkich zakładach pracy, zatrudniających ponad 100 kobiet, oraz o zwalnianiu kobiet karmiących na 2 półgodzinne przerwy, wliczane w czas pracy.

Przepis o żłobkach spotkał się z dużym sprzeciwem ze strony pracodawców ze względu na obciążenie finansowe stąd wynikające¹⁾. Mimo to jednak był on systematycznie wprowadzany w życie do roku 1931; dopiero kryzys zahamował tempo rozwoju żłobków i zastępujących je stacji opieki lotnej. Jednakże nawet w okresie kryzysu powstają nowe przyfabryczne instytucje ochrony macierzyństwa.

Obok tego praktyka życiowa wykazała, że niezawsze istnieją warunki materialne do założenia żłobka, czy to ze względu na brak odpowiedniego lokalu przy fabryce czy też z uwagi na odległość mieszkań robotniczych od miejsca pracy, uniemożliwiającą codzienne przynoszenie dzieci do żłobka. Właściwe władze zezwalają przeto w wielu wypadkach na zakładanie zamiast żłobka t. zw. stacji opieki lotnej, jako instytucji zastępczej. Stacja lotna daje poważne korzyści w postaci kontaktu pielęgniarki z rodziną robotniczą i jej wpływu na podniesienie higieny mieszkań, nie daje jednak możliwości wykorzystania dwóch ustawowych półgodzinnych przerw dla karmienia dzieci.

W latach 1932 — 1934 otwarto 10 nowych żłobków i stacji opieki lotnej; ogólna liczba tych instytucji nie zwiększyła się jednak, ponieważ w tym samym okresie zlikwidowano 17 żłobków i stacji skutkiem zamknięcia fabryk, przy których były one czynne. Pod koniec 1934 roku istniało 91 instytucji opieki nad matką i dzieckiem przy zakładach pracy, w czym 35 żłobków i 56 stacji opieki lotnej. Z ogólnej liczby 53,3% stanowiły instytucje przy fabrykach prywatnych, a 46,7% przy fabrykach państwowych. Przepis o żłobkach znalazł zastosowanie do zgórą 25% kobiet, objętych jego działaniem. Wyłączone są natomiast narazie z pod dobrodziejstwa tego przepisu kobiety, pracujące w zakładach pracy zatrudniających poniżej 100 kobiet.

Ustawa z 2 lipca 1924 roku wprowadziła obowiązek urządzenia osobnych ustępów, ubieralni i szatni dla kobiet w zakładach zatrudniających ponad 5 kobiet, oraz urządzeń kąpielowych w zakładach, gdzie pracuje ponad 100 kobiet. Te przepisy również natrafiły na znaczny opór ze strony pracodawców i są tylko częściowo zrealizowane, zwłaszcza jeśli chodzi o oddzielne szatnie i urządzenia kąpielowe.

¹⁾ Obowiązek zakładania żłobków znalazł szczegółowe rozwinięcie w rozporządzeniu wykonawczem z 11 marca 1927 roku.

Ustawa potwierdziła i uogólniła zakaz pracy kobiet pod ziemią. Od zawartego w niej zakazu pracy w nocy przewidziane są wyjątki.

Przewidziany zarówno w stosunku do młodocianych jak i do kobiet zakaz pracy przy robotach ciężkich, niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia, moralności i dobrych obyczajów rozwinęły szczegółowo dwa spisy robót wzbronionych, wyszczególnionych przy rozporządzeniu z 29 lipca 1925 roku.

Ochronę pracy kobiet i młodocianych pogłębiło wprowadzenie w 1927 roku specjalnych podinspektorek do tych spraw przy okręgowych inspektoratach pracy oraz utworzenie stanowiska inspektorki pracy do spraw ochrony kobiet i młodocianych przy głównym inspektorze pracy. Dzięki tym organom położono należyty nacisk na ochronę pracy młodocianych, w zakresie zaś ochrony kobiet wysunięto parę nowych zagadnień. Tak więc inspekcja pracy zwróciła uwagę na zmniejszenie wysiłku kobiet przy pracy, w pierwszym rzędzie przez zmianę ich pozycji (zmiana pracy w pozycji stojącej na pracę w pozycji siedzącej, racjonalizacja stołka do pracy, wprowadzenie stołków odpoczynkowych przy pracach wymagających stania lub chodzenia) i osiąga w tym kierunku dodatnie wyniki. Rozpoczęto też badania w zakresie ogólnego wysiłku kobiet przy pracy oraz próby walki z przeciążeniem kobiet pracą, szczególnie przy robotach normowanych.

Do tej samej dziedziny należy na szeroką skalę zakrojona idea wychowania fizycznego kobiet pracujących, przeprowadzana przez Ministerstwo Opieki Społecznej wspólnie z Państwowym Urzędem Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego jako akcja profilaktyczna w dziedzinie ochrony zdrowia robotnicy. Organizacja wychowania fizycznego robotnic rozwija się bardzo dobrze pod postacią ćwiczeń ruchowych podczas krótkich, specjalnie w tym celu organizowanych przerw w pracy, wliczanych w czas pracy, a wybitnie zmniejszających zmęczenie pracą, ćwiczeń gimnastycznych poza godzinami pracy oraz letnich odpoczynkowych obozów wychowania fizycznego dla robotnic.

Organizacja wychowania fizycznego zarówno podczas pracy jak poza pracą spotkała się z dużym zrozumieniem ze strony przedsiębiorców, którzy ją chętnie dobrowolnie finansują.

W związku z obowiązującymi przepisami z dziedziny ochrony pracy młodocianych i kobiet wysuwają się zagadnienia następujące:

1) Uzgodnienie wieku rozpoczynania pracy zarobkowej z wiekiem szkolnym (obecnie 15 i 14 lat).

2) Właściwa organizacja opieki społecznej nad młodzieżą, usuwaną z pracy wskutek orzeczeń lekarskich o słabym stanie zdrowia.

3) Przesunięcie godzin nauki w szkołach kształcących na godziny ranne i zwalnianie młodocianych z pracy dla nauki w zakresie 6 godzin tygodniowo niezależnie od tego, czy nauka odbywa się w godzinach pracy.

4) Ochrona macierzyństwa wszystkich robotnic, dotychczas bowiem z pod tej ochrony są wyłączone ogromne rzesze robotnic w zakładach zatrudniających poniżej 100 kobiet. Najracjonalniejszą formą tej ochrony byłoby zorganizowanie sieci terenowych żłobków i stacji opieki lotnej, związanych z miejscem zamieszkania robotnicy, a nie z miejscem jej pracy. Odciążyłyby się wówczas wielki przemysł od obowiązku urządzania i prowadzenia żłobków, a robotnicom ułatwiłoby się znacznie korzystanie z tej organizacji. Powstawałoby wówczas pytanie, czy wydatków ponoszonych obecnie przez wielkie zakłady pracy nie należałoby przenieść na pokrycie kosztów utrzymania takich żłobków terenowych.

4. INICJATYWA W DZIEDZINIE OCHRONY PRACY W OKRESIE POMYŚLNEJ KONJUNKTURY GOSPO- DARCZEJ.

Pierwsze polskie ustawy z dziedziny ochrony pracy, wydane w drodze dekretów Naczelnika Państwa, a na niektórych odcinkach rozwinięte przez sejm konstytucyjny, zaspokoili najpilniejsze żądania robotników. Ale wciąż jeszcze nadal przepisy ustaw zaborczych formalnie regulowały zasady współdziałania między pracodawcą a pracownikiem, jakkolwiek nowe warunki społeczno-gospodarcze gruntownie zmieniły treść tego stosunku. Atmosfera walk sejmowych paraliżowała inicjatywę Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, które, dążąc do zmiany takiego stanu rzeczy, wytrwale pracowało nad stworzeniem rodzimego podstawowego ustawodawstwa pracy. Dopiero uzyskane przez rząd od sejmu w dniu 2 sierpnia 1926 roku pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy umożliwiły w latach 1927 i 1928 położenie fundamentów pod to ustawodawstwo w postaci rozporządzeń Prezydenta: o inspekcji pracy, o bezpieczeństwie i higienie pracy, o chorobach zawodowych, o umowie o pracę robotników i pracowników umysłowych, o sądach pracy, o ogólnym postępowaniu administracyjnym, mającym zastosowanie również do inspekcji pracy, oraz o prawie przemysłowem, które unormowało warunki pracy uczniów i terminatorów przemysłowych i rzemieślniczych.

a) *Ochrona pracowników w miejscach pracy.*

Dekret tymczasowy z 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy nie określał jej funkcji, a przede wszystkim nie wskazywał trybu wydawania zarządzeń ani nie przewidywał skutków w razie niewykonania przez pracodawcę dobrowolnie zarządzenia inspektora pracy. Przy tym stanie rzeczy działalność nakazowa i zleceńiowa inspektorów pracy nie mogła znaleźć pełnego wyrazu, co nawet ujemnie oddziaływało na ich autorytet w etapie powojennej rozbudowy przemysłu. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy usunęło te braki i dało jednolite podstawy organizacji i działalności inspekcji pracy w całym państwie.¹⁾

Inspekcja pracy w Polsce, zgodnie z pierwotnie ustaloną koncepcją, stanowi samoistny organ administracji państwowej, niezespolony z władzami administracji ogólnej i podległy ministrowi Opieki Społecznej.

Organami inspekcji pracy są: główny inspektor pracy, obwodowi, okręgowi i specjali inspektorzy pracy, oraz organa pomocnicze — podinspektorzy pracy, lekarze inspekcyjni i asystenci inspekcyjni z pośród pracowników. Obwodowi inspektorzy pracy stanowią I instancję, okręgowi — II instancję (z wyjątkiem spraw wyraźnie zastrzeżonych do decyzji okręgowych inspektorów pracy jako instancji I); minister Pracy (Opieki Społecznej) jest najwyższą (III) instancją.²⁾ Władzą nadzorczą i służbową w inspekcji pracy jest: obwodowy inspektor pracy w stosunku do podległych podinspektorów pracy i personelu biurowego; okręgowy inspektor w pracy w stosunku do personelu obwodowych inspektoratów pracy i personelu okręgu. Główny inspektor pracy jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich organów inspekcji pracy, sprawuje nadzór nad ich działalnością i kieruje ich czynnościami. Główny inspektor pracy podlega bezpośrednio ministrowi Opieki Społecznej i składa mu co roku sprawozdanie z działalności inspekcji pracy, zawierające bogaty materiał informacyjny.

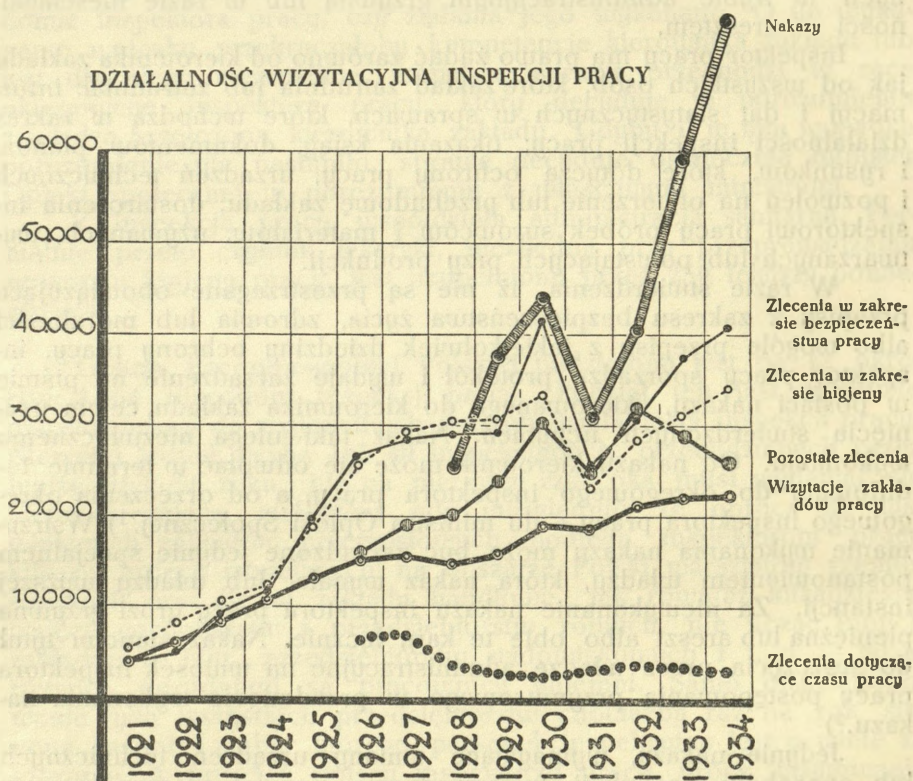
Nadzorowi inspekcji pracy podlegają wszelkie zakłady i przedsiębiorstwa, w których stosowana jest praca najemna, bez względu na to, czy stanowią one własność osób fizycznych czy też prawnych, czy są instytucjami prawa prywatnego czy publicznego. W warsztatach szkolnych i w zakładach zatrudniających więźniów należy do inspekcji pracy nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy. W zakładach podlegających ustawom górniczym sprawuje

¹⁾ Weszło w życie od 30 stycznia 1928 roku, z wyjątkiem województwa śląskiego, gdzie zaczęło obowiązywać z dniem 30 października tegoż roku.

²⁾ W sprawach odwołań od pewnej kategorii nakazów działają jako II instancja komisje wojewódzkie, jako III — komisja nakazowa przy ministrze Opieki Społecznej.

ona nadzór nad przestrzeganiem przepisów z dziedziny socjalnej ochrony pracy i higieny pracy; nadzór zaś nad technicznym bezpieczeństwem pracy sprawują władze górnicze, wyjąwszy bezpieczeństwo pracy w zakładach podlegających ustawom górniczym a należących do kategorii hut. Wyłączone są z pod nadzoru inspekcji pracy jedynie koleje państwowe, o ile prace na nich prowadzone są przez zarząd kolei; roboty wykonywane przez przedsiębiorców prywatnych podlegają inspekcji pracy.

Inspekcja pracy nadzoruje przestrzeganie i wykonywanie wszystkich wogóle przepisów o ochronie pracy, w szczególności o ochro-



nie życia, zdrowia i sił pracowników, o przestrzeganiu dobrych obyczajów w stosunku pracy, o umowie o pracę, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy, o czasie pracy, o dniach świątecznych, o urlopach, o pracy młodocianych i umożliwianiu im do kształcania się ogólnego i zawodowego, o pracy kobiet, o przed-

stawicielstwie pracowników i jego uprawnieniach, o pracy chałupniczej i t. d.

Rozporządzenie z 14 lipca 1927 roku nadało inspektorom pracy szerokie uprawnienia: wydawania nakazów; wymierzania kar w trybie administracyjnym; oskarżania przed sądami w sprawach o wykroczenia z ustaw ochronnych. Inspektorzy pracy ze względu na higienę i bezpieczeństwo pracy biorą udział w komisjach, opiniujących w sprawach udzielania pozwoleń na otwarcie lub przebudowę zakładów przemysłowych.

Inspektor pracy posiada prawo wzywania osób zainteresowanych do swego urzędu; a w razie niestawiennictwa może karać winnych w trybie administracyjnym grzywną lub w razie nieściągalności — aresztem.

Inspektor pracy ma prawo żądać zarówno od kierownika zakładu jak od wszystkich osób, które zakład zatrudnia lub zatrudniał: informacji i dat statystycznych w sprawach, które wchodzą w zakres działalności inspekcji pracy; okazania ksiąg, dokumentów, planów i rysunków, które dotyczą ochrony pracy, urządzeń technicznych i pozwoleń na otworzenie lub przebudowę zakładu; dostarczenia inspektorowi pracy próbek surowców i materiałów, używanych, wytwarzanych lub powstających przy produkcji.

W razie stwierdzenia, iż nie są przestrzegane obowiązujące przepisy z zakresu bezpieczeństwa życia, zdrowia lub moralności albo wogóle przepisy z jakiejkolwiek dziedziny ochrony pracy, inspektor pracy sporządza protokół i wydaje zarządzenie na piśmie w postaci nakazu, skierowanego do kierownika zakładu, celem usunięcia stwierdzonych uchybień. Nakaz taki ulega niezwłocznemu wykonaniu. Od nakazu kierownik może się odwołać w terminie 14-dniowym do okręgowego inspektora pracy, a od orzeczenia okręgowego inspektora pracy — do ministra Opieki Społecznej.¹⁾ Wstrzymanie wykonania nakazu może być zarządzone jedynie specjalnem postanowieniem władzy, która nakaz wydała, lub władzy wyższej instancji. Za niewykonanie nakazu inspektora pracy grozi grzywna pieniężna lub areszt albo obie te kary łącznie. Nakaz stanowi tytuł do wszczęcia przez władze administracyjne na wniosek inspektora pracy postępowania przymusowego w przedmiocie wykonania nakazu.²⁾

Jedynie nakazy, wymagające zmiany urządzeń technicznych lub sposobów produkcji (wprowadzenia nowych maszyn, zmiany

¹⁾ Stosownie do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji.

²⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1934 roku o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej ograniczyło odwołania do ministra Opieki Społecznej do nakazów z zakresu higieny i bezpieczeństwa, rozszerzając tem samem kompetencję II instancji jako decydującej ostatecznie, a odciążając III instancję.

używanych przy produkcji surowców lub półfabrykatów), nie ulegają natychmiastowemu wykonaniu. Jednakże jeżeli według inspektora pracy warunki pracy w zakładzie zagrażają pracownikowi oczywiście niebezpieczeństwem życia lub ciężkim okaleczeniem, to nawet w ostatnio wymienionych wypadkach inspektor pracy winien zaopatrzyć nakaz klauzulą natychmiastowego wykonania, szczególnie ją zresztą uzasadniając.

W zakładach pracy prowadzonych przez państwo, w których stosunek służbowy kierowników ma charakter publiczno-prawny, inspektor pracy nie wydaje nakazu, lecz występuje do kierownika zakładu z wnioskiem pisemnym, żądając w określonym terminie usunięcia uchybień przeciwko prawu. Kierownik zakładu obowiązany jest w ciągu dni siedmiu od daty otrzymania wniosku zawiadomić inspektora pracy, czy żądania jego wykonano. O ile wykonanie wniosku przekraczałoby kompetencje kierownika zakładu lub jest dla niego niemożliwe, wówczas sprawa przechodzi w ręce okręgowego inspektora pracy, który decyduje w porozumieniu z władzą przełożoną kierownika zakładu. Gdyby i w tym wypadku porozumienie nie nastąpiło, sprawę decyduje ostatecznie minister Opieki Społecznej w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Z inspekcją pracy współdziała administracja sanitarna. Formalnie przeto czynnik lekarski, niezbędny przy przeprowadzaniu programu higieny pracy, jest uzupełniony przez 250 lekarzy powiatowych.

Obszar Rzeczypospolitej Polskiej podzielony jest na 12 okręgów i 64 obwodów inspekcji pracy. Podział ten jest możliwie przystosowany do regionalnych potrzeb działalności inspekcji pracy. Niemniej jednak liczba 105 sił inspekcyjnych, przewidzianych przez budżet 1935/36 roku, już na pierwszy rzut oka musi wydawać się niewystarczającą, zwłaszcza gdy uwzględnić, że oprócz 26 tys. większych zakładów przemysłowych podlega inspektorom pracy kilkaset tysięcy istniejących na obszarze Polski warsztatów rzemieślniczych oraz liczne zakłady handlowe, jak również kilkadziesiąt tysięcy gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych, nie licząc innych zakładów — biur, przedsiębiorstw widowiskowych i t. d. — gdzie również zatrudniani są pracownicy najemni. Samo inspekcjonowanie tych wszystkich przedsiębiorstw chociażby raz na rok stanowi zadanie, wobec którego personel inspekcyjny jest o wiele za szczupły. A przecież polscy inspektorzy pracy, prócz wizytowania zakładów pracy, mają sobie powierzone liczne inne obowiązki¹⁾.

¹⁾ Ostatnie zmiany w kompetencji sądów pracy, którym z dniem 1 stycznia 1935 roku odjęto orzecznictwo w sprawach o przekroczenia ustawodawstwa ochronnego, rozszerzyły uprawnienia karno-administracyjne inspektorów pracy. Mogą oni sami wymierzać kary za niewykonanie nakazów przez siebie wydanych. W toku zaś postępowania odwoławczego prawa i tem samem obowiązki inspektorów pracy

Podstawę prawną do wydawanych przez inspektorów zaleceń i nakazów z dziedziny ochrony pracy stanowią trzy grupy przepisów.

Wydawane początkowo ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu oraz o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu, jak również o pracy młodocianych i kobiet — aczkolwiek nosiły nazwę „społecznej ochrony pracy” w odróżnieniu od higieny i bezpieczeństwa pracy — miały jednak również na względzie racjonalną gospodarkę siłą roboczą przez właściwe ustosunkowanie wysiłku pracownika, ze szczególnem uwzględnieniem właściwości fizycznych grup najsłabszych. Zmierzały one przecież do zmniejszenia ryzyka dla zdrowia — ryzyka, tkwiącego w procesie pracy ludzkiej w postaci zmęczenia.

Inne przepisy ochrony pracy mają za cel zmniejszenie bezpośredniego ryzyka dla życia i zdrowia człowieka pracującego, ryzyka, wynikającego z istoty produkcji w postaci najrozmaitszych czynników mikrobiologicznych, chemicznych, fizykalnych i mechanicznych, związanych bądź z samą pracą, bądź z warunkami, w jakich ona się odbywa.

Wreszcie trzecia grupa przepisów ma na uwadze niektóre działy produkcji, wywołujące u pracowników specjalne choroby, t. zw. choroby zawodowe.

Ramy ustawowe dla bezpieczeństwa i higieny pracy ustalają zasady następujące¹⁾. Przy wszelkich robotach, prowadzonych bądź w zakładach pracy, bądź poza ich terenem czyto przez przedsiębiorstwa prywatne czy przez państwo, gminy, związki samorządowe lub instytucje społeczne, na przedsiębiorcy prowadzącym roboty spoczywa obowiązek stosowania środków, zapewniających ochronę życia i zdrowia pracowników. W szczególności winien on przestrzegać zasad następujących: a) maszyny i urządzenia powinny posiadać takie osłony i zabezpieczenia, by odpowiednio do gałęzi produkcji i do warunków miejscowych mogły zapewniać pracownikom bezpieczeństwo i higieniczne warunki pracy; b) pomieszczenia, w których odbywa się praca, powinny być odpowiednio do rodzaju produkcji i typu zakładu oraz w stosunku do liczby pracowników dość obszerne, dobrze przewietrzane, czysto

rozszerzone zostały przez to, że sąd okręgowy obowiązany jest zawiadamiać ich o terminie rozprawy; inspektor pracy przeto, który już i przedtem posiadał zasadniczo obok prokuratora prawo popierania oskarżenia w postępowaniu karno-administracyjnym w sądzie okręgowym, lecz w praktyce nie mógł korzystać z tego prawa, obecnie jest z urzędu moralnie zobowiązany do asystowania przy rozprawie. Może on od wyroku sądu okręgowego zapowiedzieć kasację do Sądu Najwyższego, którą zakłada główny inspektor pracy lub jego zastępca. W związku z takim pogłębieniem uprawnień inspekcji pracy i rozszerzeniem praw głównego inspektora pracy wzrosły też oczywiście ich obowiązki.

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 roku o bezpieczeństwie i higienie pracy.

utrzymywane, dostatecznie oświetlane i ogrzewane, powinny istnieć w nich właściwe urządzenia celem usuwania powstających przy produkcji: pyłu, gazów, szkodliwych wyziewów i odpadków; c) urządzenia, zapewniające pracownikom zdrowotne warunki życia podczas pobytu w zakładzie pracy, jak np. jadalnie, ubieralnie, umywalnie, ustępy i t. p., jak również znajdujące się przy zakładach pracy mieszkania dla pracowników winny odpowiadać wymaganiom higieny.

Już przy wydawaniu ustawy z dnia 25 lipca 1919 roku w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie Ministerstwo Zdrowia Publicznego, do którego należała podówczas higiena pracy, zajęło się bardzo ważną grupą chorób zawodowych, mianowicie zatruciami zawodowymi, przewidując ich zgłaszanie narówni z chorobami zakaźnymi. Postanowienia te sprecyzowało rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z dnia 20 września 1920 roku w przedmiocie zgłaszania zatruc ołowiem, cynkiem, fosforem, arszenikiem i rtęcią w zakładach przemysłowych i warsztatach. Walka z t e m i z a t r u c i a m i z a w o d o w e m i miała być prowadzona na podobnych zasadach jak walka z chorobami zakaźnymi, a władzom sanitarnym polecono nadzór nad personelem i urządzeniem tych zakładów, w których tego rodzaju zatrucia mogły powstawać.

Ale dopiero po przejściu właściwych agend do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej sprawa walki z chorobami zawodowymi uzyskała szerokie realne podstawy prawne w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1927 roku o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu¹⁾. Lista chorób zawodowych, względem których prowadzi się odpowiednią akcję zapobiegawczą, obejmuje 49 pozycji, nie ograniczając się do zatruc zawodowych, lecz rozciągając się na prawie wszystkie ważniejsze choroby o podłożu zawodowym. Z pośród zatruc wybrano 17 najważniejszych, które mogą wyrównać długotrwałą niezdołność do pracy, i wprowadzono w stosunku do nich obowiązek zgłaszania ich przez lekarzy właściwym władzom — lekarzom powiatowym i inspektorom pracy. Lista ściślejsza obejmuje: zmiany chorobowe wywoływane przez ołów, rtęć, arszenik i związki arsenowe, fosfor, chrom, tlenki azotu, tlenek węgla, siarczek węgla, związki cjanowe, benzol i jego pochodne, alkohol metylowy, terpentynę, schorzenia skóry wywoływane przez smołę, dziegieć i parafinę, zmiany powodowane działaniem promieni Roentgena i substancjami radioaktywnymi, pylicę krzemową, glistnicę u górników i wąglik.

Po zgłoszeniu choroby zawodowej przeprowadza się dochodzenie, mające na celu ustalenie rozpoznania choroby zawodowej (w przypadku zgonu — zawodowy charakter jego przyczyny), okreś-

¹⁾ Uzupełnione rozporządzeniem wykonawczem z 17 grudnia 1928 roku.

lenie rozmiarów niebezpieczeństwa dla pozostałych robotników danego zakładu i wyjaśnienie przyczyny powstania choroby. Badanie chorego i jego towarzyszy przeprowadza lekarz powiatowy, badanie zakładu przeprowadzają wspólnie lekarz powiatowy i inspektor pracy.

Dla poszczególnych gałęzi produkcji, które grożą tą czy inną chorobą zawodową, wydawane być mogą przepisy szczegółowe, sięgające aż do zakazu używania szkodliwych surowców, materiałów, produktów, narzędzi oraz metod pracy. W tych gałęziach produkcji, w których zgóry należy się liczyć z możliwością wystąpienia chorób zawodowych, może być zarządzane perjodyczne (coroczne, a w razie potrzeby i częstsze) badanie robotników i zakładów pracy, umożliwiające wykrycie osób o nadmiernej wrażliwości na daną szkodliwość zawodową, które się przeto do tej pracy nie nadają. Badania takie pozwalają również nie dopuszczać do poważniejszego zachorowania osób o normalnej wrażliwości — przez czasowe usunięcie ich od pracy szkodliwej. Turnusy zdrowotne tego typu są stosowane w niektórych cynkowniach.

Jeszcze przed wydaniem zasadniczego rozporządzenia Prezydenta o chorobach zawodowych — ze względu na porozumienia międzynarodowe, w których Polska brała udział — pośpieszono z ustawowem załatwieniem dwóch mieszczących się w jej ramach zagadnień specjalnych. I tak wprowadzono zakaz używania białego (żółtego) fosforu przy wyrobie przedmiotów zapalnych¹⁾ oraz ograniczono możliwości zatrucia ołowiem przy stosowaniu bieli ołowianej²⁾. Ograniczono mianowicie produkcję i przywóz bieli ołowianej, zakazano jej używania w malarstwie budowlanym wewnątrz budynków, unormowano najniebezpieczniejsze czynności związane z tym artykułem (przygotowywanie danych farb w proszku może się odbywać jedynie w specjalnych pomieszczeniach i przy zastosowaniu specjalnego personelu; skrobanie na sucho powierzchni krytych temi farbami jest zakazane). Udział kobiet i młodocianych w pracach z farbami ołowioowymi jest bezwzględnie zabroniony. Należy tu nadmienić, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym przewiduje odszkodowania w razie zatrucia ołowiem lub rtęcią oraz w wypadkach zakażenia węglikiem narówni z odszkodowaniami z tytułu wypadków przy pracy. Lista chorób zawodowych podlegających ubezpieczeniom ma być zczasem rozszerzona.

Następczący szczególne niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia pracowników pr e m y ś l b u d o w l a n y otrzymał nowoczesne i szczegółowe przepisy o bezpieczeństwie i higienie przy

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 roku.

²⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 czerwca 1927 roku w sprawie produkcji, przywozu i używania bieli ołowianej, siarczanu ołowiu oraz innych związków ołowiu i rozporządzenie wykonawcze z 27 lipca 1930 roku.

robotach budowlanych, zawarte w rozporządzeniu ministrów Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z dnia 23 maja 1935 roku¹⁾. Prócz zasad o charakterze ogólnym przepisy te uwzględniają przedewszystkiem warunki pracy przy rusztowaniach (stojakowych, drabinowych, wysuwanych i wiążących) oraz przy robotach ziemnych.

Działalność inspektorów pracy na polu bezpieczeństwa czynnie popierają organizacje bezpieczeństwa pracy, powstające ostatnio przy przedsiębiorstwach z ich własnej inicjatywy. Organizacje te stawiają sobie za główne zadanie badanie i usuwanie powodów nieszczęśliwych wypadków przy pracy, czyto pochodzących z przyczyn natury mechanicznej (brak zabezpieczeń, niebezpieczne urządzenia), czy powodowanych przez samego człowieka lub organizację jego pracy. Dalszym celem organizacji jest udzielanie pierwszej pomocy w razie wypadków przy pracy.

Organizacja bezpieczeństwa bywa szersza lub węższa zależnie od rodzaju, wielkości i zasobności zakładu pracy oraz środków instrukcji i propagandy, będących w jego dyspozycji. W zasadzie składać się na nią powinny: referat bezpieczeństwa pracy, złożony z osób o wykształceniu teoretycznym; referat ratowniczy, w którego skład wchodzi lekarz i pracownicy wyszkoleni w udzielaniu pierwszej pomocy, a niekiedy obok nich pogotowie techniczno-ratunkowe i ogniowe; wreszcie komisja bezpieczeństwa—organ naczelny w sprawach bezpieczeństwa w zakładzie, a nadto wychowawczo-propagandowy, któremu przewodniczy kierownik zakładu.

W Polsce idea organizacji bezpieczeństwa pracy jest stosunkowo nowa i dotychczas niezbyt rozpowszechniona. Udział robotników w tych organizacjach jest nikły poza Górnym Śląskiem. Tutaj natomiast robotnicy za pośrednictwem delegatów rady zakładowej uczestniczą we wszelkich sprawach, związanych z nieszczęśliwymi wypadkami już z tytułu ustawy o radach zakładowych z 4 lutego 1920 roku.

Forma współdziałania rady zakładowej z organami bezpieczeństwa pracy przedsiębiorstw bywa różna. W górnictwie członkowie rady zakładowej objeżdżają ze sztygarem przydzielone im pola górnicze, notując następnie swe uwagi w specjalnych książkach. Na terenie hut żelaznych robotnicy ściśle współdziałają w zakresie bezpieczeństwa pracy w t. zw. kołach bezpieczeństwa, a kierownicy przedsiębiorstw jednogłośnie oceniają dodatnio tę współpracę.

Największa scentralizowana organizacja bezpieczeństwa pracy w Polsce mieści się w hutach należących do Związku Polskich Hut Żelaznych. Powstała ona w latach 1928/29 w oparciu o wzory niemieckie i czeskie. Zresztą jednolitego systemu tej służby w polskim

¹⁾ Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 roku o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli.

hutnictwie niema: każda huta indywidualnie stosuje środki i sposoby walki z niebezpieczeństwem, uznane przez siebie za najskuteczniejsze i najbardziej odpowiadające warunkom lokalnym. Niektóre huty w województwie śląskim (w tej liczbie wielkie huty cynkowe) posiadają specjalnych inżynierów bezpieczeństwa pracy, stojących na czele odpowiedniej organizacji w poszczególnych działach produkcji danego zakładu hutniczego. Huty województwa kieleckiego nie mają specjalnych inżynierów bezpieczeństwa, a organizacją tej służby zajmują się albo referaty obejmujące całość przedsiębiorstwa albo też poszczególni szefowie oddziałów — każdy w swoim zakresie.

Pod kontrolą władz górniczych, podległych Ministerstwu Przemysłu i Handlu, pozostaje Kopalnia Doświadczalna i Centrala Ratownicza, prowadzone w Mikołowie na Śląsku przez Górnośląski Związek Przemysłowców Górniczo-Hutniczych ze składek, pozostających w określonym stosunku do ilości wydobywanego przez kopalnię węgla lub innego minerału. Centrala prowadzi 6-tygodniowe kursy przeszkoleniowe dla wysyłanych przez kopalnię młodych i silnych górników. Dysponując licznymi uczestnikami kursów, Centrala stanowi poważną rezerwę ratunkową w razie większych katastrof górniczych. Prócz tego fachowcy prowadzący Centralę systematycznie objeżdżają kopalnie, przeprowadzają w nich ćwiczenia i kontrolują sprawność miejscowych organizacji oraz stan środków ratowniczych.

Na organizację służby bezpieczeństwa w zakładach górniczych składa się: stacja ratunkowa, znajdująca się w pomieszczeniu łatwo dostępnym, którego nie wolno używać do innych celów, i podległa odpowiedzialnemu kierownikowi, oraz kopalniana drużyna ratownicza, złożona z członków odpowiednio wykwalifikowanych, dobranych z pośród robotników zatrudnionych pod ziemią i podzielonych po 6 ludzi w każdym oddziale.

Na pozostałych terenach przemysłu, poza przemysłem metalowym i górnictwem, organizacje bezpieczeństwa pracy znajdują się w stadium pierwotnym. W 64 zakładach podlegających Ministerstwu Spraw Wojskowych zainicjowano już w okresie ciężkiego kryzysu (w roku 1933) służbę bezpieczeństwa pracy. Tak samo już w ostatnich czasach na obszarze województw lubelskiego i wołyńskiego utworzyło się z inicjatywy inspekcji pracy powyżej 100 kół bezpieczeństwa. Dobrze funkcjonujące koła służby bezpieczeństwa pracy istnieją w Państwowej Fabryce Związków Azotowych w Mościcach i w jednej z największych prywatnych rafinerii nafty. Związek Przemysłu Chemicznego R. P. utworzył w 1934 roku rady bezpieczeństwa pracy. Podobne instytucje powstały przy Polskim Związku Przemysłowców Garbarzy i Związku Papierni Polskich. Dyrekcja naczelna Lasów Państwowych zorganizowała w 1935 roku w podległych jej 28 zakładach przemysłu drzewnego systematyczną akcję zapobie-

gania wypadkom. Pewna liczba przedsiębiorstw prowadzi niezorganizowaną propagandę plakatową albo zaopatrzyła swe niebezpieczne urządzenia w napisy i znaki ostrzegawcze.

Reasumując, stwierdzić należy, iż organizacje bezpieczeństwa pracy w Polsce są tymczasem nieliczne i obejmują poza górnictwem najwyżej 100 tys. robotników. Przy niedostatecznym zrozumieniu przez szersze społeczeństwo ich ważności pionierska praca w terenie naogół nieprzygotowanym odbywa się w niezmiernie trudnych warunkach. Pod tym względem pozostajemy daleko w tyle nie tylko poza Stanami Zjednoczonymi i Anglią. Hutnictwo niemieckie uważałoby osłabienie swych rozbudowanych organizacji bezpieczeństwa pracy za równoznaczne ze wzrostem obciążenia rentowego przedsiębiorstw.

Ostatnio nasze związki inżynierskie i zawodowe podjęły działalność rozszerzania i pogłębiania organizacji bezpieczeństwa pracy.

Celem szerzenia i pogłębienia wiedzy z zakresu polityki społecznej, a zwłaszcza celem poparcia wysiłków inspekcji pracy i samego przemysłu na odcinku ochrony życia i zdrowia robotnika Ministerstwo Opieki Społecznej powołało do życia Instytut Spraw Społecznych, który prowadzi w tej dziedzinie obszerną działalność naukową i profilaktyczno-propagandową.

Instytut Spraw Społecznych rozpoczął swą walkę o higienę i bezpieczeństwo przy pracy w jesieni 1931 roku. Instytucja ta, zapewniwszy sobie współpracę nielicznych w tym dziale rzeczoznawców, m. in. właściwych referentów z zakładów ubezpieczenia społecznego, inżynierów bezpieczeństwa pracy oraz ugrupowań technicznych, dąży za ich pośrednictwem do uregulowania norm bezpieczeństwa i higieny pracy, ogłasza drukiem opracowania monograficzne, dotyczące metod pracy i urządzeń, bądź ogólnie stosowanych, bądź spotykanych w pewnych działach produkcji, jak również studia nad poszczególnymi zagadnieniami z dziedziny higieny oraz wypadków przy pracy i ich statystyki¹⁾, gromadzi odpowiednią literaturę i czasopisma, prowadzi propagandę w prasie i filmową, wydaje afisze propagandowe i wogóle usiłuje oddziaływać bezpośrednio w kierunku przestrzegania zasad bezpieczeństwa, tworzenia

¹⁾ Dotychczasowe publikacje Instytutu Spraw Społecznych z omawianej dziedziny dotyczą: produkcji kwasów solnego i octowego, przemysłu ceramicznego i cementowego, odlewnictwa żelaznego, bezpieczeństwa przy mechanicznym przenoszeniu siły, statystyki wypadkowej ze stanowiska akcji zapobiegawczej, powiązania akcji zapobiegania wypadkom przy pracy z działalnością instytucji ubezpieczeniowych i t. d. Dalsze monografie będą miały za przedmiot: obróbkę drewna i tartaki, piernictwo, buty cynku i ołowiu, maszyny rolnicze, młyny, fabryki drutu i gwoździ, przyczyny wypadków przy stosowaniu siły i światła elektrycznego, organizację pierwszej pomocy w wypadkach przy pracy, wietrzenie i ogrzewanie zakładów pracy, zagadnienie znużenia ze szczególnem uwzględnieniem pozycji przy pracy oraz inne sprawy z różnych dziedzin higieny i bezpieczeństwa pracy.

w każdym większym zakładzie pracy robotniczych komitetów bezpieczeństwa i t. d.

Przy Muzeum Przemysłu i Techniki w Warszawie istnieje sekcja bezpieczeństwa i higieny pracy, która narazie ujęła najistotniejsze i najbardziej palące zagadnienia z tych dziedzin w sposób syntetyczny zapomocą tablic, wykresów i oryginalnych fotomontaży, przedstawiając wady w starych konstrukcjach i sposoby usunięcia tych wad w konstrukcjach nowoczesnych. Jako uzupełnienie tego działu pomyślane są wzorowo urządzone warsztaty szkolne Państwowej Szkoły Budowy Maszyn i Elektrotechniki im. H. Wawelberga i S. Rotwanda.

b) Umowa o pracę.

Potrzeba scalenia i ujednostajnienia licznych, częstokroć sprzecznych ze sobą przepisów prawnych, regulujących stosunek pracy na poszczególnych obszarach państwa, stała się podstawą dwóch rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 roku o umowie o pracę robotników i o umowie o pracę pracowników umysłowych. Ogłaszając te akty prawne, zdawano sobie sprawę, że ostateczna unifikacja w tej dziedzinie może nastąpić dopiero z wydaniem jednolitego polskiego kodeksu cywilnego. Ale już wymienione rozporządzenia unormowały jednolicie stosunek pracy w całym państwie, z wyjątkiem woj. śląskiego. Przepisy ich stanowią i pod względem merytorycznym ważny krok naprzód w naszym ustawodawstwie ochronnym, chociażby dla tego, że noszą charakter bezwzględnie obowiązujących. Specjalna klauzula w każdym z tych rozporządzeń unieważnia wszelkie postanowienia umów, regulujące warunki pracy w sposób mniej korzystny, niż to przewidziano w rozporządzeniu.

Rozporządzenie o umowie o pracę robotników dotyczy w zasadzie wszystkich robotników, bez względu na dziedzinę pracy, w której są zatrudnieni (wyjątki stanowią: rolnictwo i zawody pokrewne, poza tem dozorczy domowi i służba domowa), jak również na charakter prawny pracodawców. W ten sposób zniesiono zasadę ustawodawstw zaborczych które normowały stosunek pracy w odrębnych ustawach — przemysłowej, górniczej i t. d. lub też stwarzały w jednej ustawie odmienne przepisy nawet dla tych samych kategorii robotników w zależności od tego, czy byli oni zatrudnieni przez osobę prywatną, przez państwo lub inne osoby prawa publicznego.

Umowa o pracę może być zawarta nietylko ustnie lub na piśmie, lecz także przez dopuszczenie robotnika do pracy w trybie

przyjętym w danym zakładzie pracy. W połączeniu z ograniczeniem t. zw. okresu próbnego do najwyżej 7 dni sprowadza to do właściwych rozmiarów uprzywilejowanie pracodawcy, wynikające z istnienia okresu próbnego. W zakładzie pracy powinien być wywieszony w miejscu widocznym regulamin, zatwierdzony przez inspektora pracy, w mniejszych zaś przedsiębiorstwach — obwieszczenie wewnętrzne jako namiastka regulaminu. Terminy i tryb wypłat ustalone są ustawowo, przyczem nie wolno wypłacać wartościami niepieniężnymi. Nadto każdy robotnik posiada własną książeczkę obrachunkową, zawierającą: warunki jego umowy o pracę; zasadnicze przepisy, określające prawa i obowiązki stron; wreszcie każdorazowo wpisywane wypłaty, potrącenia i kary. Najczęściej zawierana umowa na czas nieokreślony może być rozwiązana jedynie za wypowiedzeniem na dwa tygodnie naprzód; w razie rozwiązania umowy przez pracodawcę bez ważnej przyczyny obowiązany on jest wypłacić robotnikowi odszkodowanie w wysokości dwutygodniowego zarobku. W razie zalegania przez pracodawcę z wypłatą zarobku należy się od niego 2 — 3% w stosunku miesięcznym od sumy zaległej. Kierownik zakładu pracy jest odpowiedzialny za przestrzeganie prawa ochronnego.

Przewidziane w rozporządzeniu o umowie o pracę robotników kary, potrącane im przez pracodawców za określone przewinienia zgodnie z tradycją przekazaną przez ustawy zaborców, nie mogą jednak stanowić źródła prywatnej korzyści materialnej. Sumy stąd powstające są przelewane do skarbu państwa, który przekazuje je na robotnicze cele oświatowo-kulturalne wraz z wpływami z kar pieniężnych, nakładanych na pracodawców przez inspektorów pracy za przekroczenia przepisów ustawodawstwa o ochronie pracy robotników¹⁾. Do budżetu Ministerstwa Opieki Społecznej wstawia się tedy corocznie kredyt w wysokości wpływów, osiągniętych z obu wymienionych źródeł w poprzednim okresie budżetowym. Podziału zaś subwencji udzielanych z tych sum dokonywa specjalna komisja, czynna przy ministrze Opieki Społecznej w składzie przedstawicieli zainteresowanych ministerstw oraz trzech przedstawicieli robotników, wybranych przez Fundusz Pracy (poprzednio przez zarząd główny Funduszu Bezrobocia). W ten sposób idzie około 5.000 zł miesięcznie na świetlice robotnicze, biblioteki, kluby sportowe, teatry amatorskie, orkiestry robotnicze, kursy urządzone przez związki zawodowe i t. p.

Rozporządzenie o umowie o pracę pracowników umysłowych nie daje określenia pojęcia pracownika umysłowego,

¹⁾ Szczegółowe zasady dysponowania karami nakładanymi na robotników ustaliła ustawa z 22 marca 1933 roku o przeznaczeniu wpływów z kar pieniężnych na akcję kulturalno-oświatową i opiekuńczą na rzecz robotników.

wylicza tylko kategorie pracowników, których uważa za umysłowych. Rozporządzenie to, podobnie jak rozporządzenie o umowie o pracę robotników, uregulowało — jakkolwiek w sposób odmienny — poszczególne strony stosunku pracy pracownika umysłowego. Między innymi, umowa o pracę pracownika umysłowego zawarta na okres próbny nie może przekraczać trzech miesięcy i może być rozwiązana tylko dwa razy w ciągu miesiąca po uprzednim dwutygodniowym wypowiedzeniu. Przy umowie bezterminowej obowiązuje trzymiesięczne wypowiedzenie oraz zakaz wypowiedzenia podczas choroby, trwającej nie dłużej niż trzy miesiące, podczas urlopu, ćwiczeń wojskowych, pełnienia obowiązków sędziego przysięgłego albo ławnika sądu pracy. Za okres choroby, trwającej nie dłużej niż trzy miesiące, za czas wykluczenia od zajęć przez władze sanitarne ze względu na zetknięcie z chorobą zakaźną, za okres ćwiczeń wojskowych, pełnienia obowiązków sędziego przysięgłego albo ławnika sądu pracy należy się pracownikowi umysłowemu pełne wynagrodzenie od pracodawcy.

Zawierając umowę o pracę, pracownik, zwłaszcza umysłowy, częstokroć musi złożyć kaucję pieniężną, która ma zabezpieczać pracodawcy szkody i straty, mogące wyniknąć z winy pracownika w związku z wykonywaną przez niego pracą. Kaucje te niejednokrotnie stanowią przedmiot nadużyć lub przynajmniej procederu dochodowego ze strony niesumiennych pracodawców, zdobywających sobie na tej drodze kapitał obrotowy dla przedsiębiorstwa. Dlatego też prawo bierze kaucje w obronę w interesie pracownika¹⁾. Oczywiście roszczenia pracodawcy z tytułu szkód i strat, poniesionych z winy pracownika, muszą mieć na kaucjach przywilej pierwszeństwa przed innymi wierzytelnościami; niemniej wszakże pracodawcy wolno z kaucji pokrywać swoje szkody i straty jedynie za zgodą pracownika, w braku zaś porozumienia rozstrzyga sąd tak co do wysokości jak i co do samej zasady odszkodowania. Pracodawca jest obowiązany złożyć kaucję na imię pracownika w Banku Polskim lub w instytucji kredytowej państwowej, względnie samorządowej.

Przepisy o umowie o pracę z 1928 roku znalazły uzupełnienie w polskim prawie o zobowiązaniach zarówno pod względem podmiotowym jak i co do jednolitego unormowania kwestyj z zakresu stosunku pracy, stanowiących do tego czasu przedmiot przepisów dzielnicowych kodeksów cywilnych, a unormowanych w nich zresztą w sposób niedostateczny. Po wydaniu pra-

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 18 maja 1927 roku o kaucjach składanych w związku z umową o pracę.

wa o zobowiązaniach¹⁾ nie ma już w Polsce żadnej kategorii pracowników najemnych, której stosunek pracy nie byłby prawnie unormowany.

Postanowienia prawa o zobowiązaniach dotyczące umowy o pracę stanowią dwie grupy przepisów: przede wszystkim kodeks ten zawiera cały rozdział, złożony z 37 artykułów, poświęcony wyłącznie umowie o pracę, poza tem zaś niektóre zawarte w nim przepisy, dotyczące innych umów różnego rodzaju, mogą mieć zastosowanie również do umów o pracę.

Według definicji prawa o zobowiązaniach, umową o pracę jest umowa, na mocy której pracownik zobowiązuje się do pełnienia dla pracodawcy pracy za wynagrodzeniem. Jeżeli dla pewnej kategorii pracowników istnieje lub wydana będzie odrębna ustawa, regulująca stosunek pracy, to zawarte w kodeksie przepisy o umowie o pracę stosują się jedynie w przedmiotach, ustawą szczególną nieobjętych. W związku z tem po wydaniu prawa o zobowiązaniach pozostały całkowicie w mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracę, o pośrednictwie pracy, o ochronie pracy, o załatwianiu zatargów zbiorowych oraz te przepisy ustaw szczególnych, które dotyczą wypowiedzania i rozwiązywania umów o pracę.

Kodeks zobowiązań postanawia między innymi w stosunku do ucznia przemysłowego, że pracodawca obowiązany jest przygotować ucznia do praktycznego zawodu, a co za tem idzie, zatrudniać go w sposób odpowiadający jego przyszłemu zawodowi, przy pozostawianiu mu wolnego czasu na uzupełnienie wykształcenia zawodowego w szkole oraz na wypoczynek i praktyki religijne. Zastrzeżono też wyraźnie, że do umów o naukę mają zastosowanie ogólne przepisy o umowie o pracę — chodziło tu głównie o zasadę odpłatności.

Kodeks zobowiązań dał po raz pierwszy w Polsce, fragmentaryczne coprawda, rozwiązanie zagadnienia umów zbiorowych. Przewidziano w nim mianowicie możliwość zawierania układów zbiorowych między pracodawcami lub prawnie istniejącym związkiem pracodawców z jednej strony a prawnie istniejącym związkiem pracowników z drugiej strony — celem ustalenia warunków umów indywidualnych o pracę. Według polskiego prawa o zobowiązaniach, układ zbiorowy wiąże tylko strony, które go zawarły, względnie członków związku, będącego stroną. Ujęcie takie nie wyczerpuje jednak właściwych celów układu zbiorowego, który ma dawać podstawę do jednolitego unormowania warunków pracy w danej gałęzi i na danem terytorjum. Niekompletność obowiązujących przepisów o umowach zbiorowych utrudnia konsekwent-

¹⁾ W drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 roku. Weszło w życie z dniem 1 lipca 1934 roku.

na politykę władz, jak tego szczególnie jaskrawo dowiodły zjawiska z okresu ciężkiej depresji gospodarczej.

W myśl kodeksu zobowiązań pracownik świadczy tylko swoją gotowość do pracy, samo zaś ryzyko wykonania pracy obarcza pracodawcę. To też pracownikowi należy się wynagrodzenie za pracę niespełnioną, jeżeli gotów był ją pełnić, a doznał przeszkody z przyczyn dotyczących pracodawcy.

Prawo o zobowiązaniach przewiduje tygodniowy urlop dla tych wszystkich pracowników, którzy nie mogą korzystać z urlopu na podstawie ustaw specjalnych¹⁾.

Z pośród ogólnych postanowień kodeksu zobowiązań ważniejsze znaczenie dla umowy o pracę mogą posiadać przepisy: o formie oświadczenia woli, o nieważności oświadczenia woli udzielonego pod przymusem, o nieważności umowy z powodu sprzeczności jej z porządkiem publicznym, ustawą lub dobrymi obyczajami, o sposobie wykonywania umowy wzajemnej²⁾ i t. d.

W stosunku do wierzytelności pracowników z tytułu wynagrodzenia za pracę kodeks ustala trzyletni termin przedawnienia, przewiduje jednak zarazem prekluzję roczną. Po upływie przeto roku od zakończenia pracy pracownik nie może sądownie dochodzić roszczeń, wynikających z umowy o pracę.

Spraw pracowniczych dotyczą również niektóre przepisy polskiego kodeksu handlowego³⁾ (np. przepisy o zbyciu przedsiębiorstwa, o pełnomocnikach handlowych i t. d.) oraz kodeksu postępowania cywilnego⁴⁾ (w szczególności kwestja potrąceń z zarobków pracowniczych w drodze egzekucji sądowej) i wreszcie ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym⁵⁾.

c) Sądy pracy.

Polityka społeczna wielu krajów jeszcze przed wojną wytworzyła osobny typ sądownictwa specjalnego do spraw pracy.

¹⁾ Na Górnym Śląsku nie obowiązują żadne przepisy ustawowe o urlopach pracowniczych.

²⁾ Każda ze stron może wstrzymać się ze swem świadczeniem, dopóki druga strona nie spełni swego świadczenia. Jeżeli przeto pracodawca zalega z wypłatą, strajk robotników nie stanowiłby zawinionego zerwania umowy.

³⁾ Ogłoszony jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej jednocześnie z kodeksem zobowiązań pod datą 27 października 1933 roku.

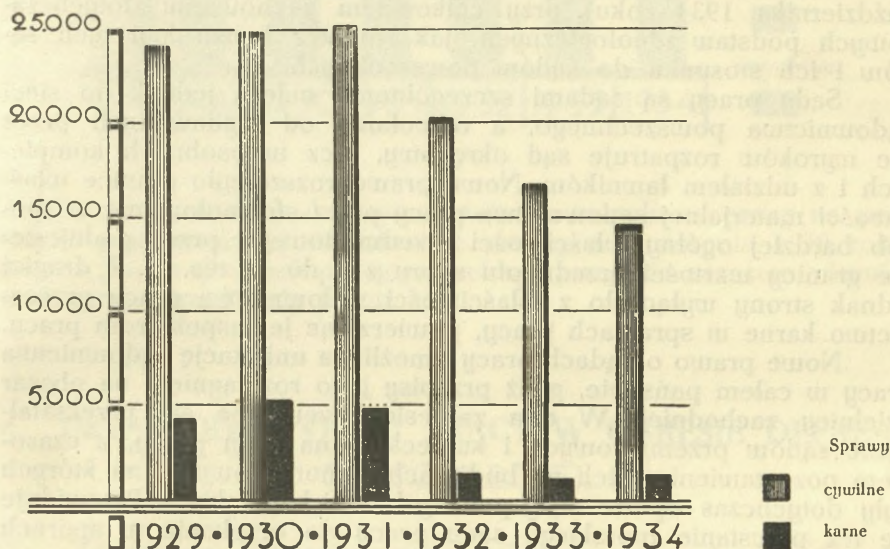
⁴⁾ Jednolity tekst kodeksu postępowania cywilnego ogłoszono przy obwieszczeniu ministra Sprawiedliwości z 1 grudnia 1932 roku.

⁵⁾ Nowela z 17 marca 1933 roku do ustawy z 23 maja 1924 roku o powszechnym obowiązku wojskowym. (Por. część „Zatrudnienie i bezrobocie“, rozdział 6.).

W okresie powojennym sądownictwo tego rodzaju przybrało nazwę sądownictwa pracy (Austria, Niemcy, częściowo Włochy). Zadaniem sądów pracy jest zbliżenie wymiaru sprawiedliwości do stron zainteresowanych w stosunku pracy przez uproszczenie i przyspieszenie procedury, potanieńczenie procesu, a przede wszystkim przez dopuszczenie do udziału w orzecznictwie ławników ze strony pracodawców i pracowników.

Na ziemiach polskich w chwili odzyskania niepodległości działały w dzielnicy zachodniej samorządowe sądy przemysłowe i kupieckie, zaś w dzielnicy południowej sądy przemysłowe. Natomiast w województwach środkowych i wschodnich dawał się odczuwać szczególnie brak specjalnego sądownictwa do spraw pracy¹⁾. Wskutek tego mnóstwo zatargów indywidualnych obciążało inspektorów pracy, którzy przy licznych swych innych obowiązkach zmuszeni byli wykonywać jeszcze i czynności rozjemców w tych sprawach — bez żadnej jednak możliwości egzekutywy.

DZIAŁALNOŚĆ SĄDÓW PRACY



Brakowi temu częściowo zaradzono, wprowadzając sądownictwo pracy na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o sądach pracy.

¹⁾ Wyjątek stanowi rolnictwo ze swemi komisjami rozjemczemi.

W sądach pracy w orzekaniu biorą udział ławnicy, mianowani przez ministra Sprawiedliwości na wniosek ministra Opieki Społecznej i ministra Przemysłu i Handlu na podstawie list kandydatów przedstawionych przez organizacje pracodawców i pracowników. Pierwotnie właściwość sądów pracy ograniczała się: 1) do spraw cywilnych ze stosunku pracy, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 5000 zł, oraz 2) do spraw karnych z tytułu naruszenia przepisów o ochronie pracy. Przepisy o nowych sądach pracy obowiązywały w województwach środkowych, wschodnich i południowych. Na ich podstawie utworzono stopniowo do 1 stycznia 1935 roku 16 sądów pracy, (w Warszawie, Wilnie, Białymstoku, Lublinie, Lwowie, Drohobyczu, Krakowie, Chrzanowie, Tarnowie, Białej Krakowskiej, Bielsku Cieszyńskim, Sosnowcu, Częstochowie, Zawierciu, Radomiu i Łodzi). W dzielnicy zachodniej pozostały poprzednio tam istniejące 24 sądy przemysłowe i kupieckie.

Wątpliwościom i lukom, które wysunęło 5-letnie stosowanie rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku, postarano się zapobiec przez wydanie prawa o sądach pracy w nowym brzmieniu (z 24 października 1934 roku), przy całkowitem zachowaniu dotychczasowych podstaw ideologicznych, jak również konstrukcji tych sądów i ich stosunku do sądów powszechnych.

Sądy pracy są sądami szczególnymi, należą jednak do sieci sądownictwa powszechnego, a odwołania od wydawanych przez nie wyroków rozpatruje sąd okręgowy, lecz w osobnych kompletach i z udziałem ławników. Nowe prawo rozszerzyło granice właściwości materialnej sądownictwa pracy przez sformułowanie w sposób bardziej ogólny właściwości przedmiotowej i przez podniesienie granicy wartości przedmiotu sporu z 5 do 10 tys. zł. Z drugiej jednak strony wyłączyło z właściwości sądownictwa pracy orzecznictwo karne w sprawach pracy, powierzając je inspektorom pracy.

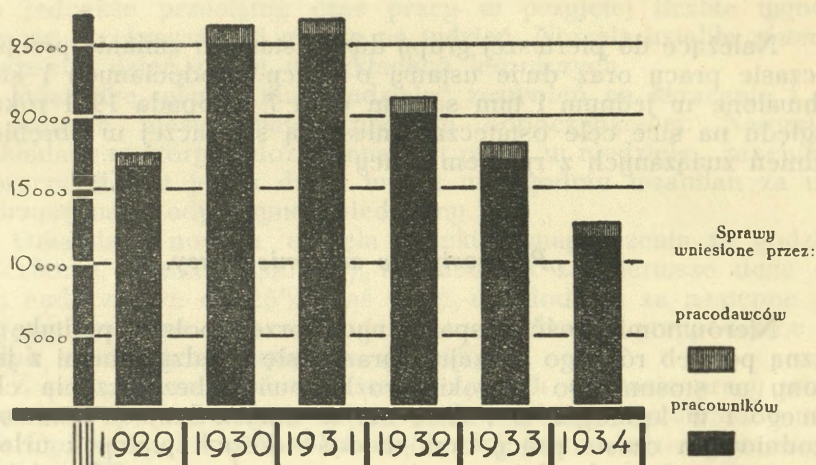
Nowe prawo o sądach pracy umożliwia unifikację sądownictwa pracy w całym państwie, gdyż przepisy jego rozciągnięto na obszar dzielnicy zachodniej. W tym zakresie przewiduje się przekształcenie sądów przemysłowych i kupieckich na sądy pracy, z czasem pozostawieniem ich na budżetach samorządowych, na których były dotychczas oparte sądy przemysłowe i kupieckie.¹⁾ Przewiduje się też powstanie morskiego sądu pracy do orzekania w sporach między armatorami a członkami załóg statków morskich.

Postępowanie w sądach pracy jest przystosowane do nowych kodeksów postępowania cywilnego i karnego.

¹⁾ Zarządzenie ministrów: Sprawiedliwości, Opieki Społecznej, Spraw Wewnętrznych oraz Skarbu z 24 sierpnia 1935 roku o powołaniu komisji przygotowawczych do przekształcenia sądów przemysłowych i kupieckich na sądy pracy w woj. poznańskim, pomorskim i górnośląskiej części woj. śląskiego.

Sądownictwo pracy obejmuje orzekanie w sprawach cywilnych we wszystkich dziedzinach pracy najemnej opartej na prywatnej umowie o pracę, wyjąwszy narazie sprawy robotników rolnych. Sprawy te dotychczas należą do właściwości komisji rozjem-

SPRAWY CYWILNE W SĄDACH PRACY



czych, działających pod przewodnictwem inspektora pracy na podstawie nowelizowanej wielokrotnie ustawy z 1 sierpnia 1919 roku. Jednak prawo o sądach pracy przewiduje przejęcie czasem również tych spraw przez sądy pracy.

5. USTAWODAWSTWO PRACY W OKRESIE DEPRESJI GOSPODARCZEJ.

Zmiany w ustawodawstwie ochronnym w okresie depresji gospodarczej dają się uszeregować w kilka grup zarządzeń: a) zarządzenia, mające na celu podział istniejącego kontyngentu pracy pomiędzy większą liczbę pracowników i zapewnienie zatrudnienia przede wszystkim żywicielom rodzin, b) postanowienia dyktowane względami oszczędnościowymi, które w polityce społecznej dotknęły przede wszystkim punktów, określanych przez świat pracodawców jako przerosty w stosunku do naszych sił gospodarczych, c) prze-

4) pisy, mające na celu ułatwienie egzekwowania należności pracowniczych, zamrożonych wskutek trudności przeżywanych przez przedsiębiorstwa, d) rozszerzenie zasady rozjemstwa przymusowego, e) sprawy portu gdynskiego.

a) Podział istniejącego kontyngentu pracy.

Należące do pierwszej grupy dwie ustawy o zmianie przepisów o czasie pracy oraz dwie ustawy o pracy młodocianych i kobiet, uchwalone w jednym i tym samym dniu 7 listopada 1931 roku, ze względu na swe cele ostateczne mieszczą się raczej w obrębie zagadnień związanych z rynkiem pracy¹⁾.

b) „Przerosty” w ochronie pracy.

Nierównomierność zaspakajanych przez polską politykę społeczną potrzeb różnego rodzaju wyraziła się między innymi z jednej strony w stosunkowo szerokiej rozbudowie ubezpieczenia chorobowego i w krótszym w Polsce niż w innych krajach ustawowym tygodniowym czasie pracy oraz w dość dużych płatnych urlopach pracowniczych, z drugiej natomiast — w braku na większości terytorjum Państwa ubezpieczenia emerytalnego robotników na starość i na wypadek inwalidztwa pracy. Z tej dysproporcji zrodził się pomysł pozyskania zgody przemysłu na obciążenie go kosztami tych ubezpieczeń wzamian za niejaki ustępstwa na ich korzyść w zakresie tamtych świadczeń socjalnych. W ten sposób wprowadzenie w Polsce powszechnego ubezpieczenia robotników na starość i na wypadek niezdolności do pracy łączy się z obcemi mu zupełnie treścią dwiema ustawami z 22 marca 1933 roku: jedna z nich zmienia przepisy o czasie pracy w przemyśle i handlu²⁾, druga zaś wprowadza się w głównej mierze do interpretacji przepisów o urlopach pracowniczych, odmiennej od tej, jaką ustaliło rozporządzenie wykonawcze i praktyka dotychczasowa³⁾.

Począwszy od 1934 roku dotychczasowa norma 46-u g o d z i n pracy na tydzień zastąpiona została normą 48-godzinną. Jeżeli

¹⁾ Por. część zatytułowaną „Zatrudnienie i bezrobocie” oraz rozdział 3 pracy niniejszej.

²⁾ Ustawa z dnia 22 marca 1933 roku w sprawie zmian w ustawie z 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu. Jednolity tekst przy obwieszczeniu ministra Opieki Społecznej z 25 października 1933 roku.

³⁾ Ustawa z 22 marca 1933 roku w sprawie zmiany w ustawie z 16 maja 1922 roku o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu.

zaś czas pracy w jakim tygodniu wyniósł mniej niż 48 godzin, dopuszczalne jest odrobienie niewykorzystanych godzin w ciągu następnych 3 tygodni pod warunkiem, aby dzień roboczy nie przekraczał 9 godzin, a ogólny czas pracy w ciągu 4 tygodni — 192 godzin. Dopuszczalne jest obecnie także rozkładanie do 10 godzin na dobę zasadniczej normy czasu pracy w przemysłach sezonowych, uzależnionych od pory roku i warunków atmosferycznych, przy czym jednakże przeciętny czas pracy w przyjętej liczbie tygodni nie może przekraczać 48 godzin na tydzień. Nowela ustaliła również 10-godzinny dzień pracy w zakładach leczniczych.

Właściwe władze mogą udzielać zezwoleń na skracanie i nawet zupełne niestosowanie przerwy odpoczynkowej. Natomiast w zakładach, w których dozwolona jest praca w niedzielę, zapewniono pracownikowi jeden dzień wolny w tygodniu wzamian za niewykorzystywany odpoczynek niedzielny.

Omawiana nowela obcięła stawki wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, zmniejszając 50%-wy dodatek za pierwsze dwie godziny nadliczbowe do 25%, zaś 100%-wy dodatek za następne godziny nadliczbowe oraz za godziny nadliczbowe, przypadające na noc lub w niedzielę i święta — do 50%.

Z powyższymi zmianami w przepisach o czasie pracy wiązą się zmiany proceduralne, mianowicie niektóre uprawnienia ministra Opieki Społecznej, w szczególności prawo udzielania zezwoleń na przedłużenie czasu pracy i na pracę nocną zostało przekazane okręgowym inspektorom pracy¹⁾.

Nowela w sprawie urlopów pracowników właściwie nie skróciła czasu urlopu, lecz sprecyzowała, co należy rozumieć przez okres urlopowy. Okres urlopowy określono jako kolejno po sobie następujące dni kalendarzowe, poczynając od ostatniego dnia pracy, przyczem przewidziano wynagrodzenie za czas urlopu tylko w stosunku do dni roboczych przypadających w tym czasie, a więc z wyłączeniem dni niedzielnych i świątecznych (o ile robotnik w dnie te normalnie nie pracuje); natomiast do tego czasu wszyscy robotnicy otrzymywali wynagrodzenie także i za przypadające w czasie urlopu dni świąteczne i niedzielne. Minister Opieki Społecznej otrzymał uprawnienie do zawieszania (w porozumieniu z ministrem Przemysłu i Handlu) wykonywania przepisów ustawy o urlopach na określony przeciąg czasu — nie dłuższy niż rok — w przypadkach konieczności państwowych i gospodarczych. Jednocześnie nowela umożliwiła rozciągnięcie ustawy o urlopach na Górny Śląsk, gdzie przewidziane w umowach zbiorowych normy urlopowe były nieco niższe od ustalonych ustawą z 1922 roku.

¹⁾ W myśl rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1934 roku o dekoncentracji.

Nowela do ustawy urlopowej przyniosła bezpośrednio efektywne korzyści pracodawcom. Natomiast zmiany w przepisach o czasie pracy nie mogły być prawie zupełnie wykorzystywane, częściowo wobec kryzysowego skrócenia czasu pracy z inicjatywy samych przemysłowców, częściowo wskutek opornej postawy świata pracowniczego.

c) Ułatwienie egzekwowania zarobków.

Trudno ustalić, czy i w jakim stopniu ochrona zarobków robotniczych w tej postaci, w jakiej ją formułują przepisy nowych kodeksów polskich — prawa o zobowiązaniach, kodeksu karnego, kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa upadłościowego — jest wyrazem głębszych poglądów polityczno-społecznych, niezależnych od fluktuacyj natury konjunkturalnej, czy też wpłynęły na nią masowe doświadczenia poczynione z powojennym typem przedsiębiorcy, zwłaszcza w okresie kryzysowym. W każdym bądź razie przepisy te muszą być uważane za część składową ochrony pracy w szerszym znaczeniu tego terminu.

Prawo o wykroczeniach z 1932 roku przewiduje sankcję karną za przetrzymywanie zarobków pracowniczych, będące wynikiem złej woli lub też poprostu lekceważenia przez pracodawcę jego zobowiązań. Umieszczenie tego przepisu w ogólnym prawie o wykroczeniach pozwala nadawać mu jak najszersze zastosowanie.

Kodeks postępowania cywilnego z 1933 roku wprowadził szereg korzystnych dla pracowników postanowień, które bądź biorą w obronę przed egzekucją ich zarobki, bądź ułatwiają egzekucję należności pracowniczych, zaległych u pracodawców.

Do pierwszej kategorii należy przepis, stanowiący, iż wynagrodzenie za pracę oraz zaopatrzenie emerytalne ulegają egzekucji sądowej tylko do wysokości $\frac{1}{5}$ (przy należnościach alimentarnych do $\frac{2}{5}$), przyczem suma do 100 zł miesięcznie zawsze jest zupełnie wolna od egzekucji, natomiast nadwyżka przekraczająca 1200 zł miesięcznie podlega egzekucji do połowy (przy należnościach alimentarnych całkowicie). Przepis o dowodach sądowych zezwala, w razie nieprowadzenia przez pracodawcę listy płacy, sądownie uznawać twierdzenie pracownika za udowodnione.

W zakresie drugiej kategorii przepisów kodeksu postępowania cywilnego — przy egzekucji sądowej skierowanej przeciwko pracodawcy — należności pracowników zaspakajane są z przywilejem pierwszeństwa w sposób następujący: a) przy egzekucji z nierucho-

mości należności pracowników, zatrudnionych w sprzedanej nieruchomości lub w znajdujących się na niej przedsiębiorstwach, nie przewyższające rocznej należności i tylko do sumy 500 zł miesięcznie, zajmują drugie miejsce — zaraz po kosztach egzekucyjnych, a przed podatkami; b) przy egzekucji z ruchomości należności za ostatni rok służby domowej (tylko ze sprzedaży urządzenia domowego) i pracowników przedsiębiorstw (tylko ze sprzedaży ruchomości wchodzących w skład przedsiębiorstwa) zajmują piąte miejsce w kolejności pierwszeństwa.

Dalszym etapem tych samych tendencji są przepisy prawa upadłościowego, obowiązujące od 1935 roku, które zapewniły podobne przywileje należnościom pracowniczym w razie upadłości. Należności te mają zapewnione trzecie miejsce przy zaspakajaniu z masy upadłości, jednak tylko za ostatni rok i do wysokości 500 zł miesięcznie. Jednocześnie wydane prawo o postępowaniu układowym stanowi, że należności z umowy o pracę nie mogą być objęte tem postępowaniem, powinny być przeto regulowane w 100%.

Oczywiście wszystkie te przepisy częściowo tylko mogą być skuteczne w okresie, kiedy źródło wzmożonego zalegania z zapłatą wynagrodzenia tkwi w ogólnej sytuacji kraju — niejako poza możliwościami ustawowymi.

d) Rozszerzenie rozjemstwa przymusowego.

Wpływowi okoliczności związanych z kryzysem należy też przypisać częściowe załatwienie ustawowe oddawna opracowywanego i dyskutowanego zagadnienia rozjemstwa przymusowego w innych dziedzinach gospodarczych poza rolnictwem, gdzie system ten, jak wiadomo, wyrósłszy z potrzeb chwili, rozwinął się w niezwykle pożyteczny i rozległy aparat.

Realizacja zasady rozjemstwa przymusowego w przemyśle posiada w Polsce grunt przygotowany dzięki rozpowszechnieniu umów zbiorowych pracy, zawieranych dobrowolnie bądź między pojedynczymi przedsiębiorstwami przemysłowymi a ich pracownikami, bądź pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników. O rozmiarach tego rozpowszechnienia można sądzić z cyfr oficjalnej statystyki za rok 1933, rok, nawiasem mówiąc, niepomysłny dla rozwoju układów zbiorowych pracy. Na podstawie przeprowadzonego badania oblicza się, że w wymienionym roku 30,1% zakładów przemysłu przetwórczego objętych było umowami zbiorowymi i orzeczeniami arbitrażowymi; liczba objętych robotników stanowiła 50,8% robotników poddanych danemu badaniu statystycznemu. Jedno-

częście zastrzec trzeba, że badanie obejmowało jedynie zakłady większego i średniego przemysłu, drobne zaś przedsiębiorstwa o wiele trudniej podporządkowują się normom przewidzianym w umowach zbiorowych pracy. Takie usuwanie się z pod warunków umowy zbiorowej bądź przedsiębiorstw drobnych, bądź niekiedy i większych, wyłamujących się z organizacji pracodawców, krzywdzi zarówno robotników wyłamujących się zakładów jak i interesy pracodawców lojalnych w stosunku do układów zbiorowych.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 roku o nadzwyczajnych komisjach rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w przemyśle i handlu rozciąga się zarówno na przemysł w ścisłym znaczeniu jak na górnictwo, handel, komunikację i zakłady użyteczności publicznej, chociażby na zysk nieobliczone, zawiera jednak ograniczenia, znacznie zmniejszające granice jego stosowania. Nadzwyczajna komisja rozjemcza może być powołana w wypadku, jeżeli okazało się niemożliwym polubowne załatwienie zatargu zbiorowego i tylko wtedy, gdy zatarg zagraża ogólnopństwowym interesom gospodarczym. Wówczas Rada Ministrów na wniosek ministra Opieki Społecznej może powziąć uchwałę, poddającą załatwienie zatargu postępowaniu, przewidzianemu przez rozporządzenie. W praktyce przeto komisje rozjemcze w zasadzie mogą być powoływane dla poważniejszych zatargów na większych odcinkach życia gospodarczego¹⁾.

Powoływana przez ministra Opieki Społecznej komisja rozjemcza orzeka w składzie wyznaczonego przez tego ministra przewodniczącego, przedstawicieli ministra Sprawiedliwości i ministra właściwego ze względu na objętą zatargiem gałąź pracy oraz ławników, powołanych w równej liczbie z pośród przedstawicieli pracodawców i pracowników. W razie niemożności obradowania wspólnie z ławnikami komisja orzeka w składzie przedstawicieli trzech ministrów. Wydając orzeczenie, komisja winna kierować się, przy stosowaniu istniejących przepisów i wykładni zobowiązań, ogólnymi zasadami prawa i słuszności; przy ustalaniu zaś nowych warunków pracy powinna uwzględniać interesy pracodawców i pracowników zgodnie z przeświadczeniem słuszności, przy braniu pod uwagę potrzeby dobra publicznego i gospodarstwa społecznego. Po przyjęciu orzeczenia przez uczestników zatargu, względnie po zatwierdzeniu orzeczenia przez ministra Opieki Społecznej nabiera

¹⁾ W ciągu całego 1934 roku powołano jedną tylko nadzwyczajną komisję rozjemczą — w związku z zatargiem w przemyśle budowlanym w Warszawie, gdzie skutkiem zatajowania ruchu budowlanego wyzysk robotników przez pracodawców nie podporządkowujących się umowie zbiorowej nabrał charakteru szkodliwego gospodarczo i społecznie.

ono mocy prawnej; jeżeli orzeczenie posiada przeważające znaczenie w danej gałęzi pracy, Rada Ministrów może mu nadać moc powszechnie obowiązującą na obszarze, dla którego je wydano, t. zn., że obowiązuje ono na tym terenie wszystkich zainteresowanych pracodawców i pracowników.

e) Ochrona pracy w Gdyni.

Postępujący mimo kryzysu gospodarczego rozwój portu gdyńskiego wysunął konieczność odrębnego uregulowania swoistych warunków pracy w porcie przy przeładunku. Odrębności tej pracy polegają z jednej strony na tem, że należy unikać zbędnego przetrzymywania statków w porcie, a więc wszelkich zatargów, które mogłyby ujemnie wpłynąć na ciągłość pracy, z drugiej zaś — na charakterze pracy robotnika portowego, z reguły niezwiązanego trwale z jednym przedsiębiorstwem przeładunkowym, lecz przyjmowanego na czas przeładunku danego okrętu. Stąd też ochrona pracy robotników portowych unormowana jest na zasadach specjalnych przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1933 roku¹⁾.

Robotników portowych kwalifikuje specjalna komisja kwalifikacyjna. Zapośrednicza ich do pracy oddzielne biuro pośrednictwa pracy dla robotników portowych w Gdyni. W zakresie umowy o pracę przewidziane są odrębności od zasad ogólnie obowiązujących co do książeczek obrachunkowych, terminów wypłat wynagrodzenia oraz regulaminu pracy.

Czas pracy robotników portowych, wynosząc zasadniczo 8 godzin na dobę, może być przedłużony do 12 godzin na dobę: 1) jeżeli przeładunek rozpoczęto nie wcześniej niż na 4 godziny przed zakończeniem ustalonej regulaminowo zmiany robotników; 2) jeżeli dana zmiana robotników kończy przeładunek statku. Niemniej jednak norma tygodniowa nie może przekroczyć w żadnym wypadku 48 godzin.

Świadczenie urlopowe w stosunku do robotnika portowego, wciąż zmieniającego pracodawcę, obowiązuje tego pracodawcę, u którego przepracował on dwóchsetną dniówkę w danym roku kalendarzowym; długość urlopu wynosi 3 dni po roku pracy w porcie i 6 dni po 3 latach pracy w porcie.

Zatargi zbiorowe pracy w porcie rozstrzyga stała portowa komisja rozjemcza, złożona z przedstawicieli stron zainteresowanych oraz trzech przedstawicieli czynnika rządowego: Ministerstwa Opieki Społecznej, (jako przewodniczącego), Urzędu Morskiego i komisariatu rządu w Gdyni.

¹⁾ Weszło w życie z początkiem 1934 roku.

6. OCHRONA PRACY W PRAKTYCE ŻYCIOWEJ.

Jak funkcjonują instytucje ochrony pracy w praktyce i jaki wpływ wywierają na kształtowanie się stosunków pomiędzy pracodawcami a pracownikami?

O inspekcji pracy stwierdzić można, że zdobyła sobie w społeczeństwie powszechne uznanie i zaufanie. Dzięki tej pozycji i mocnym podstawom prawnym wywiera ona w normalnych warunkach wpływ dominujący na stosunki między pracodawcami i pracownikami. Naogół zakłady pracy wykonywają lojalnie wydawane z urzędu zarządzenia organów inspekcji pracy. Przyjęło się, iż w wypadkach, których rozwiązanie nastęrcza pracodawcom trudności, zwracają się oni przed powzięciem decyzji o radę do inspektora pracy. Przyjęło się tem łatwiej analogiczne postępowanie pracowników. Ani pracownik ani pracodawca nie mają żadnego obowiązku zwracać się do inspektora pracy o opinię w swej sprawie z tytułu pracy, niemniej jednak konsultowanie organów inspekcji pracy przez pracowników i pracodawców odbywa się w tysiącach wypadków. W urzędach inspekcji pracy dwa dni w tygodniu poświęcone są na przyjęcia poszczególnych interesantów, i w dnie te zgłaszają się o poradę całe ich rzesze, zwłaszcza w większych miastach, pomimo istnienia na miejscu sądów pracy, a inspektory pracy udzielają ustnych wyjaśnień, nie prowadząc nawet ewidencji tych spraw przez siebie rozpatrywanych. W ten sposób inspekcja pracy ma możność wywierania ogromnego wpływu na postępowanie zarówno pracodawców jak pracowników, co w konsekwencji zapobiega najczęściej sporom i zatargom między nimi.

Nieraz poruszane są sprawy nieuregulowane ustawowo — wówczas inspektor radzi stosować odpowiednie zasady przez analogję. Tak np. przed wydaniem ogólnych przepisów o umowie o pracę prawo do dwutygodniowego wypowiedzenia pracy według rosyjskiej ustawy o pracy w przemyśle odnosiło się tylko do robotników fabrycznych; w praktyce jednak dzięki stanowisku inspekcji pracy zasada dwutygodniowego wypowiedzania była stosowana powszechnie pomimo braku postanowienia ustawowego. Tak samo jesteśmy świadkami powolnego przenikania instytucji urlopów wypoczynkowych do dziedzin pracy, wobec których nie mają zastosowania postanowienia ustawy o urlopach (rolnictwo, zakłady rzemieślnicze zatrudniające poniżej 4 robotników, służba domowa); dzieje się tak dzięki temu, że inspekcja pracy udzieliła swego poparcia ujawniającej się w społeczeństwie świadomości o potrzebie urlopów wypoczynkowych dla wszystkich pracowników. Przykład z urlopami wypoczynkowymi obrazuje dowodnie, jak instytucja

prawna, działająca w pewnych dziedzinach pracy, rozszerza się na inne — prawem nieobjęte.

W swej działalności konsultatywnej inspektor pracy jest przede wszystkim wyrazicielem słuszności w stosunkach pracy. Zgłaszający się zazwyczaj przychodzą do niego nie poto, by się poinformować, jakie przepisy prawa ściśle i formalnie obowiązują w danej sprawie, lecz żądają odpowiedzi, jak należy postąpić w konkretnym wypadku.

Działalność konsultatywna inspekcji pracy posiada szczególnie ważne znaczenie, gdy o radę zwracają się organizacje zawodowe pracowników lub pracodawców nie o zlikwidowanie zatargu zbiorowego, lecz o wskazanie takiego lub innego wyjścia w celu uniknięcia zatargu. Wówczas bowiem podnoszone zagadnienia dotyczą zazwyczaj całej gałęzi przemysłu. Sprawy takie w ostatnim stadium załatwia niejednokrotnie centrala Ministerstwa.

Wiadomości swe o wykonywaniu przepisów ochrony pracy zdobywają inspektorzy pracy przede wszystkim podczas wizytacji zakładów. Przytem wiadomości oparte na materiale rzeczowym posiadają mniejsze znaczenie niż otrzymywane z zeznań składanych przez zatrudnionych. Formalna strona wykonywania przepisów o regulaminach pracy, o prowadzeniu ksiąg wypłat, wywieszaniu odnośnych ogłoszeń, wydawaniu książeczek obrachunkowych nie posiada zasadniczego znaczenia dla ustalenia, czy wogóle przepisy prawa są należycie wykonywane: można w zakładzie wywiesić regulamin pracy prawidłowo zatwierdzony, a zupełnie go nie przestrzegać; prowadzić książeczki obrachunkowe, a płacić robotnikom bonami, towarami lub zalegać z wypłatą po kilka miesięcy.

Ale i odpowiedzi otrzymywane od robotników podczas wizytacji mogą nie odpowiadać rzeczywistości, zwłaszcza gdy pracodawca wszedł z nimi w porozumienie co do przekraczania przepisów ochronnych. Takie wypadki zdarzają się najczęściej, gdy chodzi o pracę w godzinach nadliczbowych albo o urlopy wypoczynkowe¹⁾. Inspekcja pracy nieraz tylko wypadkowo dowiadyuje się o takich wykroczeniach. Zresztą pracownik w obawie utraty zatrudnienia niechętnie składa zeznania obciążające pracodawcę, dopóki łączy go z nim stosunek pracy. Niekiedy inspektorzy pracy otrzymują informacje o przekroczeniu przepisów ochronnych od pracowników związków zawodowych albo od delegacji robotniczych, a także od poszczególnych robotników i nawet pracodawców.

Bardzo cennych informacji, oświetlających stosunki w danym przedsiębiorstwie lub w całej gałęzi pracy, dostarczają konferen-

¹⁾ Pracodawca zamiast zwolnić na urlop płaci niekiedy podwójny zarobek: za urlop i za pracę w czasie urlopu.

cje zwoływane w związku z likwidowaniem zatargów zbiorowych. Przy tej sposobności zazwyczaj obie strony wzajemnie wypominają sobie uchybienia, popełnione na szkodę strony przeciwnej, i dopiero po wyczerpaniu tego tematu przystępują do omówienia warunków pracy na przyszłość. Z przebiegu takiej dyskusji doświadczony inspektor pracy szybko się orjentuje, co odpowiada rzeczywistości, a co jest gołosłownym zarzutem; sprzyja temu, jak na rozprawie sądowej, obecność zważnionych stron, mających możność odpierania zarzutów i składania wyjaśnień.

Częstokroć stwierdzone wykroczenia zostały popełnione nie skutkiem złej woli, lecz przez nieznajomość prawa albo mylną jego interpretację. W takich wypadkach inspektor pracy nie pociąga winnych do odpowiedzialności karnej, lecz ogranicza się do wydania właściwych zleceń. Tem się objaśnia duża różnica w liczbach stwierdzonych i ściganych karnie wykroczeń¹⁾.

Wykroczenia poszczególnych przedsiębiorstw w dziedzinach takich, jak: przedłużanie czasu pracy ponad normy ustawowe, płacenie robotnikom zarobków bonami lub przekazami na towary, nieudzielanie urlopów i t. p., mają zazwyczaj charakter ciągły i wielokrotny, a nie pozostawiają zewnętrznego rzeczowego śladu, który pozwałaby je ujawnić. Dlatego też postanowienia zwalczające te nadużycia nie mogą być tak skutecznie wprowadzane w życie w drodze przymusowego postępowania administracyjnego, jak przepisy o zabezpieczeniu maszyn, o urządzeniach higieniczno-sanitarnych i t. p., gdzie przymus administracyjny można stosować dotąd, dopóki dane urządzenia nie będą odpowiadały wymaganiom prawa. Stosowanie się do tych przepisów można stwierdzić podczas krótkich oględzin przeprowadzonych przez osobę urzędową. Natomiast stwierdzenie zastosowania przepisów o czasie pracy, o urlopach i t. p. jest najczęściej niemożliwe bez współudziału pracujących — współudziału, jak już zaznaczono, niezmiernie utrudnionego. Inspektorzy pracy zasypywani są doniesieniami o wykroczeniach dopiero po rozwiązaniu umowy o pracę lub w czasie zatargów zbiorowych i strajków, lecz wówczas moralne znaczenie zeznań pracowników jest osłabione: istnieje domniemanie, że zeznania są wyolbrzymione na niekorzyść pracodawcy pod wpływem urazy.

Możliwe, że w wielu wypadkach tej okoliczności należy przypisać łagodny wymiar kar przez sądy. Sądy naogół stosują najniższe przewidziane kary przy przekroczeniach przepisów o czasie pracy, o urlopach i o umowie o pracę. Tymczasem przekraczanie tych przepisów pośrednio lub bezpośrednio jest połączone z korzyścią materialną dla pracodawcy i popełniane prawie wyłącznie gwoli

¹⁾ Por. tablice w dorocznych sprawozdaniach z działalności inspekcji pracy.

osiągnięcia tych korzyści. Przedłużenie czasu pracy dla 1000 robotników o godzinę dziennie przy przeciętnym zarobku 4 zł za dniówkę daje przedsiębiorcy 500 zł zysku dziennie, 50.000 zł w ciągu 100 dni pracy, 100.000 zł w ciągu 200 dni. W tych warunkach grzywna 50 zł, 100 zł, 200 zł, wymierzana najczęściej sądownie za te wykroczenia, nie pozostaje w żadnej proporcji do osiągniętych zysków. Zastosowanie nawet podwyższonego w 1931 roku wymiaru kary — 1000 zł za przekroczenie przepisów o czasie pracy, 100 zł za przekroczenie przepisów o urlopach — może być w pewnych okolicznościach bez znaczenia dla przedsiębiorcy. Nieuczciwy pracodawca płaci grzywny — i nadal przekracza przepisy prawa, jeżeli mu się to tylko opłaca. Karę aresztu, jakkolwiek przewidzianą w przepisach o ochronie pracy, zaczęły sądy wymierzać dopiero w zastosowaniu art. 59 prawa o wykroczeniach z 1932 roku wobec przedsiębiorców, „złośliwie lub przez lekceważenie wstrzymujących należne pracownikowi wynagrodzenie”.

Wszystko to nie znaczy, by przepisy ochrony pracy nie były powszechnie wykonywane; przeciwnie, uwagi powyższe, dotyczące pewnych przedsiębiorstw, niekiedy miejscowości lub całej gałęzi przemysłu, pragną jedynie wskazać na istniejące niedociągnięcia celem dania istotnego obrazu rzeczy. W niektórych sprawach zainteresowanym pracodawcom chodzi o zwalczenie stanowiska inspekcji pracy albo o ustalenie odmiennej od wskazywanej przez nią interpretacji przepisów prawa — takie sprawy doprowadzane są na drodze sądowej zwykle aż do Sądu Najwyższego.

Rzadko w której dziedzinie orzecznictwo sądowe wywiera tak ważki wpływ na kształtowanie się warunków życiowych jak w stosunkach pracy. Znaczenie przywiązywane do tego orzecznictwa dokumentuje się już tem, że w sądach w sprawach tych stają zazwyczaj adwokaci, niejednokrotnie najlepsze siły prawnicze. Rozstrzygają się tu bowiem z reguły kwestje o znaczeniu precedensowem dla pracodawców i dla pracowników, pierwsi zaś ponadto łączą z procesem sprawę prestiżu. Wynik procesu sądowego jest śledzony nie tylko przez strony, lecz i przez organizacje zawodowe; one to często ponoszą koszty procesu i obrony prawnej. Gdy zapada wyrok o znaczeniu precedensowem, jest on niezwłocznie podawany okólnikiem do wiadomości członkom organizacji i publikowany w prasie zawodowej. Nawet powszechna prasa codzienna posiada specjalne rubryki, poświęcone streszczeniom rozstrzygnięć sądowych z zakresu stosunków pracy. Widać z tego, jak silny wpływ wywierają wyroki sądowe na realizację przepisów prawnych. Inspekcja pracy zasadniczo postępuje i udziela wyjaśnień w duchu zapadłych orzeczeń Sądu Najwyższego.

Niezwykle ważne znaczenie dla ustalenia podstaw działania inspekcji pracy na odcinku higieny i bezpieczeństwa pracy miało orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 30 listopada 1931 roku. Przepisy szczegółowe dotyczące tej dziedziny

nie wyczerpują wszystkich nastroczających się w praktyce zagadnień, nie nadążają za zmianami w technice produkcji ani nie są w stanie przewidzieć potrzeb ochrony pracy w stosunku do gałęzi nowo powstających. W oparciu przeto pod względem merytorycznym o wyniki badań naukowych, pod względem zaś formalno-prawnym — o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 roku o higienie i bezpieczeństwie pracy, organa inspekcji pracy zaczęły wydawać nakazy, dotyczące materijj nieuregulowanych przepisami szczegółowemi, a minister Opieki Społecznej, aprobuując ten sposób urzędowania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, nakazy te w trybie instancyj zatwierdzał. Jedno z takich orzeczeń ministra zostało zaskarżone do Najwyższego Trybunału Administracyjnego ze względu na brak podstaw prawnych do wydania danych zarządzeń, t. j. ze względu na brak przepisów szczegółowych w danej materijj. Najwyższy Trybunał Administracyjny wszakże oddalił tę skargę, ustalając zasadę, iż „organ inspekcji pracy są wogóle uprawnione do wydawania wszelkiego rodzaju zarządzeń celem zapewnienia pracownikom, zatrudnionym w odnośnych zakładach pracy, bezpieczeństwa i higienicznych warunków pracy, przyczem wybór środków do urzeczywistnienia tego celu w każdym wypadku pozostawiony jest, w granicach ustawy, swobodnej ocenie tychże organów stosownie do gałęzi produkcji i miejscowych warunków”. W ten sposób zalegalizowano doniosłą w skutkach inowację w trybie urzędowania inspekcji pracy, umożliwiającą jej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy działanie według swobodnego uznania przy braku odnośnych przepisów szczegółowych.

Sytuacja pracowników naogół układa się najlepiej w tych gałęziach, gdzie są oni objęci jednolitą organizacją zawodową.

Rola organizacyj zawodowych okazała się szczególnie ważką w rolnictwie, gdzie z chwilą ustąpienia okupantów robotnicy poczęli garnąć się spontanicznie do nieznanych im przedtem związków zawodowych, to zaś z kolei zmusiło pracodawców rolnych do powierzenia spraw pracowniczych swoim organizacjom zawodowym. Robotnicze organizacje zawodowe rolne objęły siecią swych oddziałów całe państwo lub przynajmniej poszczególne jego dzielnice. Tak np. przynależny do socjalistycznej Komisji Centralnej Związek Zawodowy Robotników Rolnych Rzeczypospolitej Polskiej formalnie rozciąga swą działalność na obszar całego państwa, faktycznie zaś organizacją jego objęci są robotnicy rolni głównie w województwach centralnych, a częściowo i w województwach wschodnich i krakowskiem; Związek Zawodowy Robotników Rolnych Zjednoczenia Zawodowego Polskiego rozciąga swe wpływy przeważnie na województwa zachodnie¹⁾. Organizacje zawodowe pracodawców

¹⁾ Istnieją także związki robotników rolnych przynależne do Związku Związków Zawodowych i Chrześcijańskiego Zjednoczenia Zawodowego Rz. P.

są rozczłonkowane terytorjalnie: z reguły posiadają one oddziały powiatowe i dla każdej z dzielnic organizację centralną.

Od lat 16-u rok rocznie w ostatnich miesiącach roku kalendarzowego przedstawiciele organizacji zawodowych robotniczych i pracodawców, z własnej inicjatywy albo na zaproszenie wyższych instancji inspekcji pracy, zbierają się na konferencje dla ustalenia warunków pracy i płacy robotników rolnych danej dzielnicy w następnym roku służbowym. W razie niedojścia do porozumienia stron powoływana jest nadzwyczajna komisja rozjemcza, która ustala te warunki. Po zawarciu umowy zbiorowej lub po wydaniu orzeczenia przez nadzwyczajną komisję rozjemczą ogłasza się urzędowo treść tych aktów, a organizacje pracodawców i robotników rozsyłają ją swym członkom. Miejskowe (powiatowe) oddziały związków zawodowych starają się rozciągać kontrolę nad wykonywaniem przez pracodawców postanowień umów zbiorowych (orzeczeń). W razie uchybień robotnik lub pracodawca może wnieść sam lub za pośrednictwem związku, do którego należy, skargę (pозew) do powiatowej komisji rozjemczej.

Delegat związku uprawniony jest do zastępowania członka związku wobec komisji rozjemczej, wobec sądu przy nadawaniu klauzuli wykonalności orzeczeniu komisji rozjemczej i wobec komornika przy egzekucji. Delegaci związków objeżdżają periodycznie folwarki, oszczędzając robotnikom zachodu zwracania się ze skargą do biura związku lub do inspektora pracy. W zawilszych procesach, toczących się w wyższych instancjach sądowych, związki udzielają fachowej pomocy prawnej.

Zawodowe organizacje lokalne występują prócz tego na komisjach polubownych lub rozjemczych przy regulowaniu warunków pracy tych kategorii robotników, które nie są objęte umowami ogólnymi, przy załatwianiu najrozmaitszych nieporozumień i zagadnień lokalnych i t. p. Dzięki takiemu aparatowi rozwiązywane są wszechstronnie zagadnienia ochrony pracy w rolnictwie, mimo braku norm ustawowych dla tego działu pracy.

Postępowanie polubowne i rozjemcze w zatargach zbiorowych w przemyśle przeciwdziała przerwom w pracy i roznamiętnieniu społecznemu w ośrodkach miejskich, nie rozporządzając aparatem prawnym tak rozbudowanym jak dla rolnictwa, ale poprostu w oparciu o zwyczaj, jaki się ustalił w ciągu minionych lat kilkunastu własnego bytu państwowego. Interwencja inspektorów pracy w zatargach przemysłowych nie ogranicza się również do rozjemstwa w zatargach już wynikłych, lecz przede wszystkim usiłuje zapobiegać ich wybuchowi. Dlatego też wyniki tej ingerencji czynnika rządowego najczęściej nie dochodzą do wiadomości ogółu.

Taktowne wkroczenie doświadczonego inspektora pracy jest w stanie ułatwić w poważnej mierze likwidację zatargu: inspektor informuje się obiektywnie o przedmiocie zatargu i jego istotnych

przyczynach w oświeceniu obu stron i proponuje od siebie rozwiązanie, usiłując w należytej mierze uwzględnić słuszne argumenty każdego ze stanowisk reprezentowanych.

Wielkie zatargi zbiorowe z istoty rzeczy koncentrują się w skupieniach przemysłowych — w ośrodkach przemysłów: włókienniczego, węglowego, naftowego, hutnictwa żelaznego. W każdej z tych dziedzin właściwe jej stosunki organizacji przemysłowej wpływają na odrębne w pewnej mierze postępowanie w toku prowadzonych rozjemstw. Niekiedy zatarg w pojedynczym zakładzie pracy może spowodować trudności dla całego ośrodka przemysłowego z uwagi na rozmiary lub rodzaj swej produkcji i liczbę zatrudnionych. Zatargi takie nabierają dodatkowo ostrych cech, jeżeli w danej miejscowości znajduje się większa liczba bezrobotnych, a panujące pośród nich nastroje rozgoryczenia przesiakają do rzesz pracujących.

W ostatnich latach do mas zatrudnionych w instytucjach użyteczności publicznej przenika pogląd o niedopuszczalności porzucania w nich pracy wobec tego, że pracują one na zaspokojenie potrzeb publicznych. W połączeniu z odmiennym charakterem czynnika zysku po stronie pracodawcy w instytucjach użyteczności publicznej zachodząca zmiana nastrojów ułatwia osiągnięcie zgody pomiędzy stronami.

Stosunki kryzysowe, osłabiwszy zasadniczo gotowość bojową warstw najemnych, nadały jednocześnie ich wystąpieniom pewne nowe cechy — zarówno pod względem przyczyn wywołujących zatargi zbiorowe jak i ich form zewnętrznych. Należy stwierdzić, że w Polsce niepodległej strajki polityczne wydarzały się częściej łącznie w pierwszych latach po wojnie światowej, a za rządów pomajowych stanowiły rzadkie i słabe wyjątki. Brak też niemal zupełnie w ciągu minionych lat kilkunastu zbiorowych wystąpień w sprawach ustawodawstwa socjalnego. Prawie wyłącznym motywem zatargów zbiorowych są warunki wynagrodzenia, w rzadkich wypadkach — organizacja pracy. W okresie kryzysu pracownicy nie występują oczywiście o podwyżki, mogą tylko przeciwstawiać się zbiorowo obniżkom płac, niekiedy redukcjom personelu albo unieruchomieniu przedsiębiorstwa.

Spopularyzowało się przytem t. zw. okupowanie zakładów pracy przez robotników: na znak protestu nie opuszczają oni warsztatu pracy ani dniem ani nocą, nie wykonywując jednak żadnej pracy, czasem nie przyjmując posiłku. Strajki te, w większości skazane na zupełną bezowocność ponoszonego przy nich wysiłku, są raczej manifestacjami ludzi zrozpaczonych niż przejawami celowej zbiorowej woli o uzyskanie lepszych warunków pracy.¹⁾

¹⁾ Strajków połączonych z okupacją zakładów było: w 1931 roku 4 z około 51½ tys. strajkujących i 260 tys. robotnikodniami okupacji; w 1932 roku 55 z 38 tys. strajkujących i 260 tys. robotnikodniami okupacji; w 1933 roku 139 z 46 tys. strajkujących i 240 tys. robotnikodniami okupacji; w 1934 roku 186 z 23 tys. strajkujących i 145 tys. robotnikodniami okupacji.

Przy postępowaniu polubownem i rozjemczem organów rządowych niesłuchanie ważnym czynnikiem jest należyte wyrobienie przedstawicielstwa stron. Delegacje pracownicze kierowane są zazwyczaj przez sekretarzy związków zawodowych, którzy podczas długoletniego zetknięcia z danym środowiskiem, częstokroć zaś należąc do niego z pochodzenia, posiadają niezbędną znajomość rzeczy, zaufanie i autorytet w swych stosunkach z masą robotniczą.

Czynnikiem, osłabiającym wagę pracowniczych wystąpień zbiorowych, jest rozbitcie ruchu zawodowego na zwalczające się wzajem odłamy. Do roku 1927 istniały 3 wielkie ugrupowania zawodowe, pozostające w bezpośrednim kontakcie z odpowiedniami stronnictwami politycznymi: socjalistyczny Związek Stowarzyszeń Zawodowych, zwany popularnie od swego ciała kierowniczego Komisją Centralną i liczący w 1927 roku 269 tys. członków, Zjednoczenie Zawodowe Polskie (228 tys. członków), podlegające wpływom Narodowej Partii Robotniczej i posiadające największe wpływy w zachodnich dzielnicach Państwa, oraz Chrześcijańskie Zjednoczenie Zawodowe Rzeczypospolitej Polskiej z 89 tys. członków.¹⁾ Każde z nich w zasadzie obejmowało zarówno pracowników fizycznych jak umysłowych. Niezależnie od wymienionych organizacji mieszanym pracownicy umysłowi wytworzyli dwie własne centrale: Centralną Organizację Związków Zawodowych Pracowników Umysłowych (36 tys. członków w 1927 roku) i Polską Konfederację Pracowników Umysłowych (38 tys. członków).

Pod wpływem różnic politycznych, jakie rozgorzały w łonie P. P. S. i w kierowanych przez nią związkach zawodowych, ustąpiły z nich dwa odłamy, nie solidaryzujące się z bezwzględnie przeciw rządowemu stanowiskiem Komisji Centralnej. Ten sam proces dokonał się w Narodowej Partii Robotniczej i Zjednoczeniu Zawodowym Polskiem. Przegrupowania te i dalszy rozwój powstałych pod ich wpływem organizacji doprowadziły do istnienia aż 3 central zawodowych o zabarwieniu socjalistycznym, przyczem najliczniejszym pozostał Związek Stowarzyszeń Zawodowych (207 tys. członków na początku 1933 roku); prócz niego istnieją organizacje secesyjne: Związek Związków Zawodowych (143 tys. członków) i Centrala Zjednoczenia Klasowych Związków Zawodowych (44 tys. członków). Liczebnie przewyższa je dawne Zjednoczenie Zawodowe Polskie (162 tys. członków); secesja jego nosi nazwę Zjednoczenia Zawodowego „Praca” (28 tys. członków). Wreszcie Chrześcijańskie Zjednoczenie Zawodowe Rz. P. liczyło na 1933 rok 54 tys. członków. Ruch zawodowy pracowników umysłowych skonsolidował się w mię-

¹⁾ Dane liczbowe w/g roczników związków zawodowych. Rocznik jest wydawnictwem Ministerstwa Opieki Społecznej, a opiera się na danych otrzymywanych od samych organizacji zawodowych.

dzyczasie przez połączenie obu wielkich ugrupowań w Unję Związków Zawodowych Pracowników Umysłowych, która jednak liczyła na rok 1933 tylko 37 tys. członków.

Ogółem stan liczebny ruchu zawodowego — wbrew możliwym przewidywaniom — podniósł się w okresie kryzysu z 815 tys. członków zarejestrowanych na początek 1928 roku do 873 tys. na 1 stycznia 1933 roku¹⁾. Natomiast liczba członków płacących składkę spadła więcej niż o połowę, co jest smutnym objawem przeżywanych warunków gospodarczych.



¹⁾ Liczby ogólne obejmują również małe centrale i członków związków nie-scentralizowanych.

IV

ZATRUDNIENIE I BEZROBOCIE

Wielkopolska jest jednym z najbogatych regionów w Polsce. Wzrost gospodarki i poprawa sytuacji społecznej przyczyniły się do zwiększenia zatrudnienia. W 1990 roku liczba osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach wynosiła 1 200 000. W tym samym czasie bezrobocie wynosiło 10%. W 1995 roku liczba osób zatrudnionych wzrosła do 1 300 000, a bezrobocie spadło do 8%.

Wzrost zatrudnienia przyczynił się do poprawy sytuacji społecznej. Wzrosła średnia miesięczna pensja, a także liczba osób korzystających z ubezpieczenia społecznego. W 1990 roku średnia miesięczna pensja wynosiła 1 200 zł, a w 1995 roku wzrosła do 1 500 zł.

Wzrost zatrudnienia przyczynił się także do poprawy sytuacji ekonomicznej. Wzrosła produkcja przemysłowa i handlowa, a także inwestycje w infrastrukturę. W 1990 roku produkcja przemysłowa i handlowa wynosiła 1 200 mld zł, a w 1995 roku wzrosła do 1 500 mld zł.

Wzrost zatrudnienia przyczynił się także do poprawy sytuacji ekologicznej. Wzrosła produkcja energii elektrycznej, a także inwestycje w ochronę środowiska. W 1990 roku produkcja energii elektrycznej wynosiła 1 200 TWh, a w 1995 roku wzrosła do 1 500 TWh.

wymiarze przez polczenie obu uadkch agropowal w Laje Zalar-
Wia Zarodowych Pracownikow Roladkowych, stara jednak biala
na rok 1933 tylko 37 tys. ciadkow.

Odtem am Rozlany rachm narodowego - mianu moali-
tymu prackipowal - podalal w w okresie kryzysu z 215 tys.
ciadkow zaradkowal na poczatek 1933 roku do 373 tys. na
1 stycznia 1934 roku. Powodlal biala ciadkow pialych ciadkow
spiala miala mial o pokora, co jest mianu o mianu pialych
tymu mianu gospodarki.

1. Rynek pracy w okresie wskrzeszenia Państwa.	133
2. Pośrednictwo pracy.	135
3. Ubezpieczenie na wypadek braku pracy	146
a) Zabezpieczenie robotników.	146
b) Ubezpieczenie pracowników umysłowych.	153
4. Pozaubezpieczeniowa pomoc bezrobotnym.	159
5. Pomoc bezrobotnym w okresie kryzysu.	164
6. Drogi zachowania zatrudnienia:	
a) Komisarz demobilizacyjny,	168
b) Ochrona krajowego rynku pracy,	169
c) Zamówienia publiczne,	170
d) Zatrudnienie dla żywicieli rodzin,	171
e) Zachowanie zatrudnienia po służbie wojskowej.	174
7. Zatrudnienie dla bezrobotnych podczas kryzysu.	174
8. Koncentracja środków na walkę z bezrobociem.	181
9. Tendencje rynku pracy w Polsce.	183

1. RYNEK PRACY W OKRESIE WSKRZESZENIA PAŃSTWA.

Zagadnienie bezrobocia stało przed władzami polskimi i było przez nie podjęte jednocześnie ze zrzuceniem władzy okupacyjnej. Bezrobocie zapanowało na całym uprzemysłowionym obszarze ziem polskich już skutkiem zniszczenia warsztatów pracy przez działania wojenne i w wyniku długotrwałej okupacji wojennej, a pogłębiło się jeszcze po zakończeniu wojny światowej — wskutek powrotu do kraju zdemobilizowanych żołnierzy i repatriacji uchodźców oraz jeńców cywilnych.

Pierwszy rząd polski zaliczył walkę z bezrobociem do najważniejszych postulatów chwili. Jeden z wniosków na Radę Ministrów z tego okresu tak określa sytuację: „Kraj stoi przed bezrobociem szerokich mas ludowych. Z Niemiec wraca około 700 tysięcy jeńców cywilnych i wojennych. Z Rosji wraca jeszcze 150 tysięcy wygnańców. Rzesze te zostaną prawdopodobnie powiększone przez pracowników warsztatów i fabryk, które w obecnych warunkach ekonomicznych mogą zawieszać swe czynności. Rząd więc musi się liczyć z tem, iż w kraju będzie około miliona ludzi pozbawionych pracy”.¹⁾

W obliczu tej zatrważającej klęski podjęte przez rząd plany przewidywały cały kompleks środków ochronnych: jako środki przejściowe pomoc doraźną dla bezrobotnych i roboty publiczne, celem zaś zapewnienia trwałej ingerencji na rynku pracy — państwowe pośrednictwo pracy.

Początkowo udzielano zasiłków pieniężnych za pośrednictwem specjalnych komitetów lokalnych, złożonych z przedstawicieli władzy administracji ogólnej, samorządu, instytucji opieki społecznej, pracodawców i pracowników. Akcję tę, rozpo-

¹⁾ Wniosek z dnia 17 grudnia 1918 roku w sprawie wyasygnowania kredytów na roboty publiczne.

czętą w Warszawie w końcu grudnia 1918 roku, a w Łodzi i w Zagłębiu w pierwszych dniach stycznia następnego roku, prowadzono we wszystkich miastach i większych miasteczkach na całym obszarze b. Królestwa Kongresowego. W ciągu czterech miesięcy do początków maja 1919 roku zorganizowano 48 komitetów i 49 podkomitetów. Dla przedstawicielstwa robotniczego w komitetach, obsadzonego, nawiasem mówiąc, z klucza partyjnego, zastrzeżona była połowa albo nawet i większość miejsc.

Normy zapomogiiennej, zróżnicowane zależnie od ilości osób w rodzinie, trzeba było zredukować już w drugiej połowie stycznia, przyczem przystosowano je do różnych warunków miasta i wsi. Wkrótce potem zaczęto zastępować zapomogi pieniężne zapomogami w naturze, które stopniowo upowszechniono celem przeciwdziałania demoralizacji, występującej przy udzielaniu zapomóg pieniężnych¹⁾. Przejście od pomocy pieniężnej do pomocy w naturze natknęło się jednak w wielu miejscowościach na prawie nieprzezwyciężone przeszkody wskutek trudności aprowizacyjnych i organizacyjnych. Pozatem system zapomóg w naturze nie dostarczał selekcji najbardziej potrzebujących i nie zapobiegł nadużyciom, które przybrały tylko inne formy. Nietylko produkty, ale nawet karty żywnościowe stały się przedmiotem ożywionego handlu. Wszystko to skłoniło do przywrócenia zapomóg pieniężnych. Z końcem września 1919 r. tylko komitet warszawski udzielał jeszcze pomocy w naturze.

Dalszym etapem była reorganizacja aparatu wykonawczego na podstawie ustawy o doraźnej pomocy dla bezrobotnych z 4 listopada 1919 roku. Do przewidzianych powiatowych komisji pomocy dla bezrobotnych mieli wchodzić, prócz przedstawicieli rządu i miejscowego samorządu, przedstawiciele robotników i rzemieślników w liczbie, wynoszącej połowę członków komisji. Ustawa ustaliła 14-dniowy okres wyczekiwania na zasiłek i ograniczyła okres jego pobierania do 13 tygodni w ciągu jednego roku. Mimo szybkiej dewaluacji pieniądza określono stałą wysokość dziennego zasiłku, różniczkując go na dwie kategorie, zależnie od miejscowości. Wypłata zasiłku miała się odbywać bądź w gotówce, bądź w naturaljach. Bezrobotni obywatele państw obcych zostali uprawnieni do korzystania z pomocy narówni z obywatelami polskimi; równość uprawnień wyprzedziła w ustawie polskiej przepisy międzynarodowe.

W miesiąc po wprowadzeniu w życie ustawy upowszechniono zapomogi w gotówce. Te jednak szybko traciły na wartości wskutek

¹⁾ „Wydawanie zapomóg pieniężnych pociąga za sobą niepożądane skutki, mianowicie ściąga sztucznie do wielkich miast dużą liczbę bezrobotnych ze wsi i pobudza niektóre kategorie pracowników, otrzymujących niższą płacę zarobkową niż wydawane zapomogi, np. służbę domową, do porzucania pracy i przechodzenia do kategorii bezrobotnych”. (Z rezolucji zjazdu komisarzy opieki społecznej w lutym 1918 roku).

spadku marki polskiej. W maju 1920 roku przerwano zupełnie wypłaty, zredukowane do nędznych stawek.

Drugim środkiem zaradczym, podjętym obok pomocy doraźnej, były roboty publiczne. Utworzony specjalnie Urząd Robót Publicznych planował zatrudnienie 200 tys. robotników i 3 tys. „inteligentów i majstrów”, przeznaczając na pierwszą transzę robót 250 milj. marek. Miały to być roboty pomiarowe, wodociągowo-kanalizacyjne, demobilizacyjne, meljoracyjne, regulacyjne, irygacyjne i t. d., uskuteczniane za pośrednictwem samorządów i instytucji społecznych, które otrzymywałyby pożyczki po przedstawieniu i zatwierdzeniu szczegółowych planów technicznych robót przez nie zamierzonych.

Wobec konieczności szybkiego działania niepodobna było jednak wypracować szczegółowych planów, a przeznaczone na roboty kredyty topniały wraz ze spadkiem waluty. Trudności powiększała nieodpowiednia pora roku i brak właściwego aparatu wykonawczego. Wyasygnowano narazie zaledwie 2 milj., co wywołało niezadowolenie mas karmionych wielkimi obietnicami i zarzuty z trybuny sejmowej. Wreszcie z wiosną 1919 roku przystąpiono do szerszej działalności.

W czerwcu 1919 roku roboty publiczne zatrudniały 93 tys. bezrobotnych, w ciągu lipca liczba ta spadła już do 70 tys., a w październiku wynosiła niespełna 49 tys. Obok ograniczenia kredytów poważną przyczyną spadku liczby zatrudnionych było zastąpienie dniówkowego systemu płac akordem w celu ukrócenia panującej na robotach samowoli i nieróbstwa. W roku 1920 wznowiono roboty publiczne już tylko w niewielkim zakresie: ujawniające się ożywienie w przemyśle oraz pewne przywrócenie ruchu wychodźczego czyniły ich potrzebę mniej konieczną.

Pomoc doraźna i roboty publiczne, pomimo wszystkich swych braków, przyczyniły się niewątpliwie do odprężenia sytuacji na rynku pracy i do uspokojenia umysłów. Likwidując pomoc dla bezrobotnych i ograniczając roboty publiczne, przesunięto punkt ciężkości wysiłków w dziedzinie rynku pracy na trzeci z wymienionych środków zaradczych — na pośrednictwo.

2. POŚREDNICTWO PRACY.

Pośrednictwo pracy w Polsce przedwojennej kształtowało się rozmaicie.

W b. dzielnicy austriackiej istniały samorządowe biura pośrednictwa pracy na podstawie ustawy z 1904 roku. Zwierzchnie kierownictwo nad nimi należało do Wy-

działu Krajowego we Lwowie, lecz przysługujące mu prawo kontroli okazało się niewystarczające, a złe funkcjonowanie powiatowych biur pośrednictwa pracy wywoływało powszechne skargi, gdyż wydziały powiatowe, pragnąc uczynić z biur pośrednictwa pracy instytucje dochodowe, zrażały do nich klientelę. Zresztą zainteresowanie ze strony samorządów musiało być niewielkie, skoro na 74 powiaty założono zaledwie 26 biur pośrednictwa pracy. Natomiast 5 biur pośrednictwa pracy, założonych w Galicji w roku 1910 przez Polskie Towarzystwo Emigracyjne i rozciągających opiekę nad sezonowymi robotnikami rolnymi, przejawiało ożywioną działalność, konkurując skutecznie z powiatowymi biurami pośrednictwa pracy.

Obok tego nie brak było zarobkowych pośredników pracy — legalnych i nielegalnych. W samym Lwowie pod koniec ubiegłego wieku czynnych było kilkuset pośredników pokątnych, których działalność była przeważnie bardzo szkodliwa.

W b. dzielnicy niemieckiej działały trojakiemu rodzaju publiczne biura pośrednictwa pracy. Najważniejsze znaczenie miały bezsprzecznie miejskie urzędy pracy, powstające od 1908 roku bez specjalnego podłoża ustawowego (w Poznaniu, Bydgoszczy, Toruniu, Grudziądzu, Katowicach, Tarnowskich Górach i Mysłowicach). Frekwencja w tych biurach była ożywiona; prowadzone one były wzorowo i cieszyły się zaufaniem poszukujących pracy i pracodawców. T. zw. powiatowe biura wskazywania pracy miały znów za zadanie regulowanie rynku pracy w rolnictwie, naogół jednak nie zdobyły większej popularności. W czasie wojny biura te na podstawie rozporządzeń wydawanych przez władze wojskowe wysyłały przymusowo pracowników do pracy w głąb Niemiec. W roku 1902 powstał w b. zaborze pruskim trzeci rodzaj pośrednictwa pracy o charakterze publicznym, mianowicie t. zw. centrale robotnicze, powołane do życia głównie w celu zasilenia rolnictwa niemieckiego, cierpiącego już wówczas na dotkliwy brak rąk roboczych. Instytucje te, które od początku swego istnienia zajęły się sprowadzaniem robotników zagranicznych (obieżysasi), zanaczyły się w czasie wielkiej wojny haniebnem — częstokroć przy użyciu gwałtu — ściąganiem pracowników z okupowanych obszarów polskich do Niemiec. Raz sprowadzony, pracownik musiał pozostać w narzuconych mu warunkach do samego końca wojny.

Społeczne pośrednictwo pracy nie było specjalnie rozwinięte w b. zaborze pruskim. Biura przy związkach zawodowych zaledwie wegetowały skutkiem niechętnego stosunku pracodawców. Nieco lepsze wyniki osiągały zrzeszenia charytatywne, zwłaszcza w zakresie pośrednictwa służby domowej.

Zarobkowi pośrednicy pracy, czynni na podstawie zezwoleń, uzyskiwanych bardzo łatwo od miejscowych pruskich władz poli-

cyjnych, ruchliwością swą opanowali pośrednictwo pracy służby domowej i folwarcznej, dystansując biura publiczne. Dopiero ustawa z roku 1910 zabroniła im utrzymywania jadłodajni i miejsc kwaterekowych (Herbergen), lecz dodatkowe te procedery uprawiano w dalszym ciągu potajemnie.

Pośrednictwo pracy przedstawiało się najgorzej w z a b o r z e r o s y j s k i m. Publiczne pośrednictwo pracy nie istniało tu wcale. Poza nielicznymi społecznymi biurami pośrednictwa pracy, z pośród których wymienić należy biuro przy Towarzystwie Techników oraz biura Towarzystwa Opieki nad Wychodźcami, działało mnóstwo zarobkowych pośredników pracy; tylko nieliczni z nich byli koncesjonowani, ogromna większość (około 2 tysięcy) uprawiali swe rzemiosło nielegalnie, choć jawnie. Dopiero gdy wybuchła wojna, celem przyjęcia z pomocą robotnikom, pozbawionym masowo pracy w głównych ośrodkach przemysłowych kraju — w Zagłębiu, Łodzi i Warszawie, władze rosyjskie pozwoliły komitetom obywatelskim organizować pośrednictwo pracy w postaci biur, komisyj, giełd pracy i t. p.

W pierwszych dniach sierpnia 1914 roku Komitet Obywatelski w Sosnowcu zorganizował Komisję Pośrednictwa Pracy dla robotników rolnych, celem przeciwdziałania werbowaniu robotników do Niemiec przez agentów niemieckich. Wobec znikomego zapotrzebowania na siły robocze w kraju Komisja postanowiła ująć we własne ręce emigrację do Niemiec. Komisja potrafiła w krótkim czasie uzyskać zaufanie pracodawców niemieckich i robotników polskich. Na jesieni roku 1914 było 5 biur komisji (w Będzinie, Czeladzi, Dąbrowie, Zagórze i Zawierciu); w końcowym okresie jej działalności bez porozumienia się z nią nie wolno było agentom przeprowadzać rekrutacji z Zagłębia.

W końcu listopada 1914 roku powstało w Łodzi przy Komisji Międzyzawodowej Łódzkich Związków Zawodowych biuro pośrednictwa pracy, które stanowiło instytucję miejską, rządzącą się jednak zupełnie autonomicznie i dostarczającą robotników na roboty wojskowe i publiczne.

W Zagłębiu i w Łodzi podaż pracy przewyższała popyt. Odwrotnie rzecz miała się w Warszawie, gdzie po wybuchu wojny przemysł metalurgiczny zaczął pracować bardzo intensywnie. Sekcja wyszukiwania pracy przy Wydziale Dobroczynności magistratu warszawskiego, zorganizowana przez miejscowy Komitet Obywatelski, powołała do życia 6 oddzielnych giełd pracy: dla robotników, wyrobników, rzemieślników, oficjalistów, kobiet i żydów. Giełdę dla żydów przejął zarząd gminy żydowskiej i wkrótce ją zlikwidował; pozostałe giełdy, z wyjątkiem kobiecej, przestały istnieć w roku 1917 wskutek zmniejszonego do ostatecznych granic popytu na pracę. W okresie od 15 sierpnia 1914 do 1 stycznia 1917 roku giełda wyrobnicza umieściła 63.000 osób, giełda oficjalistów około 4.000, rzemieślnicza przeszło 7.000 i kobieca 13.000.

Poza wymienionymi biurami pośrednictwa pracy zajmowali się na okupowanym przez władze niemieckie obszarze Kongresówki liczni agenci niemieccy oraz sieć niemieckiej Centrali Robotniczej (Arbeiterzentrale), której działalność zapisała się smutnymi głoskami w pamięci ludności pracującej.

Dalsze dzieje pośrednictwa pracy w Polsce związane są z powstaniem Ministerjum Pracy w łonie rządu Tymczasowej Rady Regencyjnej. Zamierzone przez nie w pierwszym półroczu 1918 roku utworzenie we wszystkich większych miastach i ośrodkach przemysłowych terytorjalnych biur pośrednictwa pracy nie zrealizowało się wskutek sprzeciwu niemieckich władz okupacyjnych; jedynie w okupacji austriackiej udało się zorganizować kilka biur z centralą w Lublinie. Rozwijały się one szybko dzięki popytowi na pracę w związku z odbudową Galicji. Gdy wyczerpano miejscową rezerwę bezrobotnych, zaczęto zgłaszać się z zapotrzebowaniami na robotników do Warszawy. Mniej więcej w sierpniu 1918 roku obok urzędu pośrednictwa pracy, istniejącego oficjalnie przy Ministerjum bez prawa akcji czynnej, powstało skromne biuro pośrednictwa pracy pod egidą Sekcji Opieki Społecznej, które zdążyło jeszcze skierować do Galicji kilka transportów robotników.

Odbudowujące się Państwo Polskie zastało samorządowe pośrednictwo pracy, z wyjątkiem poznańskiego i pomorskiego, w stanie zaczątkowym lub zamarcia. Wywnioskowano stąd, że kraj, cofnięty w swym rozwoju społecznym, a objęty bezrobociem, nie powinien czekać na wyniki stopniowego rozwoju pośrednictwa pracy przez samorządy, że przeto działalność w tej dziedzinie powinno podjąć państwo. Dekret Naczelnika Państwa z 27 stycznia 1919 roku idzie po tej linii ideowej,¹⁾ wprowadzając państwowe urzędy pośrednictwa pracy (P.U.P.P.) według wzoru angielskiego. Nowej instytucji nadano bardzo liberalne i szerokie podstawy: 1) urzędy pośrednictwa pracy obowiązane są rejestrować i zapośredniczać wszystkich poszukujących pracy w kolejności zgłoszenia, bez względu na stan, płeć, stosunki majątkowe i osobiste, wyznanie i narodowość petenta (zasada równości); 2) każde wolne miejsce pracy powinno być podane do wiadomości poszukujących pracy (zasada jawności); 3) instytucja pośrednicząca obowiązana jest zachowywać

¹⁾ „Wydanie dekretu o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy nie było dziełem przypadku lub płodem hołdowania pewnym doktrynom, lecz jedynie racjonalnym aktem prawodawczym, który mógł w jak najkrótszym okresie czasu przyczynić się do uregulowania stosunków na rynku pracy.. Tylko centralna władza państwowa w stosunku do swych podwładnych organów posiadała potrzebne i wystarczające atrybucje, aby w szybkim tempie utworzyć w kilkudziesięciu miejscowościach jednolitego typu placówki pośrednictwa pracy, ożywić i skoordynować należycie ich działalność.” J. Drecki, Jaką winna być organizacja publicznego pośrednictwa pracy w Polsce, artykuł w „Pracy i Opiece Społecznej, 1923, zesz. 1.”

całkowitą bezstronność w stosunku do obu stron, zawierających umowę najmu pracy (zasada bezstronności); 4) wreszcie wszelkie usługi świadczone przez urząd pośrednictwa pracy winne być bezpłatne (zasada bezpłatności)¹⁾. Państwowe urzędy pośrednictwa pracy miały objąć wszystkie zawody i zapośredniczać w kraju i zagranicę, opiekować się bezrobotnymi i wychodźcami, a także służyć radą przy wyborze i zmianie zawodu.

W praktyce państwowych urzędów pośrednictwa pracy najslabiej wypadło poradnictwo zawodowe, do którego przywiązywano początkowo wielkie znaczenie. Ograniczyło się ono do skromnych prób w stosunku do młodocianych i służby domowej. Przy urzędach w Warszawie i Siedlcach istniały przez pewien czas poradnie psychotechniczne. Ale eksperymenty te po niedługim czasie porzucono.

Z biegiem czasu na państwowe urzędy pośrednictwa pracy ułożono rozmaite dodatkowe obowiązki, nie wiążące się bezpośrednio z ich właściwym zadaniem. Już od początków ich istnienia obarczono je czynnościami z zakresu wychodźstwa kontynentalnego. W roku 1921 przekazano im kontrolę nad zarobkowymi biurami pośrednictwa pracy, a w roku 1924 nad społecznymi biurami pośrednictwa pracy. W tymże roku 1924 ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia nałożyła na urzędy pośrednictwa pracy obowiązek rejestrowania i kontroli tych poszukujących pracy, którzy zgłaszali się o zasiłek lub go pobierali. Od roku 1927 pełniły one ten sam obowiązek w stosunku do pracowników umysłowych. Szereg ustaw i rozporządzeń obarczył P. U. P. P. obowiązkami z zakresu opieki społecznej: między innymi z tytułu ustawy o ochronie lokatorów należało do nich wydawanie zaświadczeń o braku pracy do spraw o eksmisję.

Do końca roku 1922 utworzono 89 państwowych urzędów pośrednictwa pracy²⁾. W uwzględnieniu odrębności kulturalnych i społecznych różnych dzielnic sieć tych urzędów, gęsta w województwach zachodnich, rozrzedzała się stopniowo ku wschodowi; na

¹⁾ Ostatniej zasadzie nie uchybiały minimalne opłaty kancelaryjne, pobierane przez P. U. P. P. od pracodawców (20 do 50 gr. od obsadzonego miejsca pracy w zależności od liczby zapośredniczonych).

²⁾ Siedziby urzędów znajdowały się w następujących miejscowościach: Warszawa, Ciechanów, Kutno, Włocławek, Płock, Białystok, Grodno, Kielce, Częstochowa, Sosnowiec, Ostrowiec, Radom, Kraków, Oświęcim, Biała, Nowy Sącz, Lublin, Siedlce, Chełm, Łwów, Jarosław, Drohobycz, Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Piotrków, Radomsk, Kalisz, Nowogródek, Baranowicze, Brześć n/B., Pińsk, Brodnica, Chełmno, Chełmża, Chojnice, Działdów, Gniew, Grudziądz, Kartusy, Kościerzyna, Nowe Miasto, Puck, Starogard, Świecie, Tczew, Toruń, Tuchola, Wąbrzeźno, Wejherowo, Bydgoszcz, Chodzież, Czarnków, Gniezno, Gostyń, Grodzisk, Inowrocław, Jarocin, Kępno, Kościana, Koźmin, Krotoszyn, Leszno, Mogilno, Międzychód, Nowy Tomysł, Odolanów, Ostrów, Ostrzeszów, Pleszew, Poznań, Rawicz, Śmigiel, Śrem, Środa, Strzelno, Szamotuły, Wągrowiec, Witków, Wolsztyn, Września, Żnin, Stanisławów, Tarnopol, Łuck, Równe, Wilno.

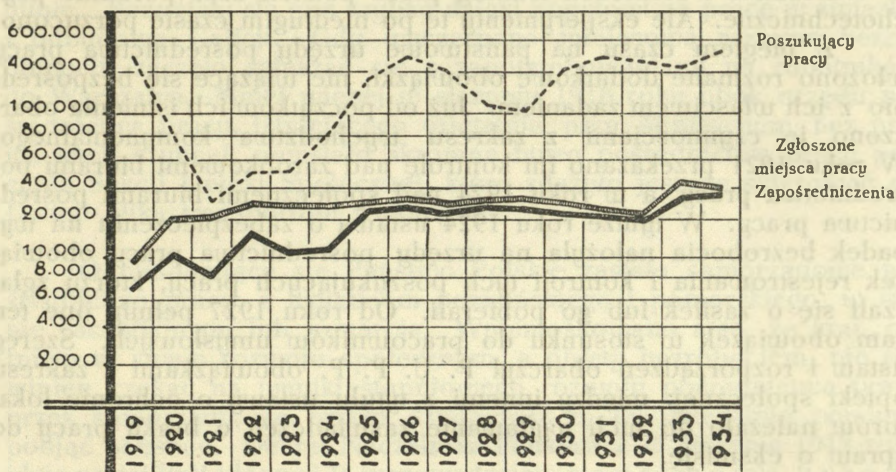
kresach wschodnich teren działania jednego urzędu obejmował niekiedy całe województwo.

Wyniki działalności rozbudowywanej w szybkim tempie instytucji państwowego pośrednictwa pracy oceniano jako niezbyt wystarczające. W 1920 roku na 229.290 zgłoszonych wolnych miejsc

PAŃSTWOWE URZĘDY POŚREDNICTWA PRACY

(Biura Pośrednictwa Funduszu Pracy)

Średnie miesięczne



do pracy statystyka stwierdziła 88.674 zapośredniczeń; w 1921 roku na 228.871 miejsc do pracy — 97.023 zapośredniczeń; w 1922 roku na 327.767 miejsc zgłoszonych obsadzono 144.354. To też w roku 1923 w toku narad byłych ministrów skarbu nad sanacją finansów państwowych wypowiedziano się za przekazaniem pośrednictwa pracy samorządom, lecz Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oparło się temu, argumentując niedostatecznym rozwojem naszego samorządu. Niemniej jednak zlikwidowano w ciągu 1923 roku 35 urzędów pośrednictwa pracy (głównie w województwach pomorskim i poznańskim). Potem jednak liczba państwowych urzędów pośrednictwa pracy zaczyna znowu wzrastać, dochodząc w roku 1925 do 71. Dopiero w roku 1928 wskutek nowych zarządzeń oszczędnościowych spadła ona do 58, zaś w dniu 31 października 1933 roku, t. j. w chwili zamierzonej likwidacji państwowego pośrednictwa pracy, o czym poniżej, wynosiła 44.

Analiza danych z państwowych urzędów pośrednictwa pracy nasuwa szereg uwag natury zasadniczej.

Przedewszystkiem nie należy utożsamiać podawanej przez nie liczby poszukujących pracy z liczbą bezrobotnych w Polsce ani nawet z liczbą bezrobotnych w miastach. Nie wszyscy bowiem bezrobotni znajdowali się w ewidencji urzędów. O zainteresowaniu bezrobotnych urzędem decydowała w pierwszym rzędzie możliwość otrzymania w tej drodze zatrudnienia. Jeżeli przeto istniały pod tym względem słabe szanse, bezrobotny nie zgłaszał się do urzędu, o ile nie skłaniały go do tego uzyskiwane przy pomocy urzędu inne uprawnienia, przedewszystkiem z tytułu ustawowego zabezpieczenia na wypadek braku pracy, a nadto pewne rodzaje pomocy natury nieśmartej i stąd trudne do uchwycenia przez statystykę, takie jak: okazywana za pośrednictwem P. U. P. P. w pewnych okresach dodatkowa pomoc pieniężna (t. zw. akcja pomocy doraźnej albo specjalnej); pomoc żywnościowa, odzieżowa lub kulturalno-oświatowa, uzyskiwana na podstawie legitymacji wystawionej przez P. U. P. P.; potrzeba tych samych zaświadczeń przy ubieganiu się o zniżkę kolejową, zwolnienie od podatków, odroczenie eksmisji mieszkaniowej i t. d.

Wobec tej niedoskonałości obrazu bezrobocia miejskiego na podstawie rejestrów poszukujących pracy przez państwowe urzędy pośrednictwa, podawały one do wiadomości do roku 1926 łącznie, równolegle z liczbami bezrobotnych zarejestrowanych, ogólne „przybliżone” liczby bezrobocia, zestawiane na podstawie informacji, pochodzących od różnych czynników: pracowniczych związków zawodowych, samorządów, pracodawców, inspekcji pracy i t. d. Rzecz prosta, że dane „zestawione” w ten sposób nie mogą ściąć najmniejszej pretensji do miana statystyki, a ogłaszanie ich było przyczyną ciągłych nieporozumień. S t a t y s t y k a bezrobocia w Polsce jest wciąż jeszcze rzeczą przyszłości.

Jak już wspomniano powyżej, właściwe zadania państwowych urzędów pośrednictwa pracy nie znalazły na ich terenie realizacji w tych rozmiarach, w jakich tego oczekiwano. Widoczne to jest z porównania liczby dokonywanych zapośredniczeń nie tylko z liczbą rejestrujących się poszukujących pracy, ale nawet z liczbą zgłoszonych przez pracodawców wakansów pracy. S ł a b y w p ł y w P. U. P. P. n a p r y w a t n y r y n e k p r a c y u w i a d a c z n i a s i ę j e s z c z e j a s k r a w i e j, j e ż e l i u w z g l ę d n i ć, ż e b ę d ą c e i c h m o n o p o l e m z a p o ś r e d n i c z e n i a n a r o b o t y p u b l i c z n e w n i e k t ó r y c h l a t a c h s t a n o w i ł y b a r d z o z n a c z n y u ł a m e k o g ó ł u z a p o ś r e d n i c z e ń.

Na wątpliwość wyników zapoczątkowanej w najlepszej wierze z wielkim rozmachem instytucji państwowego pośrednictwa pracy złożyło się, prócz mało sprzyjających ogólnych koniunktur gospodarczych, mnóstwo przyczyn najrozmaitszego rodzaju; a więc: braki organizacyjne, niedostateczny kontakt ze społeczeństwem, a zwłaszcza

ze sferą niechętnych od początku pracodawców,¹⁾ a także trudność skompletowania odpowiedniego personelu, zmuszonego do skromnie płatnej pracy w warunkach niezwykle ciężkich i skomplikowanych.

Odrębne koleje przechodziło publiczne pośrednictwo pracy w górnosłaskiej części województwa śląskiego. Komunalne urzędy pośrednictwa pracy, istniejące tam od roku 1918 w oparciu o dekret niemieckich komisarzy ludowych z 12 listopada 1918 roku, wykazywały wiele braków, usuniętych na obszarze Rzeszy Niemieckiej przez ustawę z 22 lipca 1922 roku („Arbeitsnachweisgesetz”). Dopiero rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 4 grudnia 1923 roku zmieniło ten stan rzeczy.

Na podstawie tych przepisów na Górnym Śląsku związki samorządowe miejskie i wiejskie tworzą urzędy pośrednictwa pracy, administrowane przez komisje zarządzające, w skład których wchodzi w równej liczbie pracodawcy i pracownicy. Wprowadzenie kontaktu pomiędzy bezpośrednio zainteresowanymi czynnikami społecznymi a urzędami pośrednictwa pracy wytworzyło atmosferę wzajemnego zaufania i zwiększenie transakcji pośredniczących. Działalność komunalnych urzędów pośrednictwa pracy koordynuje, nadzoruje i normuje urząd wojewódzki z ramienia wojewody, który przez przepisy z 4 grudnia 1923 roku uprawniony został do wydawania rozporządzeń w tym zakresie. Na podstawie tego uprawnienia wydane 20 sierpnia 1924 roku zarządzenie wojewody śląskiego zobowiązuje pracodawców do zgłaszania wolnych miejsc pracy urzędowi pośrednictwa. Przymus ten w okresie wzmożonego bezrobocia dopomógł w pewnym stopniu do odciążenia miejscowego rynku pracy z elementów napływowych z dzielnic sąsiednich, które mogłyby oddziaływać dezorganizująco na warunki pracy robotnika śląskiego.

Centralą komunalnego pośrednictwa pracy na województwo śląskie jest wydział pracy i opieki społecznej śląskiego urzędu wojewódzkiego. Pierwszą instancję stanowią komunalne urzędy pośrednictwa pracy w liczbie 10, posiadające siedziby w większych miastach województwa, oraz komunalne biura albo referaty pośrednictwa pracy przy 51 wójtostwach.

Zdając sobie sprawę, że publiczne pośrednictwo pracy nie zdoła całkowicie opanować rynku, uzupełniono właściwe ustawodawstwo polskie przepisami o społecznym pośrednictwie pracy. Pod tą nazwą rozumiano pośrednictwo pracy uprawiane bądź przez związki zawodowe, bądź przez stowarzyszenia do-

¹⁾ Parytetowe komisje doradcze, przewidziane w dekreście z 27 stycznia 1919 roku jako organ porozumiewawczy między P. U. P. P. a obu czynnikami bezpośrednio zainteresowanymi, pozostały na papierze.

broczne, przyczem w początkach istnienia państwa szczególne nadzieje pokładano w organizacjach zawodowych.

Ustawa z 10 czerwca 1924 roku nie tamuje inicjatywy społecznej i nie stawia specjalnych wymagań instytucjom, pragnącym prowadzić pośrednictwo pracy. Organizacje, które posiadają zatwierdzone przez władze statuty, przewidujące jako jeden z celów uprawianie pośrednictwa pracy, obowiązane są jedynie powiadomić o powstaniu biura właściwą władzę powiatową administracji ogólnej. Te jednak, których statut nie przewiduje wyraźnie wykonywania pośrednictwa pracy, muszą ubiegać się o zezwolenie w urzędzie wojewódzkim. Ma to zapobiegać przenikaniu do pośrednictwa pracy instytucyj nieodpowiedzialnych, któreby chciały czerpać z pośrednictwa zyski nielegalne lub działać na szkodę bezrobotnego. Zasadniczym warunkiem, od którego uzależnia się prawo wykonywania pośrednictwa pracy, jest niezarobkowy charakter instytucji społecznej. Przez wyeliminowanie momentu zysku prawodawca sprowadził społeczne pośrednictwo pracy do zasady, na której opiera się pośrednictwo państwowe i komunalne.

Społeczne pośrednictwo pracy ujawnia na pierwszy rzut oka tendencję rozwojową, wyrażającą się w powiększaniu się z roku na rok ilości biur. Jest to jednakże raczej rozwój ilościowy, nie zaś jakościowy. W roku 1926 istniało na terenie państwa 165 społecznych biur pośrednictwa pracy, w 1929 — 324, w 1932 liczba ta spadła do 293.

Z pośród zarejestrowanych 293 społecznych biur pośrednictwa pracy należało w roku 1932:

90 do związków zawodowych robotniczych

73 „ związków zawodowych pracowników umysłowych

14 „ związków zawodowych służby domowej

10 „ związków pracodawców

16 „ stowarzyszeń dobroczynnych

90 „ innych instytucyj.

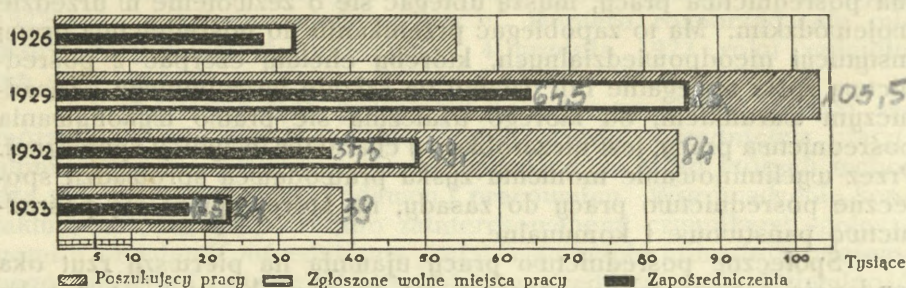
Stosunkowo wysoka liczba biur pośrednictwa związków zawodowych wynika stąd, że rozumiane są one często nie jako cel sam w sobie, lecz jako środek w walce klasowej i politycznej. Zapośredniczanie w tych wypadkach nie jest wolne od wpływu pewnych zgóry powziętych postulatów, jak np. wyłączne decydowanie związku w sprawach przyjmowania i zwalniania pracowników, normowanie pracy kobiet, dzieci i uczniów, ustalanie czasu pracy i liczby robotników. Niekiedy istotnie związek zawodowy zmonopolizował pośrednictwo pracy w danym zawodzie (np. w piekarstwie), i poszukujący pracy, chcąc ją otrzymać, muszą się zadeklarować politycznie. W tem świetle koncepcja promotorów społecznego pośrednictwa pracy w Polsce odbiega daleko od rzeczywistości.

W roku 1932, a więc w okresie posuniętego kryzysu, społeczne pośrednictwo pracy pokrywało około 75% otrzymanych zgłoszeń

o wolnych miejscach pracy. Największa liczba zapośredniczeń przy tym rodzaju pośrednictwa przypada na służbę domową, następną pozycję zajmuje dział pedagogiczno-wychowawczy.

Stosunkowo niewielkie rozmiary społecznego pośrednictwa pracy łatwo tłumaczyć się słabą organizacją wewnętrzną pracowniczych

SPOŁECZNE BIURA POŚREDNICTWA PRACY



związków zawodowych i niewielkim zaufaniem do nich pracodawców. Biura te prosperują właściwie tylko tam, gdzie umowy zbiorowe zmuszają przedsiębiorców do najmowania pracowników wyłącznie w tej drodze.

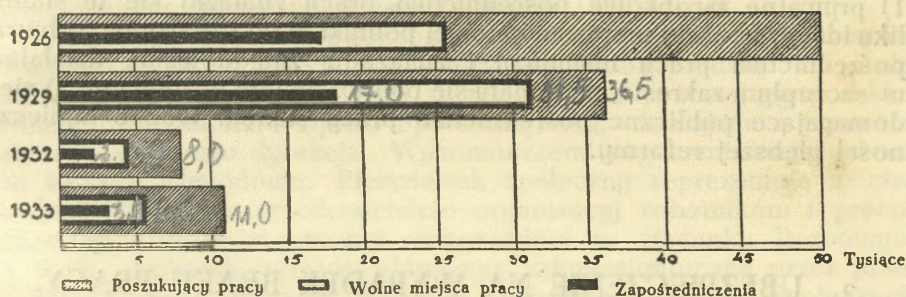
Luk, które powstają wskutek niedostatecznego opanowania rynku pracy przez pośrednictwo publiczne i społeczne, nie może w Polsce wypełnić legalne zarobkowe pośrednictwo pracy, gdyż zgodnie z pierwotnym założeniem skazano je na zagładę, jako szkodliwe dla poszukujących pracy. Istotnie większość zarobkowych pośredników pracy wyzyskuje sytuację swych klientów chociażby przez pobieranie nadmiernych opłat za pośrednictwo.

Idąc ściśle po linii tego poglądu, ustawa z 21 października 1921 roku nie tylko wprowadziła system koncesji na wykonywanie zarobkowego pośrednictwa pracy, ale i ograniczyła prawo otrzymania koncesji do osób, które w chwili wydania ustawy prowadziły już takie biura. Takie zamknięcie kręgu koncesjonariuszy doprowadzi w przyszłości, po wymarciu dotychczasowych koncesjonariuszy, do zupełnej likwidacji zarobkowego pośrednictwa pracy. Ponadto w b. zaborze rosyjskim termin koncesji jest roczny i przedłuża się na następny rok tylko wtedy, o ile pośrednik nie wykazał uchybień przy wykonywaniu swego proceduru. Przewidziany ustawowo nadzór nad zarobkowymi biurami pośrednictwa pracy daje możliwość stawiania pewnych wymagań co do sposobu prowadzenia biurowości, tech-

niki pośrednictwa oraz zewnętrznego wyglądu biur; regulowanie zaś opłat chroni poszukującego pracy przed wyzyskiem.

Po ustąpieniu zaborców pozostało na ziemiach polskich z górą 250 koncesjonowanych biur pośrednictwa pracy. Po lustracji, dokonanej w roku 1919 przez organa Ministerstwa Pracy i Opieki Spo-

ZAROBKOWE BIURA POŚREDNICTWA PRACY



łecznej, zamknięto niezwłocznie w trybie administracyjnym około 100 biur, przeważnie w b. dzielnicach austriackiej i pruskiej, gdzie uzyskanie koncesji było przedtem łatwe i gdzie wskutek tego wielu pośredników nie dawało gwarancji sumiennego wykonywania zawodu. Po wejściu w życie ustawy o zarobkowym pośrednictwie pracy istniało jeszcze 108 koncesjonowanych zarobkowych biur pośrednictwa pracy; na rok 1923 nie otrzymało koncesyj 37 biur; w roku 1924 liczba zarobkowych biur pośrednictwa pracy spadła do 70, a 57 z pośród nich zapośredniczało służbę domową.

Z dniem 21 listopada 1929 roku upłynął odroczony termin, w którym, w myśl ustawy z 21 października 1921 roku, z zakresu czynności zarobkowych biur pośrednictwa pracy wyłączona została całkowicie służba domowa jako element najbardziej podatny na wyzysk. Nadużycia w tej dziedzinie dochodziły niekiedy do stręczenia do nierządu, a nawet do systematycznego handlu żywym towarem.

W roku 1932 było zarobkowych biur pośrednictwa pracy już tylko 28; działały one przeważnie w dziale pedagogiczno-wychowawczym oraz artystów widowiskowych.

Ostry kurs w stosunku do zarobkowych pośredników pracy stał się przyczyną rozrostu pośrednictwa nielegalnego, o tyle gorszego, że nie podlegającego nadzorowi władzy państwowej. Pośrednicy tacy są częstokroć nieuchwytni, a niewielkie stosunkowo kary nie odstraszają od uprawiania intratnego procederu.

W oparciu o przytoczone powyżej cyfry z działalności wszystkich trzech istniejących obok siebie rodzajów pośrednictwa pracy w latach: przed poprawą sytuacji gospodarczej, szczytowym dla tej poprawy i wreszcie wybitnie kryzysowych — trudno wyrokować, który z tych rodzajów okazał się najbardziej żywotnym i pożytecznym w ramach naszego życia. Szybkie zmiany w konjunkturze gospodarczej nie pozwalają wyeliminować wpływów niezależnych od formy i techniki samego pośrednictwa pracy. Stan pośrednictwa pracy w Polsce po 5 latach kryzysu można streścić jak następuje: 1) prywatne zarobkowe pośrednictwo pracy znalazło się w stanie likwidacji, będącej wyrazem celowej polityki w tej dziedzinie; 2) biura pośrednictwa pracy instytucyj i związków zawodowych, działając w szczupłym zakresie, utrzymały się pod względem liczbowym; 3) niedomagające publiczne pośrednictwo pracy stanęło wobec konieczności głębszej reformy.

3. UBEZPIECZENIE NA WYPADEK BRAKU PRACY.

Demobilizacja po zakończeniu działań wojennych przeciw Rosji nie wywołała większego wstrząsu na rynku pracy. Odbudowujące się w przyspieszonym tempie przemysł i rolnictwo wchłonęły stosunkowo szybko siły pracownicze zwolnione z szeregów. Względna pomyślność, którą niosła za sobą pierwsza faza inflacji, i towarzyszące inflacji wysokie ceny płodów rolnych sprzyjały wzrostowi produkcji i stanu zatrudnienia i zdawały się rokować najlepsze nadzieje na przyszłość. Wkrótce jednak zaczęły się ujawniać ujemne skutki hiperinflacji, trudności w nabywaniu surowców zagranicą i zmniejszanie się zdolności konsumcyjnej świata pracowniczego. Gdy nastąpiła reforma walutowa, warsztaty pracy z produkcją, skurczoną już wskutek inflacyjnego zubożenia ludności miejskiej, nie mogły liczyć na zapotrzebowanie z jej strony, a znalazły się wobec uszczuplonej klienteli wiejskiej wskutek spadku cen płodów rolnych, spowodowanego stabilizacją waluty. Do tego przyłączyły się skutki ujawnienia i rzucenia na rynek zapasów towarów, które w okresie inflacji stanowiły powszechny środek ucieczki od pieniądza. Wytwórczość musiała się szybko skurczyć, a bezrobocie wzrosnąć.

a) Zabezpieczenie robotników.

Postabilizacyjne trudności na rynku pracy dały impuls do wielkiej reformy w zakresie pomocy dla bezrobotnych — do wprowadzenia

dzenia zabezpieczenia¹⁾ robotników na wypadek braku pracy. Przejście tej ustawy stanowiło jeden z warunków, od których P. P. S. uzależniła swe poparcie dla reform finansowo-walutowych Grabskiego²⁾.

Ustawę o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia uchwalono ostatecznie 18 lipca 1924 roku, a wprowadzono w życie już z dniem 31 sierpnia tegoż roku (na Górnym Śląsku z dniem 31 lipca 1925 roku). Po dokonaniu w różnym czasie szeregu zmian, podyktowanych kryzysowymi koniecznościami finansowymi, ogłoszono nowe brzmienie tej ustawy z datą 17 marca 1932 roku³⁾.

Zabezpieczenie na wypadek braku pracy robotników wykonywa Fundusz Bezrobocia, który jest osobą prawną. Na czele administracji tej instytucji stoi zarząd główny, pozostający pod kierownictwem ministra Opieki Społecznej, oraz działająca z ramienia zarządu głównego dyrekcja. Wykonawczymi organami miejscowymi są zarządy obwodowe. Pierwiastek społeczny reprezentują w ciałach kolegjalnych przedstawiciele organizacji robotników i pracodawców oraz reprezentanci samorządów w stosunku liczbowym 3:2:2. Uchwała zarządu głównego, zakwestjonowana przez przewodniczącego, którego mianuje minister Opieki Społecznej, podlega decyzji ministra; decyzja ta musi nastąpić w ciągu dwóch tygodni od zgłoszenia sprzeciwu.

Początkowo ustawa objęła obowiązkiem zabezpieczenia robotników bez różnicy płci, mających ukończonych 18 lat życia, we wszystkich zakładach pracy (z wyjątkiem rolnych), zatrudniających powyżej 5 robotników i prowadzonych w sposób przemysłowy, chociażby na zysk nieobliczonych. Nowela z 25 marca 1929 roku obniżyła granicę wieku do lat 16-u i objęła obowiązkiem zabezpieczenia zakłady pracy zatrudniające 5 pracowników (łącznie robotników i pracowników umysłowych).

Pierwotnie ustawa nie obejmowała robotników zatrudnionych w przedsiębiorstwach i zakładach pracy państwowych i samorządowych. Według przepisów obecnie obowiązujących⁴⁾ robotnicy

¹⁾ W przeciwieństwie do analogicznych przepisów zagranicznych polska ustawa stworzyła dla ubezpieczenia robotników na wypadek braku pracy termin odrębny: „zabezpieczenie”.

²⁾ „Stosunek stronnictw lewicowych do rządu zależał w znacznej mierze od jego polityki w dziedzinie reform społecznych. Gabinet Grabskiego, upatrzony w jeden punkt naprawy skarbu, nie miał żadnych ambicji, aby stać się rządem wielkich reform społecznych... liczył się jednak do pewnego stopnia z klubami lewicy”. — Henryk Swoboda, Pierwsze piętnastolecie Polski Niepodległej (1918—1933). Warszawa 1933, str. 162. — Tenże autor obszernie opisuje (str. 163 i n.) „trudności formalne”, przez które projekt ustawy o zabezpieczeniu na wypadek braku pracy przeszedł w ciałach ustawodawczych, głównie z powodu podwójnej gry stronnictw chłopskich („skrytobójczy cios” Wyzwolenia).

³⁾ Tekst jednolity nosi datę obwieszczenia z dnia 24 czerwca 1932 roku.

⁴⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku.

w tych przedsiębiorstwach nie są objęci działalnością Funduszu Bezrobocia tylko w tych wypadkach, jeżeli dany zakład pracy zapewnia im specjalnym statutem dostateczne zaopatrzenie w okresie ich bezrobocia.

Fundusz Bezrobocia tworzy się zasadniczo: z wkładek ¹⁾, wnoszonych przez zakłady pracy w wysokości 2% zarobków, z dopłat skarbu państwa, ustalonych na 50% ryczałtowej kwoty należnej Funduszowi z tytułu wkładek (t. zw. przypis wkładek) oraz z kar pieniężnych ściąganych za przekroczenia przepisów ustawowych, zwłaszcza za przekroczenie przewidzianego terminu wpłaty.

W czerwcu 1929 roku wobec, jak się wydawało, pomyślnej sytuacji finansowej Funduszu Bezrobocia, obniżono, stosownie do ustawy, wysokość wkładki do 1,8%; ale już w marcu 1931 roku konieczne było śpieszne przywrócenie poprzedniego wymiaru.

Wkładka obciąża w $\frac{3}{4}$ pracodawcę, a w $\frac{1}{4}$ robotnika, którego udział potrąca się przy wypłacie. Za wpłatę całej składki odpowiada pracodawca.

Prawo do świadczeń nabywał bezrobotny pierwotnie po przepracowaniu w ciągu ostatniego roku co najmniej 20 tygodni w zakładach podlegających obowiązkowi zabezpieczenia i o ile zgłosił się w ciągu miesiąca po rozwiązaniu stosunku najmu. Przepisy te zmodyfikowano w 1932 roku w ten sposób, że okres wyczekiwania przedłużono do 26 tygodni, a zgłoszenie bezrobotnego o zasiłek może nastąpić na przestrzeni całego roku. Zasiłek przysługuje po 10 dniach od daty zarejestrowania się bezrobotnego w biurze pośrednictwa pracy Funduszu Bezrobocia.

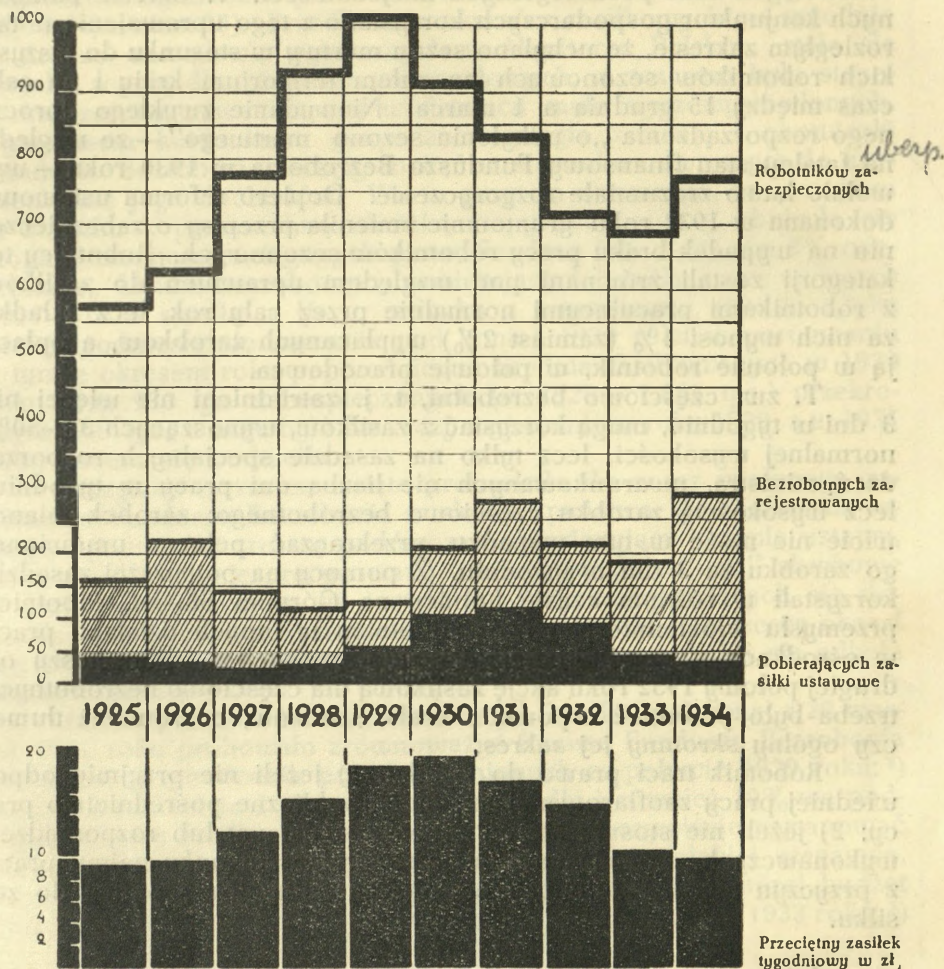
Zasiłek przysługuje bezrobotnemu przez 13 tygodni w ciągu roku. Okres ten może być przedłużony do 17 tygodni tylko wtedy, jeżeli istnieje pokrycie wynikających stąd wydatków w ramach ustalonego na dany rok budżetu.

Wysokość zasiłku zasadniczo wynosi 30% zarobków, wypłacanych robotnikowi w ciągu ostatnich 13 tygodni przed zwolnieniem z pracy, przyczem sumę zarobków za ten okres dzieli się przez liczbę dni, za które zarobki zostały wypłacone, z zastrzeżeniem górnej granicy dziennego zarobku w wysokości 6 zł (granica ta, ustalona pierwotnie na 5 zł, ulegała kilkakrotnym zmianom). Do tak obliczonego zasiłku zasadniczego dochodzi dodatek rodzinny w wysokości 5 — 20% omówionej podstawy wymiaru zasiłku, zależnie od stanu rodzinnego osoby zasiłkowanej. Rodziną w znaczeniu przepisów zabezpieczeniowych są: żona niezarobkująca (względnie mąż niezarobkujący), dzieci, pasierbowie i rodzeństwo — niezarobkujące do lat 16, niezdolne do zarabkowania ponad lat 16, a kształcące się w szkołach średnich w wieku od lat 16 do 18 — wreszcie rodzice i dziadkowie niezdolni do zarabkowania.

¹⁾ Termin ustawy o zabezpieczeniu od bezrobocia, oznaczający składkę ubezpieczeniową.

Robotnicy obcokrajowcy, którzy utracili zatrudnienie na obszarze Rzeczypospolitej, korzystają z uprawnień do zasiłków narówni z obywatelami polskimi.

DZIAŁALNOŚĆ FUNDUSZU BEZROBOCIA



Przy stosowaniu przepisów o zabezpieczeniu od bezrobocia wymagała odrębnego traktowania sprawa robotników sezonowych, których definicja ulegała kilkakrotnym zmianom: początkowo okre-

lono ich jako pracujących normalnie krócej niż 6 miesięcy w roku, potem jako pracujących krócej niż 8 miesięcy w roku. Pierwotna ustawa z 1924 roku, nie dając im zasadniczo prawa do świadczeń w okresie sezonu martwego, zezwoliła ministrowi Pracy i Opieki Społecznej na uchylanie tego ograniczenia w przypadkach szczególnego braku pracy i w stosunku do poszczególnych kategorii robotników sezonowych oraz poszczególnych miejscowości. W okresie pomyślnych konjunktur gospodarczych korzystano z tego uprawnienia w tak rozległym zakresie, że uchylano sezon martwy w stosunku do wszystkich robotników sezonowych na całym terytorjum kraju i na cały czas między 15 grudnia a 1 marca. Niewyudanie zwykłego dorocznego rozporządzenia „o uchyleniu sezonu martwego” — ze względu na fatalny stan finansowy Funduszu Bezrobocia w 1930 roku — wywołało łatwo zrozumiałe rozgoryczenie. Dopiero reforma ustawowa dokonana w 1932 roku gruntownie zmieniła przepisy o zabezpieczeniu na wypadek braku pracy robotników sezonowych. Robotnicy tej kategorii zostali zrównani pod względem uprawnień do zasiłków z robotnikami pracującymi normalnie przez cały rok, lecz składka za nich wynosi 4% (zamiast 2%) wypłacanych zarobków, a opłaca ją w połowie robotnik, w połowie pracodawca.

T. zw. częściowo bezrobotni, t. j. zatrudnieni nie więcej niż 3 dni w tygodniu, mogą korzystać z zasiłków, wynoszących 30—50% normalnej wysokości, lecz tylko na zasadzie specjalnych rozporządzeń ministra, uwarunkowanych nie liczbą dni pracy w tygodniu, lecz wysokością zarobku częściowo bezrobotnego: zarobek mianowicie nie może w tym wypadku przekraczać pełnego umówionego zarobku za 3 dni w tygodniu. Z pomocy na powyższej zasadzie korzystali w różnym czasie hutnicy na Górnym Śląsku, robotnicy przemysłu włókienniczego oraz robotnicy w innych działach pracy w ośrodkach szczególnie dotkniętych bezrobociem. Począwszy od drugiej połowy 1932 roku akcję zasiłkową dla częściowo bezrobotnych trzeba było przerwać z powodu braku środków, co również tłumaczy ogólny skromny jej zakres.

Robotnik traci prawo do zasiłku: 1) jeżeli nie przyjmie odpowiedniej pracy zaofiarowanej mu przez publiczne pośrednictwo pracy; 2) jeżeli nie stosuje się do przepisów ustawy lub rozporządzeń wykonawczych. Rozwiązanie przez robotnika stosunku najmu pracy z przyczyn nieuzasadnionych pociąga za sobą utratę prawa do zasiłku.

Już w początkach swego istnienia, mianowicie w roku 1925, instytucja Funduszu Bezrobocia wykazała niedobór, mający swe źródło w trzech momentach: 1) do wypłacania zasiłków przystąpiono jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 1924 roku (a więc już przed zgromadzeniem środków finansowych wypłacono przeszło 4 milj. zł); 2) rozpoczęta z dniem 1 października

1924 roku normalna wypłata zasiłków również nie miała pokrycia i prowadzono ją z zaliczek skarbowych; 3) w roku 1925 przedłużono na lat 2 okres wypłacania zasiłków do 26 tygodni.¹⁾ Podczas następnych lat, przy pomyślnych stosunkach gospodarczych i zrównoważonym budżecie Funduszu Bezrobocia, minister Pracy i Opieki Społecznej korzystał w szerokim zakresie z przysługującego mu podówczas bez ograniczeń prawa przedłużania okresu zasiłkowego do 17 tygodni (zamiast 13). Przedłużanie okresów zasiłkowych o 4 tygodnie w drodze zarządzeń, ogłaszanych w Monitorze Polskim, stało się niejako regułą dla okręgów przemysłowych, a czasem było stosowane szeroko nawet w województwach mało uprzemysłowionych. Tymczasem konjunktura gospodarcza uległa zmianie i obowiązki Funduszu Bezrobocia zaczęły rosnać w stosunku odwrotnym do kurczenia się jego dochodów. Warto przytem zaznaczyć, że przedtem w związku z powszechną obniżką stopy procentowej obniżyła się stopa procentowa ściąganych przez Fundusz Kar z 5% do 2% miesięcznie. Liczba bezrobotnych pobierających zasiłki, która w latach 1927 i 1928 spadła o $\frac{1}{3}$ w związku z pomyślnym stanem rynku pracy, podniosła się znacznie pod koniec 1929 roku w porównaniu z tymże okresem roku poprzedniego. Średnia zasiłkowanych w 1930 roku przy 930 tys. zabezpieczonych (w 1929 — 1.005 tys.) przekroczyła 100 tys., a więc była dwa razy wyższa niż w roku 1929, a w 1931 roku znowu się podwoiła.

Wszystko to razem wzięte prowadziło do coraz większego zadłużenia Funduszu Bezrobocia w skarbie państwa; do zadłużenia takiego upoważniał zresztą podówczas obowiązujący przepis ustawy, w sposób bliżej niesprecyzowany przewidujący „zaliczki” skarbowe w razie niedoborów w tej instytucji. Przy zacieśniających się dochodach zarówno samej instytucji jak państwa taki stan rzeczy okazał się nie do utrzymania na stałe i zmusił do reformy, która nie odbyła się bez ofiar.

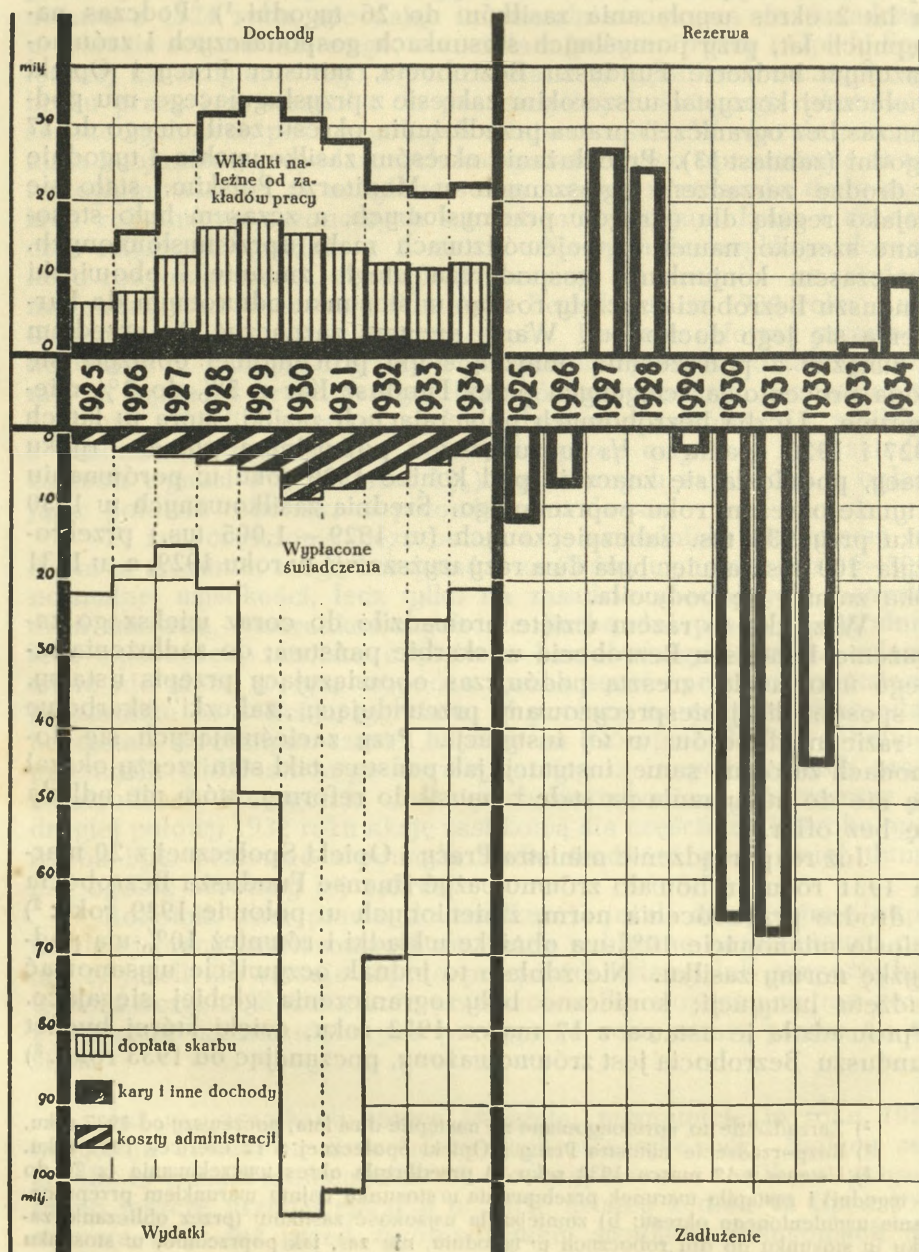
Już rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 20 marca 1931 roku próbowało zrównoważyć finanse Funduszu Bezrobocia w drodze przywrócenia norm, zmienionych w połowie 1929 roku:²⁾ zniosło mianowicie 10%-wą obniżkę wkładki i również 10%-wą podwyżkę normy zasiłku. Nie zdołało to jednak oczywiście wysanować budżetu instytucji; konieczne były ograniczenia głębiej sięgające. Wprowadziła je ustawa z 17 marca 1932 roku, dzięki której budżet Funduszu Bezrobocia jest zrównoważony, poczynając od 1933 roku.³⁾

¹⁾ Zarządzenie to sprolongowano na następne dwa lata, począwszy od 1927 roku.

²⁾ Rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 12 czerwca 1929 roku.

³⁾ Ustawa z 17 marca 1932 roku a) przedłużyła okres wyczekiwania (z 20 do 26 tygodni) i zastąpiła warunek przebywania w stosunku najmu warunkiem przepracowania wymienionego okresu; b) zmniejszyła wysokość zasiłków (przez obliczanie zasiłku w stosunku do dni roboczych w tygodniu, nie zaś, jak poprzednio, w stosunku do pełnego tygodnia); c) obniżyła normę dziennego zarobku, stanowiącego podstawę

STAN FINANSOWY FUNDUSZU BEZROBOCIA



b) Ubezpieczenie pracowników umysłowych.

W obrębie zagadnienia pomocy dla bezrobotnych pracowników umysłowych można stwierdzić w Polsce trzy okresy. W pierwszym z nich — przy braniu „robotnika” za punkt wyjścia polityki społecznej — nie dochodziła do głosu sprawa potrzeb lub uprawnień pracownika umysłowego. Ale niezyciowość takiego stanowiska w stosunku do bezrobotnych skłoniła do uzupełnienia ustawy z 18 lipca 1924 roku, mówiącej wyłącznie o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia robotników, ustawą z 28 października 1925 roku, która rozciągnęła te przepisy na przeciąg dwóch lat również na pracowników umysłowych, zmieniając jednak w stosunku do nich wiele zasad, np. dotyczących wysokości wkładki, udziału w niej pracownika i pracodawcy, podstawy wymiarów wkładki i t. d.

Tymczasem w związku z doświadczeniami poczynionymi na Funduszu Bezrobocia przychodzące w tym czasie do głosu związki zawodowe pracowników umysłowych zaczęły dowodzić, jakoby robotnicze ubezpieczenia: emerytalne i na wypadek braku pracy musiały być deficytowe, podczas gdy także ubezpieczenia pracowników umysłowych mogłyby być samowystarczalne. Stąd wniosek o niewłaściwości łączenia funduszy w tych ubezpieczeniach. Założenie to, podzielone przez czynniki miarodajne, skryształizowało się w okresie sprzyjających warunków gospodarczych i pełnomocnictw rządu Marszałka Piłsudskiego w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1927 roku, które stworzyło odrębny kompleks ubezpieczeń społecznych dla pracowników umysłowych. Wślad za rozporządzeniem Prezydenta ogłoszono rozporządzenie wykonawcze, które umożliwiło wprowadzenie w życie nowych przepisów już z początkiem roku następnego. Administrację objęły 4 zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych (w Warszawie, Lwowie, Poznaniu i Królewskiej Hucie); od roku 1934 scalono je w jeden Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. W każdym razie ze względu na odrębność ubezpieczenia na wypadek braku

do obliczania zasiłku (z 10 zł na 6 zł); d) ustaliła wymiar zasiłku według przeciętnego zarobku wypłaconego w ciągu ostatnich 13 tygodni (zamiast zarobku wypłaconego w ostatnim okresie płatniczym); e) ograniczyła uprawnienia ministra zarówno co do przedłużania okresu zasiłkowego z 13 do 17 tygodni jak co do zasiłkowania częściowo bezrobotnych, uzależniając jedno i drugie od stanu budżetu Funduszu Bezrobocia; f) wprowadziła obliczanie wkładek od zarobków faktycznych bez żadnych ograniczeń (poprzednio istniała pod tym względem granica 10 zł); g) wyłączyła z prawa do zasiłków ubezpieczonych, których głównym źródłem utrzymania nie jest praca najemna; h) podwyższyła dwukrotnie wymiar wkładki za robotników sezonowych (do 4%). Jednocześnie przeciętne zrównała tę kategorię robotników pod względem uprawnień do zasiłków, ustaliła w sposób zasadniczy szerszy zakres zabezpieczenia i umożliwiła zgłaszanie prawa do zasiłku w okresie rocznym zamiast, jak poprzednio, w okresie miesięcznym.

pracy fundusze tego działu były i są administrowane oddzielnie od pozostałych funduszy ubezpieczenia pracowników umysłowych.

Przezorność ta okazała się najzupełniej celową: fala masowego bezrobocia wśród pracowników umysłowych opóźniła się wprawdzie — zgodnie z naturą i warunkami ich pracy — przyszła jednak z kolei również w potężnych rozmiarach i zachwiała podstawami właściwego działu ubezpieczeniowego. Ratowanie się pożyczkami z działu emerytalnego nie mogło wystarczyć na dłuższą metę; trzeba było przeto uciec się do znowelizowania przepisów, czego też dokonano ustawą z 22 marca 1933 roku.

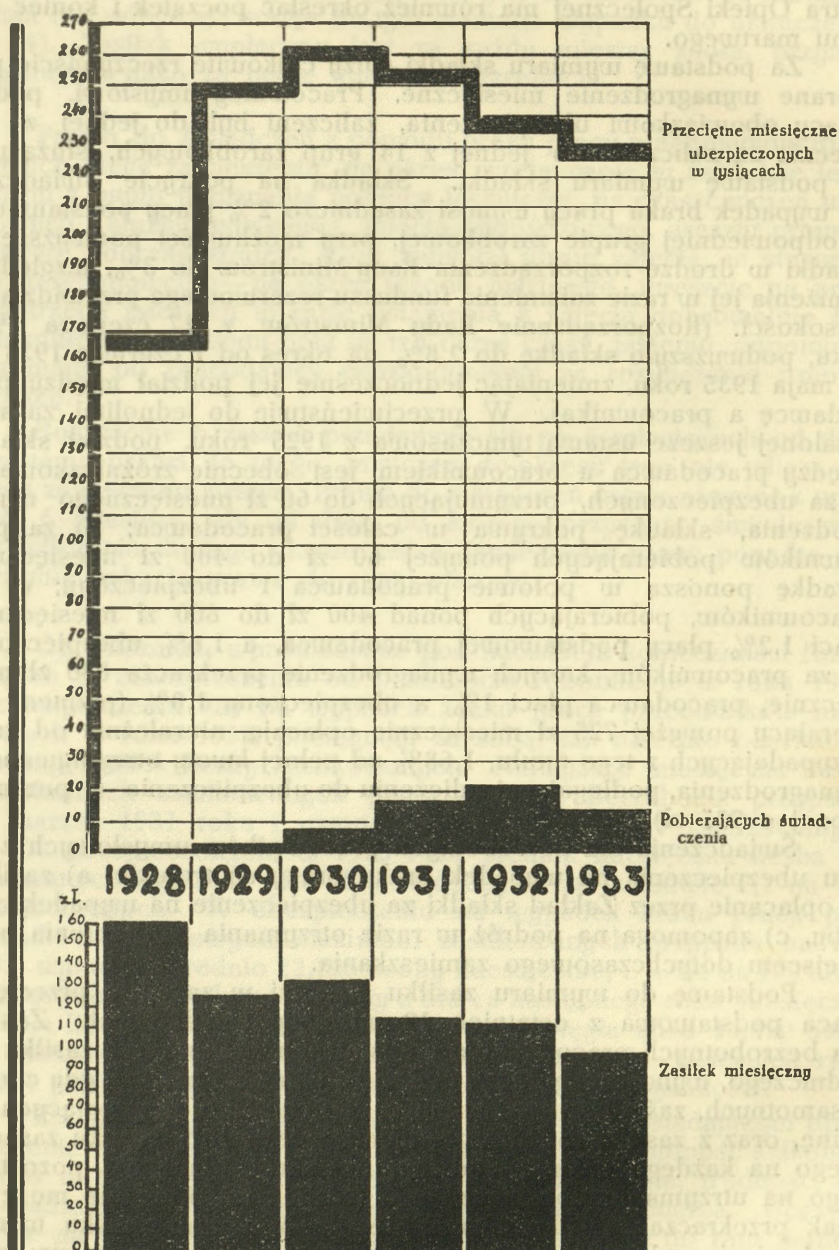
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 roku w części swej, regulującej następujące ubezpieczenie na wypadek braku pracy pracowników umysłowych, w porównaniu z tymczasowymi przepisami z 18 października 1925 roku rozszerzyło znacznie zakres osób podlegających temu ubezpieczeniu, a nadto przekształciło jego podstawy: rozłożenie kosztów ubezpieczenia, warunki uprawniające do korzystania ze świadczeń, długość okresu wyczekiwania, wysokość wypłacanych zasiłków, długość okresu zasiłkowego i t. d.

W szczególności dawny przepis ustalał obowiązek ubezpieczenia pracowników umysłowych, zarabiających poniżej 500 zł miesięcznie, począwszy od 18 lat życia i jedynie w przedsiębiorstwach, zatrudniających powyżej 5 pracowników (fizycznych i umysłowych łącznie). Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1927 roku zredukowało wiek ubezpieczonego do lat 16 (przy wprowadzeniu górnej granicy wieku, ustalonej na lat 60, w przejściowym zaś okresie pięcioletnim na lat 65) i rozciągnęło obowiązek ubezpieczenia na wszystkie zakłady pracy, chociażby zatrudniające jednego tylko najemnego pracownika umysłowego, nadto zniosło górną granicę zarobku.

Według ustawy z dnia 18 października 1925 roku bezrobotnemu pracownikowi umysłowemu przysługiwało prawo do świadczeń, jeżeli pozostawał w ciągu ostatniego roku przed dniem zgłoszenia roszczenia przynajmniej 20 tygodni w stosunku najmu pracy w zakładach podlegających obowiązkowi ubezpieczenia. Rozporządzenie z 24 listopada 1927 roku określiło czas wyczekiwania na 6 policzalnych miesięcy składkowych. Przepis ten zmieniono w połowie 1933 roku, przedłużając okres wyczekiwania z 6 do 12 miesięcy składkowych, przepracowanych w ciągu ostatnich 24 miesięcy.

Kategoria sezonowych pracowników umysłowych nie była znana ani w ustawie z 18 października 1925 roku ani w rozporządzeniu Prezydenta z 24 listopada 1927 roku. Jednakże wymieniona już parokrotnie nowela z 1933 roku, licząc się z ciężką sytuacją finansową instytucji ubezpieczeniowej, wprowadziła pojęcie sezonu martwego, podczas którego wstrzymuje się wypłatę zasiłków na wy-

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH NA WYPADEK BRAKU PRACY



padek braku pracy w stosunku do określonych specjalnem rozporządzeniem kategorii pracowników sezonowych. Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej ma również określać początek i koniec sezonu martwego.

Za podstawę wymiaru składki służy całkowite rzeczywiście pobierane wynagrodzenie miesięczne. Pracownicy umysłowi, podlegający obowiązkowi ubezpieczenia, zaliczeni byli do jednej z 12, obecnie są zaliczani do jednej z 14 grup zarobkowych, służących za podstawę wymiaru składki. Składka na pokrycie świadczeń na wypadek braku pracy wynosi zasadniczo 2% płacy podstawowej w odpowiedniej grupie zarobkowej, przy możliwości podwyższenia składki w drodze rozporządzenia Rady Ministrów do 3%, względnie obniżenia jej w razie zaistnienia funduszu rezerwowego przewidzianej wysokości. (Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 czerwca 1933 roku, podwyższyło składkę do 2,8% na okres od 1 czerwca 1933 do 31 maja 1935 roku, zmieniając jednocześnie jej podział między pracodawcę a pracownika). W przeciwieństwie do jednolitej zasady, ustalonej jeszcze ustawą tymczasową z 1925 roku, podział składki między pracodawcę a pracownikiem jest obecnie różniczkowany: a) za ubezpieczonych, otrzymujących do 60 zł miesięcznego wynagrodzenia, składkę pokrywa w całości pracodawca; b) za pracowników pobierających powyżej 60 zł do 400 zł miesięcznie, składkę ponoszą w połowie pracodawca i ubezpieczony; c) za pracowników, pobierających ponad 400 zł do 800 zł miesięcznie, płaci 1,2% płacy podstawowej pracodawca, a 1,6% ubezpieczony; d) za pracowników, których wynagrodzenie przekracza 800 zł miesięcznie, pracodawca płaci 1%, a ubezpieczony 1,8% (przytem pobierający powyżej 725 zł miesięcznie opłacają, niezależnie od kwot przypadających z tego tytułu, 1,68% od pełnej kwoty otrzymywanego wynagrodzenia, podlegającej zaliczeniu do ubezpieczenia a pomniejszonej o 725 zł).

Świadczenia dla bezrobotnych pracowników umysłowych z tytułu ubezpieczenia na wypadek braku pracy są trojaki: a) zasiłek, b) opłacanie przez Zakład składki za ubezpieczenie na wypadek choroby, c) zapomoga na podróż w razie otrzymania zatrudnienia poza miejscem dotychczasowego zamieszkania.

Podstawę do wymiaru zasiłku stanowi w zasadzie przeciętna płaca podstawowa z ostatnich 12 miesięcy składkowych. Zasiłek dla bezrobotnych pracowników umysłowych składa się z zasiłku zasadniczego, wynoszącego 30% podstawy wymiaru zasiłku, gdy chodzi o samotnych, zaś 40% tego wymiaru, gdy chodzi o utrzymujących rodzinę, oraz z zasiłku rodzinnego, wynoszącego 10% zasiłku zasadniczego na każdego członka rodziny, nie zarobkującego i pozostającego na utrzymaniu ubezpieczonego (zasiłek rodzinny nie może jednak przekraczać zasiłku zasadniczego). Minimum zasiłku wynosi 30 zł miesięcznie. Jako rodzinę zasiłkowanego rozumie się: mał-

żonkę, dzieci i dalszych zstępnych, pasierbów, braci i siostry — wszystkich do 18 lat życia, wyjąwszy gdy są niezdolni do zarobkowania lub odbywają studia (w tym ostatnim wypadku do ukończenia lat 24). Zasiłek wypłacany jest za każdy miesiąc zdołu, przytem przysługuje tylko za pełne miesiące bezrobocia.

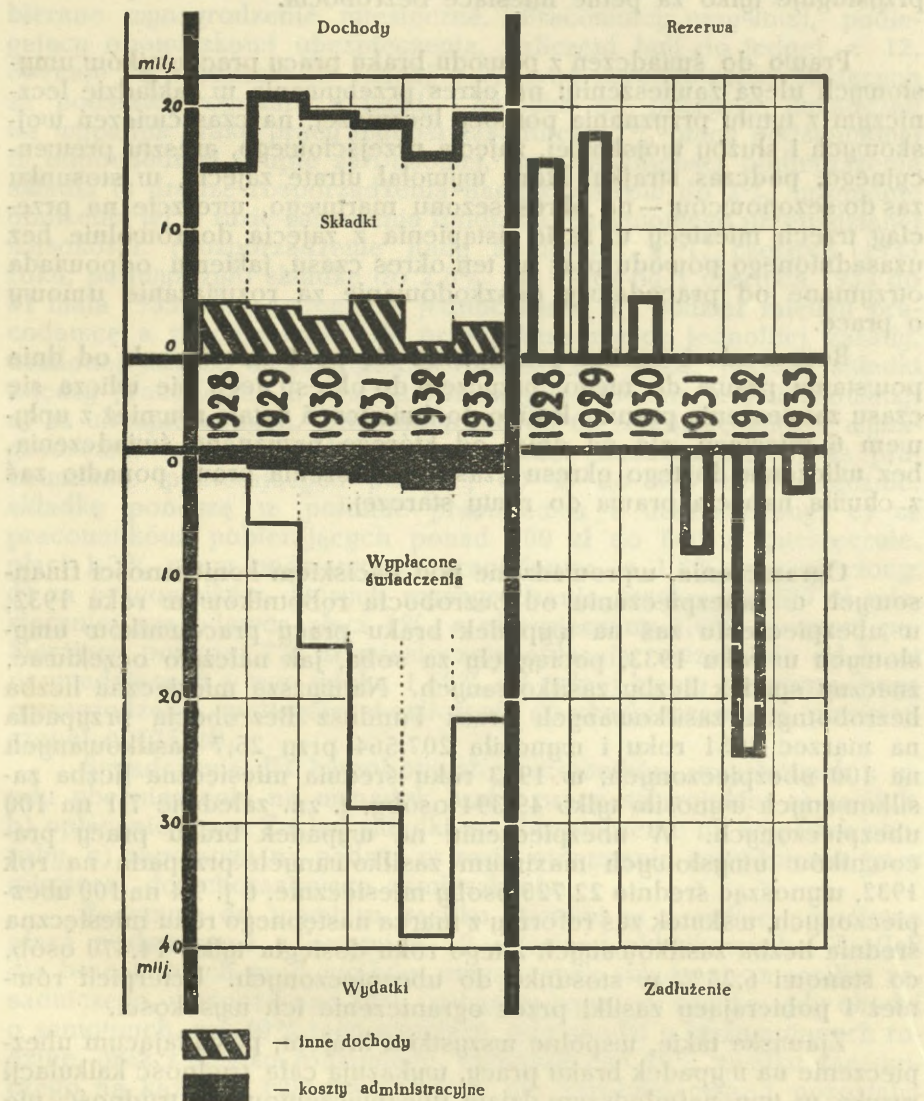
Prawo do świadczeń z powodu braku pracy pracowników umysłowych ulega zawieszeniu: na okres przebywania w zakładzie leczniczym z tytułu przyznania pomocy leczniczej, na czas ćwiczeń wojskowych i służby wojskowej, zajęcia przejściowego, aresztu prewencyjnego, podczas strajku, który wywołał utratę zajęcia, w stosunku zaś do sezonowców — na okres sezonu martwego, wreszcie na przeciąg trzech miesięcy w razie ustąpienia z zajęcia dobrowolnie bez uzasadnionego powodu oraz na ten okres czasu, jakiemu odpowiada otrzymane od pracodawcy odszkodowanie za rozwiązanie umowy o pracę.

Roszczenie o zasiłek przedawnia się po 6 miesiącach od dnia powstania prawa do niego, przyczem do okresu tego nie wlicza się czasu zawieszenia prawa. Prawo do świadczeń ustaje również z upływem 6 miesięcy, ale od dnia, od którego przyznano świadczenia, bez wliczania do tego okresu czasu zawieszenia praw; ponadto zaś z chwilą nabycia prawa do renty starczej.

Ograniczenia, wprowadzone pod naciskiem konieczności finansowych w zabezpieczeniu od bezrobocia robotników w roku 1932, w ubezpieczeniu zaś na wypadek braku pracy pracowników umysłowych w roku 1933, pociągnęły za sobą, jak należało oczekiwać, znaczny spadek liczby zasiłkowanych. Najwyższa miesięczna liczba bezrobotnych zasiłkowanych przez Fundusz Bezrobocia przypadła na marzec 1931 roku i wynosiła 207.564 przy 26,7 zasiłkowanych na 100 ubezpieczonych; w 1933 roku średnia miesięczna liczba zasiłkowanych wynosiła tylko 49.394 osoby, t. zn. zaledwie 7,1 na 100 ubezpieczonych. W ubezpieczeniu na wypadek braku pracy pracowników umysłowych maximum zasiłkowanych przypada na rok 1932, wynosząc średnio 22.725 osoby miesięcznie, t. j. 9,4 na 100 ubezpieczonych, wskutek zaś reformy z marca następnego roku miesięczna średnia liczba zasiłkowanych z tego roku dosięgła tylko 14.470 osób, co stanowi 6,25% w stosunku do ubezpieczonych. Ucierpieli również i pobierający zasiłki przez ograniczenie ich wysokości.

Zjawiska takie, wspólne wszystkim krajom, posiadającym ubezpieczenie na wypadek braku pracy, wykazują całą trudność kalkulacji ryzyka w tym najmłodszym dziale ubezpieczeniowym, trudność, nie przesądzającą bynajmniej o racjonalności jego istnienia. Ubezpieczenie na wypadek braku pracy, nawet zacieśnione do ram najwęższych, utrzymuje swą pozycję w dziedzinie reform społecznych, jako

STAN FINANSOWY UBEZPIECZENIA NA WYPADEK BRAKU PRACY PRACOWNI- KÓW UMYSŁOWYCH



forma pomocy bezrobotnym szczególnie zgodna z duchem współczesnym, wybierającym z pośród tych form najbardziej odpowiadające godności ludzkiej.

4. POZAUBEZPIECZENIOWA POMOC BEZROBOTNYM.

Dopóki tylko pozwalał na to stan finansowy państwa, Fundusz Bezrobocia, prócz normalnej działalności z tytułu ustawy z 18 lipca 1924 roku, przeprowadzał w różnym czasie z d o t a c y j s k a r b u państwa specjalne akcje zapomogowe dla poszczególnych kategorii bezrobotnych, nie posiadających uprawnień do korzystania z zasiłków Funduszu Bezrobocia. Te akcje zapomogowe dotyczyły: a) robotników, którzy wyczerpali ustawowy okres zasiłkowy, b) pracowników umysłowych, którzy, jak wiadomo, początkowo nie podlegali ustawie z 18 lipca 1924 roku, c) częściowo bezrobotnych urlopowanych hutników na Górnym Śląsku; d) robotników zredukowanych z zakładów państwowych; e) szeregowców przeniesionych do rezerwy lub stale urlopowanych.

a) Bezrobotni robotnicy, którzy wyczerpali swe uprawnienia z tytułu ustawy o Funduszu Bezrobocia, względnie ustaw ją uzupełniających pobierali w okresie od marca 1925 roku do połowy 1929 roku w oparciu o ustawę z 4 listopada 1919 roku, zapomogi, znane pod nazwą p o m o c y d o r a ż n e j. Przyznawanie i wymiar zapomóg skuteczniały obwodowe biura Funduszu Bezrobocia.

Pomoc doraźna ograniczała się do bezrobotnych, utrzymujących się samodzielnie i jedynie z własnej pracy najemnej, a nie posiadających własnego majątku ani żadnych stałych lub niestałych dochodów. Jeżeli w rodzinie, prowadzącej wspólne gospodarstwo domowe, posiadało prawo do zapomóg doraźnych kilku bezrobotnych jej członków, zapomogę pobierał jeden tylko — ten mianowicie, którego zarobek był najwyższy (przypuszczalny żywiciel rodziny).

W 1927 roku uznano za wskazane ograniczyć tę niezmiernie szeroko prowadzoną pomoc doraźną dla bezrobotnych, którzy wyczerpali zasiłki ustawowe. Na decyzję taką wpłynęły względy natury pedagogiczno-moralnej, którym można było spokojnie dać wyraz przy ówczesnych sprzyjających stosunkach na rynku pracy. Zaczęto przeto ograniczać w poszczególnych miejscowościach zakres osób uprawnionych do pobierania zapomóg: pierwsi odpadli samotni i żonaci bezdzietni oraz tacy inwalidzi pracy, których stopień niezdolności do zarabkowania kwalifikował raczej do pomocy z tytułu opieki społecznej, wreszcie ci, którzy pobierali zapomogi w ciągu 52 tygodni.

b) Zabezpieczenie na wypadek braku pracy, jak to już zaznaczono pierwotnie, objęło u nas, w przeciwieństwie do analogicznego ubezpieczenia niemieckiego, tylko robotników fizycznych.

W drodze uchwały Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1924 roku bezrobotni pracownicy umysłowi uzyskali jednorazową pomoc w postaci wypłaconych im bezprocentowych „pożyczek”, na które skarb państwa wyasygnował w 1924 i w 1925 roku po 500 tys. złotych. Pożyczek tych udzielano z półrocznym terminem zwrotu w miejscowościach o większym nasileniu bezrobocia wśród pracowników umysłowych (rozpoczęto w roku 1924 w Warszawie i Krakowie). W marcu 1925 roku zapadła uchwała Rady Ministrów o pomocy doraźnej dla bezrobotnych pracowników umysłowych, którzy pobierali poniżej 500 zł miesięcznego wynagrodzenia. Pomocy tej udzielano bądź pod postacią pożyczek zwrotnych po otrzymaniu zatrudnienia, bądź w formie zapomogi bezzwrotnej w wysokości 45 — 100 zł, w zależności od stanu rodzinnego. Pomoc tę prowadzono do 31 grudnia 1929 roku.

O rozmiarach pomocy doraźnej sądzić można z porównania tej pomocy z zabezpieczeniem w Funduszu Bezrobocia z obu ustaw: dla robotników i dla pracowników umysłowych.

PRZECIĘTNA LICZBA MIESIĘCZNA POBIERAJĄCYCH
ZASIŁKI UBEZPIECZENIOWE I ZAPOMOGI.

W roku	Zasiłki ustawowe		Zapomogi doraźne	
	p o b i e r a ł o			
	robotników	pracowników umysłowych	robotników	pracowników umysłowych
1924	64.116	—	25.583	1.294
1925	46.941	—	48.574	1.875
1926	37.148	1.105	86.461	7.370
1927	25.293	971	50.204	7.731
1928	28.260	647	21.559	4.211
1929	53.319	—	10.600	658

c) Przez cały rok 1926 — przy szczególnie ciężkim położeniu w hutnictwie górnośląskim na skutek wojny celnej z Niemcami — udzielano z funduszy państwowych specjalnej pomocy c z ę ś c i o-

wo bezrobotnym i urlopowanym hutnikom na Górnym Śląsku, zamiast obciążać temi zasiłkami Fundusz Bezrobocia, jak to czyniono w roku 1925, w początkach wojny celnej. Pomoc ta objęła dwie kategorie hutników: 1) częściowo bezrobotnych w tych hutach, gdzie stanowili oni ponad 50% załogi; 2) urlopowanych bezterminowo (t. zw. turnusowców).

d) W latach 1926, 1927 i przez połowę 1928 prowadzono w drodze wyjątku pomoc doraźną z funduszy państwowych dla bezrobotnych *b. r o b o t n i k ó w t y t o n i o w y c h*, którzy pozostali bez pracy wskutek likwidacji lub reorganizacji fabryk tytoniowych w związku z utworzeniem Państwowego Monopolu Tytoniowego i wyczerpali okres zasiłków, wypłacanych im przez Monopol w ciągu 17 tygodni w rozmiarach odpowiadających ustawowym. Pomoc ta nie mieściła się w ramach przewidzianych dla pomocy doraźnej, gdyż Fundusz Bezrobocia nie obejmował i nie obejmuje zakładów Państwowego Monopolu Tytoniowego.

Taką samą pomoc doraźną prowadzono w 1926 roku dla *r o b o t n i k ó w r ó ż n y c h z a k ł a d ó w p a ń s t w o w y c h*, którzy, nie będąc zabezpieczeni w Funduszu Bezrobocia, po wybraniu zasiłków, przewidzianych we własnym zakresie danego przedsiębiorstwa, nie posiadali uprawnień do zapomóg z tytułu ogólnej akcji doraźnej, przeznaczonej dla bezrobotnych po wyczerpaniu zasiłków z Funduszu Bezrobocia. Uprzywilejowano w ten sposób zredukowanych robotników wielu przedsiębiorstw wojskowych, mennicy, Państwowych Zakładów Graficznych, Państwowej Rektyfikacji Spirytusu w Warszawie i Państwowego Monopolu Spirytusowego w Lublinie. Dopiero z dniem 21 kwietnia, względnie 1 maja 1928 roku ograniczono wypłatę tych zapomóg do 39 tygodni.

e) W uwzględnieniu trudności życiowych, napotykanych przez żołnierzy po odbyciu powinności wojskowej, pomoc doraźna objęła od dnia 1 maja 1926 roku szeregowców przeniesionych do rezerwy lub stale urlopowanych, którzy przed wcieleniem do służby czynnej pozostawali w stosunku najmu w zakładach pracy objętych mocą ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Otrzymali oni prawo pobierania w ciągu 13 tygodni zapomóg w wysokości przeciętnych zasiłków bezrobotnego w danej miejscowości. Okazała się jednak niewielka liczba kandydatów do tej pomocy, odpowiadających warunkom wymaganym przez przepisy. To też z dniem 1 lipca 1927 roku przzerwano jej udzielanie, wyjąwszy Górny Śląsk, gdzie utrzymano ją do końca roku.

Trzecim środkiem zaradczym, podjętym dla łagodzenia skutków bezrobocia, obok zabezpieczenia na wypadek braku pracy i pomocy

doraźnej w gotówce, było dożywianie bezrobotnych i dostarczanie im opału.

Pomoc w naturze, prowadzona w niewielkich rozmiarach podczas zimy w latach 1921/22, 1922/23, 1923/24 i 1924/25, przybrała szerszy zakres w obliczu wzmożonego bezrobocia jesienią 1925 roku. Z pomocy w naturze korzystali bezrobotni zarejestrowani w państwowych urzędach pośrednictwa pracy, którzy wyczerpali zasiłki ustawowe i zapomogi doraźne lub też nie posiadali wogóle uprawnień do ich pobierania. Otrzymywali oni świadczenia żywnościowe i opałowe w rozmiarach uzależnionych od stanu rodzinnego. Pomoc tę prowadzono w tych ważniejszych ośrodkach gospodarczych, w których miejscowe samorządy podjęły udział finansowy w wysokości połowy kosztów. Naogół wydawano produkty surowe, rzadka tylko posiłek gotowy. Pomocy opałowej udzielano wyłącznie bezrobotnym rodzinnym (w rozmiarach do 5 cnt metr. węgla na rodzinę). Na ten cel nabyto w kopalniach — w połowie ze środków związków samorządowych, w połowie z funduszy państwowych — 30.000 t. węgla kamiennego, nadto 12.770 t. ofiarowały kopalnie bezpłatnie.

Na tych samych zasadach prowadzono pomoc w latach następnych 1926 i 1927. W zimie 1927/28 roku zaniechano pomocy opałowej, poprzestając na dożywianiu bezrobotnych, prowadzonym w dwójakiej formie: przez wydawanie produktów surowych (w ciągu zimy 1927/8 roku wydano na ten cel ogółem ok. 1,6 milj. zł) albo też w drodze dożywiania w kuchniach miejskich i społecznych (koszt ogólny 685 tys. zł). Podczas zimy następnej zaniechano udzielania pomocy tego rodzaju, uważając ją za niekonieczną w danych warunkach ogólnie gospodarczych.

Wreszcie jako pośredni środek zaradczy w walce z bezrobociem, środek, któremu czasem — w dalszych latach kryzysowych — nadano rolę główną, wymienić należy roboty celem zatrudnienia bezrobotnych.

Po początkowych poronionych próbach w pierwszej dobie wznowionego istnienia państwowego prowadzono roboty publiczne w latach 1921 — 1924 w zakresie minimalnym, i to jedynie przez samorządy. W roku 1925 pod naciskiem wzmożonego bezrobocia Rada Ministrów ustanowiła komitet, złożony z 7 ministrów pod przewodnictwem ministra Opieki Społecznej. Komitet ten uznał za najracjonalniejszą formę walki z bezrobociem organizowanie trwałych, celowych robót publicznych na obszarze całego państwa. Prowadzenie robót należałoby, według opinii komitetu, do związków komunalnych i do organizacji społecznych, środków zaś dostarczałoby państwo w postaci pożyczek nisko oprocentowanych i wogóle udzielanych na jak najdogodniejszych warunkach kredytowych. Na tak finansowanych robotach znajdowałiby zatrudnienie bezrobotni zarejestrowani w państwowych urzędach pośrednictwa pracy.

W wykonaniu uchwał komitetu powstał systematyczny plan robót.

Pożyczek na roboty udzielał, po złożeniu szczegółowego kosztorysu, Bank Gospodarstwa Krajowego w postaci 8%-wych obligacji. Nadto Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej przeznaczyło na pożyczki dla samorządów i organizacji społecznych pozostałości z kredytów budżetowych, przewidzianych na dopłaty do Funduszu Bezrobocia — i z tego źródła udzielono do końca roku 1926 kredytów na zł 23.783.000. W pierwszej połowie 1927 roku środków na udzielanie pożyczek samorządom i organizacjom społecznym w obrębie budżetu państwowego dostarczały nie kredyty Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, lecz sumy obrotowe Ministerstwa Skarbu — i z tego źródła wydatkowano do końca czerwca zł 9.040.000, po czym akcję pożyczkową pozostawiono całkowicie Bankowi Gospodarstwa Krajowego. W przypadkach zasługujących na uwzględnienie zainteresowani otrzymywali subwencje z funduszy państwowych dla wyrównania kursu emisyjnego.

W ciągu trzech zgorą lat od 1925/6 do 1928 łącznie wydano samorządom 8%-wych obligacji na łączną sumę zł 201.965.536, z czego w 1925/26 roku na zł 117.003.696, w 1927 — na zł 41.237.520, w 1928 — na zł 43.724.320.

Niezależnie od powyższego Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej ułatwiało samorządom zatrudnianie bezrobotnych przez udzielanie 4%-wych pożyczek z terminem płatności do lat 6. Pożyczki takie udzielane były również prywatnym czynnym zakładom pracy, zatrudniającym co najmniej 50 pracowników, na powiększenie stanu zatrudnienia przynajmniej o 25%.

W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie związki samorządowe i organizacje społeczne otrzymywały subwencje na zatrudnianie bezrobotnych.

Ponadto poszczególne ministerstwa na prowadzenie robót państwowych w rozmiarach przekraczających ich budżety otrzymywały środki specjalne, pochodzące z zaprojektowanych na ten cel przez komitet dodatkowych opłat od biletów kolejowych i znaczków pocztowych. Ze źródła tego wydatkowano w 1926 roku 16.090.000 zł, zaś w 1927 roku 13.210.000 zł.

Idąc po raz obranej linii, prowadzono roboty dla zatrudnienia bezrobotnych w rozmiarach niezmniejszonych również w latach dobrej konjunktury. W 1925 roku zatrudniono dzięki powyżej opisanym staraniom 14.579 robotników, w 1926 — 33.002, w 1927 — 34.196, w 1928 — 32.878 robotników; w 1929 roku liczba zatrudnionych na robotach publicznych obniżyła się do 25.853.

Na dobro prac komitetu ustanowionego w 1925 roku należy zapisać wprowadzenie do robót publicznych pewnej planowości oraz zwrócenie uwagi na wydajność pracy. Dalsze rozwinięcie tych

zasad przypadło na czasy kryzysowe, kiedy zatrudnianie bezrobotnych nabrało naczelnego znaczenia w ideologii polityki społecznej na odcinku bezrobocia.

5. POMOC BEZROBOTNYM W OKRESIE KRYZYSU.

Przesilenie gospodarcze, które nastąpiło po okresie pomyślnej konjunktury nieodrazu odbiło się na stanie rynku pracy. Wprawdzie w styczniu i w lutym 1929 roku zaznaczyło się pewne zwiększenie liczby bezrobotnych w porównaniu z odpowiednimi miesiącami roku poprzedniego, przypisywano to jednak zahamowaniu silnie rozwiniętego w roku 1928 ruchu budowlanego. Kiedy zaś marzec nie przyniósł oczekiwanej poprawy, położono to na karb nikłego zatrudnienia na stopniowo likwidowanych robotach publicznych. W kwietniu nastąpiła wyraźna poprawa na rynku pracy, i na wiosnę liczba bezrobotnych zarejestrowanych w państwowych urzędach pośrednictwa pracy utrzymywała się poniżej poziomu odpowiednich miesięcy roku poprzedniego. Poza przemysłem włókienniczym i skórzanym, które pierwsze wykazały objawy pogłębionej depresji, m. in. w postaci silnego bezrobocia częściowego, stan zatrudnienia w przemyśle przetwórczym nie zdradzał do połowy lata zmian poważniejszych.

Jednakże w ciągu drugiej połowy lata 1929 roku zaznaczył się słaby odpływ bezrobotnych, i wcześniej niż zwykle odpływ ten się powstrzymał, co stanowi jeden z objawów przechodzenia gospodarstwa społecznego z fazy recesji w fazę depresji. Zima zaniepokoiła dalszym wzrostem bezrobocia. Działy już wówczas w wysokim stopniu okoliczności, wpływające ujemnie na miejski rynek pracy. Były nimi: zmniejszenie siły nabywczej wsi i związany z tem dopływ rąk roboczych do miasta, przewidująca a bezwzględna polityka kartelowa, a w skali międzynarodowej powszechne prądy autarchiczne.

Zniżka cen płodów rolnych, która rozpoczęła się w roku 1929, wpływając hamująco na zdolność nabywczą wsi, spowodowała zastój w przedsiębiorstwach opartych o zbyt produktów masowego zapotrzebowania rolników. Zwiększało to bezpośrednio rozmiary bezrobocia. Nadto zubożenie wsi miało za skutek większą niż normalnie wędrowkę biedoty wiejskiej do miast w poszukiwaniu pracy; człowiek wiejski, mniej wymagający od proletariusza miejskiego, a bardziej od niego wytrzymały, spychał go w szeregi bezrobotnych.

W tym też czasie zaznaczyły się jaskrawo dla rynku pracy skutki polityki kartelowej, wyrażającej się między innymi z jednej

strony w stosowaniu zasad tajloryzmu i maszynizacji, z drugiej — w ograniczaniu produkcji. Jako przykład możnaby przytoczyć kartel cementowy, który unieruchomił szereg wytwórni i skurczył produkcję pozostałych zrzeszonych cementowni nawet poniżej kontyngentu wymówionego w porozumieniu międzynarodowym, albo, na przykład, zdławienie małych rafinerij nafty przez wielkie skartelizowane przedsiębiorstwa tej gałęzi.

Kryzys, który wcześniej niż w Polsce wystąpił z całą siłą w krajach, będących odbiorcami bądź naszych towarów, bądź naszych rąk roboczych, zaczął je zamykać — jedno przed importem czy to produktów rolnych czy wyrobów przemysłowych, drugie przed imigracją.

W początkach światowego przesilenia gospodarczego nie przypuszczano, że będzie ono tak długotrwałe. Niemniej jednak od końca 1929 roku nikt już w Polsce nie wątpił, że kraj znalazł się w obliczu depresji, której rozmiary nie dadzą się zgóry przewidzieć¹⁾. Rząd przedsięwziął środki zaradcze w stosunku do rynku pracy, których forma wskazywała na zdawanie sobie sprawy z możliwości przedłużenia się niepomyślnej konjunktury.

Już z końcem 1929 roku stworzono pomoc specjalną dla bezrobotnych, opartą jednak na innych zasadach niż zlikwidowana dopiero w połowie tegoż roku pomoc doraźna: podczas gdy ostatnia uzależniała pobieranie zapomóg od wyczerpania zasiłków z tytułu ustaw ubezpieczeniowych, obecna szczupłość środków i związana z tem konieczność przyjsia przedewszystkiem z pomocą najbardziej potrzebującym wymagały podstawy sprawiedliwszej oraz indywidualizowania uprawnień do pomocy.

Do pomocy specjalnej kwalifikowano tylko tych bezrobotnych, którzy utrzymywali się samodzielnie i wyłącznie z własnej pracy najemnej, a nie posiadali ani majątku ani żadnych stałych lub nie-stałych dochodów, równych zapomódze lub ją przewyższających. Bezrobotni pobierający zapomogę obowiązani byli stawić się na wezwanie do robót publicznych pod groźbą utraty prawa do zapomóg w razie odmowy przyjęcia zaofiarowanego zatrudnienia.

Pomoc specjalną, w przeciwieństwie do doraźnej, wykonywanej za pośrednictwem organów Funduszu Bezrobocia, powierzono związkom samorządowym przy pomocy i pod nadzorem wojewodów. Wypłatę zapomóg uskuteczniały bezpośrednio właściwe organa samorządowe.

¹⁾ „W czerwcu ruch recesyjny konjunktury wystąpił wyraźniej niż w miesiącach wiosennych...” („Konjunktura Gospodarcza”, rok II, zes. 2). „Zapowiedziane w ostatnim zeszycie „Konjunktury” przejście gospodarstwa społecznego z fazy recesji (czyli okresu stałego spadku konjunktury) w fazę depresji nastąpiło już w sierpniu r. b.” (Ten sam organ, zes. 9).

Akcję opartą na powyższych zasadach zapoczątkowano w postaci zapomóg gotówkowych lub żywnościowych w Częstochowie i w Łodzi i stopniowo rozszerzano ją na inne obszary. Początkowo pozwolono samorządom po porozumieniu z wojewodą zastępować zapomogi pieniężne całkowicie zapomogami w naturze, bądź w postaci artykułów żywnościowych, bądź też gotowej strawy. Pomocy takiej udzielano za pośrednictwem miejscowych spółdzielni spożywców lub instytucyj opieki społecznej. Już w pierwszym miesiącu po ustanowieniu pomocy specjalnej korzystało z niej zgórą 46 tys. bezrobotnych. Wysokość zapomogi wahała się nasamprzód w granicach 20 — 45 zł miesięcznie; w styczniu 1930 roku podwyższono ją do 30 — 85 zł.

Wysokość sum, które państwo łożyło na pomoc specjalną, i trudności budżetowe w związku z pogarszaniem się konjunktury gospodarczej zmusiły w grudniu 1930 roku do ograniczenia zakresu osób, uprawnionych do korzystania z zapomóg. Nowe zasady dopuszczały do pomocy specjalnej bezrobotnych, którzy nie pobierali zasiłków z Funduszu Bezrobocia w okresie conajmniej 12 miesięcy przed zgłoszeniem się o zapomogę, pozostawali w tym okresie w stosunku najmu pracy przynajmniej przez 4 tygodnie, mieli na swem utrzymaniu rodzinę, złożoną conajmniej z 3 osób, utrzymywali się samodzielnie i jedynie z pracy najemnej, a nie posiadali majątku ani dochodów równych lub przewyższających zapomogę. Zapomogi wynosiły 45 — 60 zł miesięcznie. Pomoc w naturze mogła stanowić co najwyżej 1/3 przyznanej zapomogi.

Okrojona pomoc pieniężną zniesiono zupełnie jesienią roku 1931, zastępując ją pomocą żywnościową, prowadzoną pod egidą Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia. Kurczący się bowiem z roku na rok budżet ogólnopaństwowy, a w nim budżet Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej zmuszał do uzupełnienia pomocy bezrobotnym z innych źródeł. Odwołano się przeto do dobrej woli i ofiarności społeczeństwa za pośrednictwem powołanego do życia przy prezesie Rady Ministrów Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia.

Komitet składał się z przedstawicieli pracodawców, pracowników i rządu i miał do spełnienia zadania zarówno w dziedzinie zatrudnienia jak w dziedzinie pomocy bezrobotnym. Analogiczny skład i cele miały komitety wojewódzkie i lokalne, podporządkowane właściwym wojewodom. Ci byli z reguły przewodniczącymi komitetów wojewódzkich. Podstaw finansowych miały dostarczyć: przede wszystkim ofiarność publiczna, poza tem zaś pewne nowe, względnie podwyższone, opłaty publiczne, mianowicie dodatki do taryf kolejowych i biletów widowiskowych, oraz niektóre inne niewyżyskane dotąd źródła, jak zaległe podatki i towary skonfiskowane

przez władze celne. Ofiarność publiczna istotnie, w początkach zwłaszcza, nie zawiodła.

Pomoc komitetów polegała na dostarczaniu bezrobotnym strawy gorącej lub artykułów żywnościowych w stanie surowym, zależnie od warunków miejscowych i okoliczności rodzinnych osób potrzebujących pomocy. Do otrzymywania pomocy uprawniono w pierwszym rzędzie całkowicie bezrobotnych, nie pobierających zasiłków z Funduszu Bezrobocia, następnie zaś częściowo bezrobotnych, o ile zarobek ich był niższy od zasiłku, jaki w swej grupie zarobkowej otrzymywałby mogli z Funduszu Bezrobocia.

Komitety prowadziły swą działalność równolegle z podobną akcją Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Niedostateczną u góry koordynację pomiędzy temi dwoma czynnikami wyrównywał w terenie wojewoda, w którego urzędzie skupiało się wykonywanie pomocy z obu źródeł.

Dzięki Naczelnemu Komitetowi zebrano i rozdzielono ogółem: przeszło 350.000 q ziemniaków, ok. 84.000 tonn węgla, 521 tonn cukru, 7680 q mieszanki cukrowo-kawowej, 60 tonn ryżu, 64,3 q mydła; wydatkowano na pomoc żywnościową w wymienionym okresie gotówką 6,3 milj. zł. Brak natomiast dokładnych danych o liczbie osób, które korzystały z pomocy; bezwątpienia jednak była ona znaczna, a obejmowała również wielu częściowo bezrobotnych.

Na miejsce zlikwidowanego wiosną 1932 roku Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia utworzono w jesieni tegoż roku nową instytucję — również przy prezie rad ministrów — pod nazwą Funduszu Pomocy Bezrobotnym.¹⁾ W obawie zaś, że dobra wola zubożałego społeczeństwa przy odwoływaniu się do niego na dłuższą metę może zawieść, sięgnięto do nowych źródeł finansowych. Na środki Funduszu złożyły się specjalne opłaty, ustanowione od kuitów komornianych, biletów wstępu na imprezy rozrywkowe, stawek w totalizatorze, od cukru, piwa, schowków bankowych, żarówek elektrycznych, od spożycia gazu i wreszcie od przebywania w godzinach nocnych w zakładach gastronomicznych i salach bilardowych, a nadto dotacje skarbu państwa. Tak wyposażona instytucja w zakresie swych zadań jak i w metodach pracy szła śladami Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia.

Fundusz Pomocy Bezrobotnym zebrał i rozdzielił ogółem: 800.000 q ziemniaków, 62.000 tonn węgla, 15.500 tonn mąki żytniej, 300 tonn mąki pszennej, 1.360 tonn cukru i 6.000 q mieszanki cukrowo-kawowej. W okresie od 15 listopada 1932 roku do 31 marca 1933 roku Fundusz wydatkował ogółem na pomoc żywnościową gotówką 21,9 milj. złotych.

¹⁾ Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 roku o pomocy bezrobotnym.

6. DROGI ZACHOWANIA ZATRUDNIENIA.

a) *Komisarz demobilizacyjny.*

Instytucja komisarza demobilizacyjnego istnieje tylko na ziemiach b. dzielnicy niemieckiej, a i tutaj nie na całym obszarze przy należnym w swoim czasie do Rzeszy Niemieckiej. Instytucję tę powołały do życia republikańskie władze niemieckie w latach 1918—1920 celem przeciwdziałania zamętowi na rynku pracy, wywołanemu przez nieuniknione po zaprzestaniu działań wojennych przestawienia w produkcji, określone przez prawodawcę nazwą demobilizacji gospodarczej. Te przepisy niemieckie o zamykaniu i zwijaniu zakładów pracy oraz o przyjmowaniu i wydaleniu robotników weszły w życie całkowicie na Górnym Śląsku wobec ówczesnych stosunków polityczno-terytorjalnych. Natomiast znacznie wcześniejsze zjednoczenie z Polską innych terytoriów poniemieckich pociągnęło za sobą zupełny brak tej instytucji w Poznańskim i znacznie szerszy zakres uprawnień komisarza demobilizacyjnego istniejącego na woj. pomorskie i 4 powiaty woj. poznańskiego: bydgoski, inowrocławski, wyrzyski i szubiński. Mimo niewielki terytorjalnie zakres działania instytucja komisarza demobilizacyjnego posiada poważne znaczenie dzięki temu, że jeden z dwóch istniejących komisarzy urzęduje na Górnym Śląsku, będąc wyposażony w bardzo rozległe uprawnienia.

Obowiązujące na Górnym Śląsku przepisy o komisarzu demobilizacyjnym otrzymały polskie brzmienie w roku 1924¹⁾, t. j. wówczas, kiedy już w Rzeszy Niemieckiej treść ich ujęta była w formę innej instytucji²⁾. Pierwotnie ustalone brzmienie polskie było dwukrotnie nowelizowane³⁾.

Komisarz demobilizacyjny na Górnym Śląsku może powstrzymać na czas do 4¹/₂ miesiąca całkowite, na okres zaś 6-ciotygodniowy częściowe zwinięcie zakładu pracy, względnie pozbawienie go urządzeń, koniecznych do utrzymania jego zdolności wytwórczej; co więcej może zająć i wywłaszczyć na rzecz skarbu państwa urządzenia takich zakładów pracy, którym grozi zwinięcie lub usunięcie. Od zezwolenia komisarza demobilizacyjnego zależą

¹⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1924 roku oraz rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 15 lipca 1924 roku.

²⁾ Uprawnienia analogiczne do uprawnień naszego komisarza demobilizacyjnego powierzono w Czechosłowacji w 1934 roku powiatowym władzom administracji ogólnej (częściowo inspekcji pracy i Ministerstwu opieki społecznej). W Niemczech hitlerowskich uprawnienia te otrzymali t. zw. powiernicy pracy.

³⁾ Rozporządzenia ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 30 kwietnia 1926 roku i ministra Opieki Społecznej z 8 października 1934 roku.

także redukcje pracowników w zakładach pracy. Wydalenia robotników na Górnym Śląsku są mianowicie dopuszczalne o tyle tylko, o ile komisarz demobilizacyjny zawczasu został zawiadomiony na piśmie o danem wydaleniu, nie zgłosił sprzeciwu w ciągu dni 10 po otrzymaniu zawiadomienia, a warunki produkcji nie pozwalają zatrudnić dotychczasowej liczby robotników przy rozłożeniu pomiędzy nich pracy (przyczem jednak tygodniowy czas pracy nie może być niższy od 24 godzin).

Pożytku komisariatu demobilizacyjnego dowiodła jego działalność zarówno bezpośrednio po pierwszej polskiej nowelizacji właściwych przepisów jak i w okresie następnym, kiedy po wygaśnięciu konwencji polsko-niemieckiej w połowie lipca 1925 roku przemysłowi węglowemu na Górnym Śląsku groziła katastrofa skutkiem zaprzestania przez Niemcy odbioru dotychczasowego kontyngentu węgla. Dzięki zarządzonemu podówczas przez komisarza demobilizacyjnego rozłożeniu pracy, przy skróceniu jej czasu tygodniowego, udało się zażegnać wybuch masowego bezrobocia.

Skutecznymi okazały się także wysiłki komisarza demobilizacyjnego w kierunku podtrzymania stanu zatrudnienia chociażby kosztem ograniczenia dni pracy w tygodniu, czynione podczas przeciągającego się kryzysu po roku 1929 przy poparciu miejscowej władzy wojewódzkiej. Wystarczy przytoczyć, że w 1931 roku na 6 zgłoszonych do unieruchomienia przedsiębiorstw zachowano ruch w dwóch, a zamiast 4.482 zwolniono tylko 1.065 robotników. W 1932 roku zwrócono się do komisarza demobilizacyjnego o zatwierdzenie unieruchomienia 23 przedsiębiorstw, lecz faktycznie unieruchomiono 19; zwolnienia dotknęły 15.079 zamiast, jak zamierzono, 21.364 robotników. W 1933 roku miały być unieruchomione 24 zakłady pracy — unieruchomiono 13; zamiast 14.073 utraciło zatrudnienie 5.206 robotników.

b) Ochrona krajowego rynku pracy.

Związki zawodowe podawały liczbę cudzoziemców zatrudnionych pracą najemną w Polsce w roku 1926 na około 12 tys. Inne źródła wymieniały cyfry o wiele wyższe. Przy niezwykle wysokim przyroście naturalnym i stosunkowo słabem tempie rozwoju przemysłu ograniczenie imigracji żywołu obcego stanowi łatwo zrozumiały nakaz dla polityki społecznej, gdy chodzi o zabezpieczenie pracy elementowi miejscowemu.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 czerwca 1927 roku uzależniło zatrudnianie cudzoziemców od uprzedniego uzyskania przez pracodawcę zezwolenia władz administracyjnych. Zezwolenia wydają na czas ściśle określony władze administracji

ogólnej, o ile stan rynku pracy na to pozwala albo gdy wymagają tego istotne potrzeby gospodarstwa społecznego (brak fachowców), wreszcie gdy chodzi o zatrudnienie osób na stanowiskach kierowniczych, wymagających specjalnego zaufania. W razie odmownej decyzji przysługuje zakładowi pracy, sprowadzającemu pracownika cudzoziemca, odwołanie do Ministerstwa Opieki Społecznej. Przepisy te weszły w życie dopiero od połowy 1931 roku¹⁾.

Ogólną tendencją przepisów o ochronie rynku pracy nie jest bynajmniej rugowanie obcokrajowców z posad, zajmowanych przez nich przed wejściem w życie tych przepisów, lecz powstrzymanie napływu nowych pracowników cudzoziemskich oraz stopniowe sprowadzenie liczby zatrudnionych obcokrajowców do granic istotnej potrzeby. Dlatego też pracodawcy, zatrudniający obcokrajowców w chwili wejścia w życie omawianych przepisów, mogą ich nadal zatrudniać bez uzyskiwania zezwolenia władzy administracyjnej. Sprawa zezwolenia staje się aktualną dopiero wówczas, gdy pracownik-cudzoziemiec pragnie otrzymać zatrudnienie u innego pracodawcy. Ta umiarkowana tendencja jest zrozumiała wobec okoliczności, że bardzo wielu obywateli polskich szuka zarobku w różnych krajach, a radykalne zarządzenia w stosunku do obcokrajowców w Polsce mogłyby wywołać zarządzenia odwetowe.

O łagodnem wykonywaniu przepisów o ochronie rynku pracy świadczą nie tylko wyjątki od zasad ogólnie ustalonych, wymienione w ustawie²⁾, ale przede wszystkim liczby cudzoziemców zatrudnionych po wydaniu tych przepisów. Według urzędowych, przypuszczalnie niekompletnych, danych było pracowników-cudzoziemców: w 1932 roku 10.991, w 1933 roku — 9.863, a nieznaczny spadek przypisać należy nie tyle oddziaływaniu ustawy i naciskowi administracji, co przede wszystkim ogólnemu skurczeniu się możliwości zatrudnienia.

c) Zamówienia publiczne.

W poszukiwaniu sposobów zapobiegania dalszemu wzrostowi bezrobocia rząd zwrócił uwagę na odcinek własnych zamówień i robót inwestycyjnych, stanowiący w naszych warunkach, zwłaszcza przy skurczonych obrotach prywatnych, dość znaczny ułamek w produkcji niektórych poważnych gałęzi przemysłu. W początkach

¹⁾ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 lutego 1931 roku.

²⁾ Przepisy o ochronie rynku pracy nie mają oczywiście zastosowania do pracodawców, korzystających z prawa eksterytorjalności, a nadto do przedsiębiorstw i zakładów pracy państwowych; nie stosuje się też ich do komiwojażerów i wybitnych sił artystycznych lub naukowych; wreszcie istnieje wyjątek w stosunku do cudzoziemców, przebywających stale na obszarze Rzeczypospolitej od 1 stycznia 1921 roku.

roku 1930 Rada Ministrów powołała do życia przy ministrze Przemysłu i Handlu Komisję Międzyministerjalną do Uzgadniania Zamówień i Zakupów Rządowych i Samorządowych.

Komisja istniała początkowo w charakterze organu przejściowego, powoływanego na roczny okres czasu uchwałami Komitetu Ekonomicznego Ministrów, a właściwości jej ustaliły się dopiero z biegiem czasu. Z czasem nadano jej charakter Stałej Komisji, która uzgadnia ogólny roczny program zamówień wszelkich instytucji i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, jak również zamówień wynikających z umów długoterminowych, a prócz tego uzgadnia z jednostkami zamawiającymi poszczególne zamówienia w ciągu okresu budżetowego.

Wziąwszy za punkt wyjścia dla swych prac równomierność zatrudnienia w poszczególnych ośrodkach, gałęziach i przedsiębiorstwach przemysłowych, Komisja poddała swojej uwadze także inne momenty, znacznie przekraczające jej zadania pierwotne, a więc: potrzebę koordynacji polityki zamówień publicznych, każdorazowe cele ogólnej polityki gospodarczej rządu, zwiększenie zużycia surowców krajowych, wytyczne prowadzonej przez rząd polityki cen, jak również wytyczne rządowej polityki społecznej. Krócej mówiąc, Stała Komisja do Uzgadniania Zamówień stworzyła politykę zamówień publicznych jako jeden z odcinków ogólnej polityki gospodarczej, włączając w nią praktyczne zagadnienia rynku pracy.

W konsekwencji zacieśnienia się wydatków rzeczowych w budżecie państwowym oddziaływanie na rynek pracy zamówień publicznych, a, co za tem idzie Komisji musiało oczywiście osłabnąć.

d) Zatrudnienie dla żywicieli rodzin.

Jeszcze w roku 1922 ówczesny minister Pracy i Opieki Społecznej powołał komisje walki z bezrobociem, które w wypadkach redukcji grożącej zatrudnionym miały za zadanie skracanie czasu pracy przez wprowadzanie pracy na zmiany, ograniczanie liczby pracujących członków jednej i tej samej rodziny oraz unikanie pracy ponadliczbowej. Te niezrealizowane w swoim czasie zasady wypłynęły nanowo w walce z bezrobociem srożącym się w roku 1931 — z jednej strony pod postacią pewnych posunięć Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, z drugiej — w formie zaleceń dla tworzącego się przy przesie Rady Ministrów Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia¹⁾.

¹⁾ Por. rozdział „Pomoc bezrobotnym w okresie kryzysu”.

Ministerstwo przez inspektorów pracy położyło szczególny nacisk na ścisłe przestrzeganie ustawowego czasu pracy i unikanie godzin nadliczbowych z jednej strony, na energiczne zaś wykonywanie przepisów o pracy młodocianych z drugiej.

Wprowadzając w czyn te same myśli przy pomocy Naczelnego Komitetu do Spraw Bezrobocia, Rada Ministrów zaleciła nadto w powołującej go do życia uchwale z 26 sierpnia 1931 roku: dokonanie, w porozumieniu ze stronami zainteresowanymi, a zwłaszcza za zgodą warstw pracowniczych, podziału efektywnie istniejącej pracy pomiędzy większą liczbę robotników w drodze redukcji dni pracy w tygodniu, względnie godzin w dniu w zakładach, pracujących pełny tydzień; skrócenie na okres zimowy do 6 godzin czasu pracy w zakładach, pracujących dłużej niż 12 godzin na dobę a przedstawiających szczególne niebezpieczeństwo dla zdrowia robotników, oraz w zakładach o ruchu ciągłym; rozszerzenie zatrudnienia żywicieli rodzin kosztem zatrudnienia: a) młodocianych do lat 17 wyłącznie (z wyjątkiem sierot, dla których własny zarobek stanowi jedyne źródło utrzymania)¹⁾, b) osób, będących członkami rodzin, w których kilku członków pracuje, jak niemniej c) osób, posiadających dodatkowe poza pracą źródła utrzymania (posiadacze drobnych gospodarstw rolnych, żony przy mężach).

Naszkicowane metody wymagały odmiennego stosowania w przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych: w pierwszych można wręcz polecić stosowanie się do zgóry ustalonych zasad, w stosunku do drugich istnieje wyłącznie droga przekonywania lub osobistego nacisku. W praktyce metody te natrafiają na znaczne komplikacje już z powodów natury technicznej (np. w przemyśle ciężkim). Robotnicy wykazywali niejednokrotnie wzruszającą ofiarność na rzecz towarzyszków pracy zagrożonych redukcją. Inspekcja pracy, ciesząc się skądinąd zaufaniem mas pracowniczych, kładła całą swój wysiłek w zabiegi połączone z przeprowadzaniem omówionych zasad. Niemniej jednak względne powodzenie osiągało się przeważnie tylko w tych gałęziach przemysłu, gdzie pracodawcy byli gorzej zorganizowani, a podział pracy na korzyść bezrobotnych był już zjawiskiem nienowym, jak np. w przemyśle gospodnim i w piekarstwie.

Od dnia 3 października 1931 roku do dnia 2 stycznia 1932 roku zdołano zatrudnić dzięki łącznym wysiłkom organów Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej i Naczelnego Komitetu do Spraw Bezro-

¹⁾ Pracownicy młodociani, stanowiąc najtańszą siłę roboczą, przedstawiają dla pracodawców, zwłaszcza podczas kryzysów, szczególnie pożądaną materię, którym zastępuje się lepiej płatnych robotników dorosłych. W niektórych gałęziach przemysłu, np. w poligraficznym i szklanym, wybitnie rugowali oni dorosłych mężczyzn. Por. prace J. Miedzińskiej, m. in. artykuł „Polityka Państwa wobec młodzieży pracującej” w kwartalniku „Praca i Opieka Społeczna”, 1933, zesz. 2.

bocia nie więcej nad 31.838 osób, z czego pewna liczba otrzymała pracę tylko na jeden dzień w tygodniu. Nikły ten wynik nie może nikogo obarczać odpowiedzialnością: próby te na naszym gruncie częściowo wyprzedziły analogiczne posunięcia w krajach zagranicznych, gdzie te same metody nie dały bynajmniej lepszych rezultatów dla rynku pracy, o ile nie poparły ich środki dalszego zasięgu.

Oczywiście jeszcze mniej skuteczną okazywała się odruchowa samoobrona redukowanych robotników, która w szeregu wypadków wyraziła się w okupowaniu przez nich fabryk (bez utrzymywania ich w ruchu).

Zupełnie nikły wpływ na rynek pracy — mimo swego niewątpliwego pożytku socjalnego — wywarły podczas wzbierającej fali bezrobocia zmiany i uzupełnienia postanowień o czasie pracy w przemyśle i handlu oraz postanowień w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet¹⁾, jakkolwiek zarządzenia te miały za źródło wyłącznie troskę o zapewnienie pracy bądź w ogólności, bądź przynajmniej żywicielom rodzin.

Dwie ustawy z 7 listopada 1931 roku — z tych jedna dla Górnego Śląska — przewidywały zasadę, by w razie potrzeby zatrudnianie młodocianych w poszczególnych gałęziach pracy nie przekraczało ustalonego przez ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z innymi zainteresowanymi ministrami procentowego stosunku do ogółu zatrudnionych robotników dorosłych. W wykonaniu tego artykułu ustawy ukazały się dwa rozporządzenia wykonawcze: w listopadzie 1932 roku — regulujące stosunek procentowy młodocianych w przemyśle poligraficznym, w marcu 1933 roku — analogiczne rozporządzenie dla hut szklanych.

Zmiana w postanowieniu o czasie pracy, które upoważniało Radę Ministrów na wniosek ministra Pracy i Opieki Społecznej do przedłużania obowiązującej normy czasu pracy w wypadkach konieczności państwowych lub gospodarczych, upoważniła te same organa rządowe do wydawania również zarządzeń skracających czas pracy; uprawnień tych jednak nie wykorzystywano do chwili wydania pracy niniejszej.

Zakaz zatrudniania młodocianych bez wynagrodzenia za ich pracę posiada raczej znaczenie dla ochrony pracy młodzieży, niż zniechęca do zatrudniania tej kategorii pracowników. Tak samo zawarte w ustawach z 7 listopada 1931 roku podwyższenie sankcyj karnych za przekroczenia postanowień o czasie pracy, względnie

¹⁾ Cztery ustawy uchwalone 7 listopada 1931 roku: 1) w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy z 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu; 2) w sprawie zmian i uzupełnień niektórych postanowień ustawy z 2 lipca 1924 roku w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet; 3) w sprawie skracania i przedłużania czasu pracy na Górnym Śląsku; 4) w sprawie ograniczeń w zatrudnianiu pracowników młodocianych na Górnym Śląsku.

o pracy młodocianych i kobiet podniosło jedynie skuteczność narzędzi, oddanych w ręce inspektorom pracy dla walki o ochronę pracy.

e) Zachowanie zatrudnienia po służbie wojskowej.

Zrozumienie trudności związanych z poszukiwaniem zatrudnienia skłoniły prawodawcę do obostrzenia przepisów o umowie o pracę w związku z powszechnym obowiązkiem wojskowym. Podczas gdy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracę z 1928 roku przewidywały automatyczne rozwiązywanie umów o pracę w razie poboru do służby czynnej, nowela do ustawy z 17 marca 1933 roku o powszechnym obowiązku wojskowym¹ wprowadziła zakaz rozwiązywania umów o pracę tak z powodu powołania i odbywania jak i w czasie między chwilą powołania a chwilą odbycia służby czynnej w wojsku stałym, ćwiczeń wojskowych rezerwy lub służby wojskowej w razie mobilizacji. Wynika stąd obowiązek pracodawcy przyjęcia z powrotem pracownika po odbyciu przez niego powinności wojskowej.

7. ZATRUDNIENIE DLA BEZROBOTNYCH PODCZAS KRYZYSU.

W pierwszych latach kryzysowych — od 1930 do 1932 roku — podstawa finansowa i system robót prowadzonych dla zatrudnienia bezrobotnych uległy zmianie w porównaniu z poprzednim stanem rzeczy tylko o tyle, że zaprzestano udzielania samorządom na ten cel pożyczek, których zwrot przedstawiał się coraz problematyczniej wobec ich ciężkiej sytuacji finansowej, graniczącej w wielu wypadkach z bankructwem i zastępowano takie pożyczki subwencjami.

Repartycja i ogólna kontrola pieniężna koncentrowały się w dalszym ciągu w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. Między niemi a samorządami pośredniczyły urzędy wojewódzkie, które przedstawiały, obok spisu robót zamierzonych, szczegółowe uzasadnione wnioski o ich konieczności zarówno ze stanowiska potrzeb rynku pracy jak z punktu widzenia gospodarczego. Niektóre roboty prowadzone były nie z ramienia samorządów, lecz spoczywały w rękach poszczególnych resortów administracji rządowej, instytucji społecznych lub osób prawa publicznego o znaczeniu użyteczności publicznej, np. spółek wodnych. Subwencje przeznaczone były wyłącznie na pokrywanie kosztów robocizny; wydatki

¹) Pierwotna ustawa z 23 maja 1924 roku.

na materiały winien był pokrywać inwestujący. Wysokość płac obliczano w zależności jedynie od kosztów utrzymania w danej miejscowości, jednolicie dla wszystkich zatrudnionych na danych robotach, bez uwzględniania kwalifikacji robotników i rodzaju wykonywanej przez nich pracy. W dążeniu do zapewnienia zatrudnienia jak największej liczbie bezrobotnych stosowano na robotach niepełny tydzień pracy (przeważnie 4—5.-dniowy). Były to najczęściej roboty komunikacyjne, na które też wyłożono najwięcej środków; drugie miejsce zajmowały roboty budowlane i meljoracyjne, następnie budowa portów rzecznych, rzeźni, chłodni, parków publicznych, stadionów sportowych, rozbudowa klinkierni i t. d.

Ograniczenia stosowane w zakresie wysokości płac i długości czasu pracy pozwoliły przy szczupłych stosunkowo kredytach dać bezpośrednio zatrudnienie:

w roku 1930	średnio miesięczne	32.872	robotnikom
„ „ 1931	„ „	26.823	„
„ „ 1932	„ „	23.315	„

W roku 1933 obok Ministerstwa Opieki Społecznej wystąpił na widownię jeszcze jeden czynnik, organizujący z ramienia państwa roboty publiczne. Utorowało mu drogę utworzone w Ministerstwie w roku poprzednim Biuro do Spraw Zatrudniania Bezrobotnych, które poddało szczegółowej i wyczerpującej analizie całe zagadnienie robót państwowych i samorządowych ze stanowiska ich celowości gospodarczej i społecznej w danych warunkach finansowych, ustanowiło zasady organizacji pracy na robotach, a nadto zwróciło uwagę na inne, poza robotami publicznymi, sposoby zatrudnienia, m. in. na osadnictwo wewnętrzne, przedstawiając narazie na badaniu jego możliwości.

W poszukiwaniu środków, których nie mógł dostarczyć budżet Ministerstwa Opieki Społecznej, powołano do życia ustawą z dnia 16 marca 1933 roku¹⁾ instytucję prawa publicznego p. n. Fundusz Pracy, której budżet, stanowiąc część składową budżetu państwowego, opiera się jednak na opłatach specjalnych dla niej przeznaczonych. Fundusz Pracy przejął dotychczasowe prawa, zobowiązania i majątek Funduszu Pomocy Bezrobotnym, omawianego już powyżej w pracy niniejszej. Do zadań jego przeto włączono dostarczanie środków utrzymania osobom pozbawionym pracy, a nie posiadającym innych środków do życia, ale punktem ciężkości nowej instytucji uczyniono dostarczanie pracy. Ogólne kierownictwo oraz zwierzchni nadzór nad Funduszem Pracy należały do 1 kwiet-

¹⁾ Znowelizowana dwukrotnie, ostatnio dnia 24 października 1934 roku.

nia 1935 roku do prezesa Rady Ministrów; od wymienionej daty kierownictwo należy do ministra Opieki Społecznej¹⁾.

Środki finansowe czerpie Fundusz Pracy z przeznaczonych na rzecz jego opłat: od uposażeń lub stałych wynagrodzeń za pracę najemną w wysokości 1% ze strony pracownika i 1% ze strony pracodawcy (z wyjątkiem skarbu państwa i związków komunalnych, które opłaty tej nie ponoszą, oraz pracodawców rolnych, którzy uiszczają opłatę tylko za swych pracowników umysłowych), od rent i emerytur w wysokości 1% pobieranej renty lub emerytury, od tantjem w wysokości 2%, od biletów wstępu sprzedawanych na wszelkiego rodzaju publiczne zabawy, rozrywki i zawody sportowe, od stawek w totalizatorach, od cukru i piwa wprowadzanych na rynek wewnętrzny, od żarówek elektrycznych i od gazu do użytku domowego, od przebywania w lokalach publicznych w godzinach między 24-ą a 6-ą, wreszcie z opłat od czynszu dzierżawnego z najmu mieszkań i budynków. Ustawa przewiduje również dotacje skarbu państwa, wpływy z zaległości podatkowych w gotówce i naturze, dary i zapisy²⁾. Wszystkie wymienione źródła dały w roku 1933/34 — 88,3 milj. zł, w 1934/35 roku — 107,6 milj. zł.

Celem uzupełnienia środków niezbędnych na wydatki poboczne, bez których roboty nieraz byłyby wogóle uniemożliwione, powstał Fundusz Inwestycyjny. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 roku — dla upamiętnienia pietnastolecia odzyskania niepodległości — upoważniło ministra skarbu do wypuszczenia bonów Funduszu Inwestycyjnego. Stanowi on w ramach organizacyjnych Funduszu Pracy odrębną jednostkę prawną. Z tego źródła w roku budżetowym 1934/35 wpłynęło zgórą 20 milj. zł.

Naczelnem zadaniem Funduszu Pracy jest zatrudnianie bezrobotnych przez finansowanie gospodarczo uzasadnionych robót publicznych lub robót o znaczeniu publicznem. Zgodnie z założeniem ustawy, Fundusz Pracy jest jedynie ośrodkiem inicjatywy, koncentracji i repartycji środków finansowych. Finansowane przez niego roboty dla zatrudnienia bezrobotnych są prowadzone przeważnie przez resorty administracji rządowej, samorządy, organizacje oraz instytucje społeczne i gospodarcze, w wyjątkowych wypadkach przez osoby prywatne fizyczne lub prawne. Kontrola nad wykonywaniem finansowanych przez Fundusz Pracy robót należy do niego jedynie w zakresie warunków natury socjalnej i ogólno-gospodarczej, które stawia w umowach z kredytobiorcami.

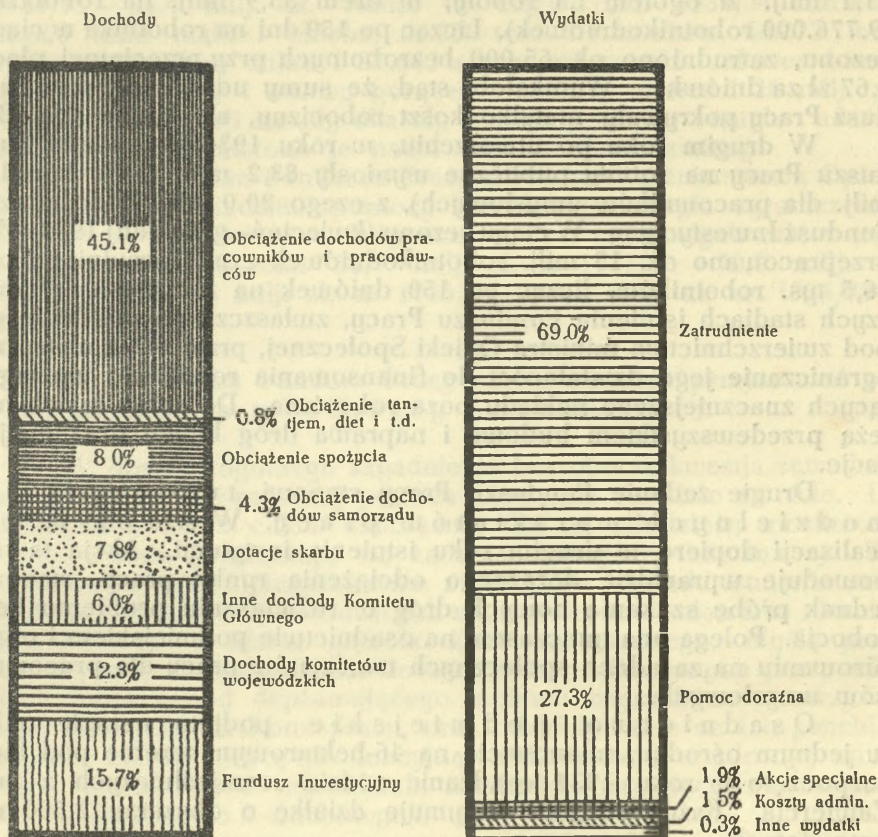
Pomoc finansową Funduszu Pracy oparto początkowo przeważnie na zasadach pożyczkowych (88% umów zawartych w pierw-

¹⁾ Od 1 sierpnia 1934 roku minister Opieki Społecznej był delegatem prezesa Rady Ministrów do Funduszu Pracy.

²⁾ Pierwotnie przewidziano również opłaty związków samorządowych, które zostały zniesione ze względu na ciężką sytuację finansową samorządów.

szym roku działalności), przyczem procent roczny nie mógł przekraczać 3 od 100, termin spłaty zaś określono na czas do lat 15. Podczas dalszej swej działalności Fundusz Pracy stwierdził, że spłata udzielonych pożyczek powodowałaby wielkie trudności finansowe dla

DOCHODY I WYDATKI FUNDUSZU PRACY W 1934/35
W milionach złotych



kredytobiorców, przede wszystkim zaś dla samorządów, zwłaszcza gdy chodzi o pożyczki na budowę obiektów, nie przynoszących bezpośrednich dochodów z ich eksploatacji. Wobec tego dalsze transakcje Funduszu Pracy wymagały form bardziej elastycznych, lepiej dostosowanych do niełatwych warunków gospodarki samorządowej w okresie kryzysu. Zasadę pożyczek zachowano w stosunku do

urządzeń bezpośrednio rentujących, jak wodociągi, elektrownie, rzeźnie i t. p.

Pomoc finansowa Funduszu Pracy przeznaczona jest zasadniczo jedynie na opłatę robocizny; wydatki materiałowe powinien ponosić sam inwestujący. W pierwszym roku swego istnienia 1933/34 Fundusz Pracy przeznaczył 50,6 milj. zł na zatrudnienie bezrobotnych, z tego na zatrudnienie pracowników umysłowych 700 tys. zł. Z 49,9 milj. zł przyznanych na zatrudnienie robotników kredytobiorcy wydali 41,1 milj. zł ogółem na roboty, w czym 35,9 milj. na robociznę (9.776.000 robotnikodniówek). Licząc po 150 dni na robotnika w ciągu sezonu, zatrudniono ok. 65.000 bezrobotnych przy przeciętnej płacy 3,67 zł za dniówkę. Wynikałoby stąd, że sumy udzielane przez Fundusz Pracy pokrywały nie tylko koszt robocizny, ale i inne wydatki.

W drugim roku po utworzeniu, w roku 1934/35 wydatki Funduszu Pracy na roboty publiczne wyniosły 83,2 milj. zł (w tem 1,4 milj. dla pracowników umysłowych), z czego 20,0 milj. zł dostarczył Fundusz Inwestycyjny. W ciągu sezonu (kwiecień—grudzień) 1934 roku przepracowano ok. 13 milj. robotnikodniówek czyli zatrudniono ok. 86,5 tys. robotników, licząc po 150 dniówek na robotnika. W dalszych stadjach istnienia Funduszu Pracy, zwłaszcza po poddaniu go pod zwierzchnictwo ministra Opieki Społecznej, przyjęto za wytyczną ograniczanie jego działalności do finansowania robót, nie wymagających znacznie większego nakładu poza robocizną. Do robót takich należą przede wszystkim budowa i naprawa dróg bitych oraz meljoracje.

Drugie zadanie Funduszu Pracy stanowi tworzenie samodzielnych warsztatów pracy. Weszło ono na tory realizacji dopiero w drugim roku istnienia instytucji. Akcja ta nie powoduje wprawdzie doraźnego odciążenia rynku pracy, stanowi jednak próbę szukania nowych dróg w rozwiązywaniu problemu bezrobocia. Polega ona tymczasem na osadnictwie podmiejskiem i organizowaniu na zasadach społecznych warsztatów pracy dla pracowników umysłowych.

Osadnictwo podmiejskie podjęto narazie tylko w jednym ośrodku, mianowicie na 46-hektarowym terenie pod Lidą rozpoczęto w roku 1934 osadzanie rodzin rzemieślniczych z pod Zawiercia. Każda rodzina otrzymuje działkę o obszarze 2.500 m² oraz domek.

Co do organizowania samodzielnych warsztatów pracy, to Fundusz Pracy współdziała na tym odcinku z akcją kooperacji pracy. Tymczasem zorganizowano tylko dwie spółdzielnie pracy w Warszawie.¹⁾

¹ Jedna spółdzielnia jednoczy dekoratorów wystaw sklepowych i przewodników turystycznych, druga — bezrobotnych pracowników w dziedzinie księgowości, udzielających pomocy w zakresie rachunkowości i księgowości drobnym warszatom pracy, które nie rozporządzają środkami na utrzymywanie stałych sił fachowych.

Trzecim zadaniem Funduszu Pracy jest p o m o c d o r a ż n a. Polega ona na dostarczaniu bezrobotnym żywności w stanie gotowym lub surowym za pośrednictwem biur (komitetów) wojewódzkich, podobnie jak to czyniły instytucje poprzedzające Fundusz Pracy. Pomoc taką stosowano w ośrodkach przemysłowych w ciągu całych dwóch pierwszych lat istnienia Funduszu Pracy, w okręgach zaś rolniczych od 1 grudnia 1933 do 31 marca 1934 roku. Na pomoc doraźną wydatkowano w roku 1933/34 — 32,2 milj. zł, w roku 1934/35 — 35,4 milj. zł. Nadto w ciągu roku 1933/34 rozdano: 38.600 tonn mąki i chleba, 64.259 tonn ziemniaków, 60.873 tonn węgla, 1.394 tonn cukru i 32.563 skrzyń mieszanki cukrowo-kawowej oraz odzieży i strawy gorącej — łącznej wartości 26 milj. zł. Przyjęte w tej akcji zasady okazały się w praktyce natyle właściwymi, że pozostawiono je nadal bez większej zmiany.

Z powstaniem Funduszu Pracy działalność Ministerstwa Opieki Społecznej w dziedzinie pomocy bezrobotnym uległa ograniczeniu. Łącznie na zatrudnianie i dożywianie dzieci i dorosłych szło z tego źródła: w 1930/31 roku 32,3 milj. zł, w 1931/32 — 32,9 milj. zł, w 1932/33 — 41,6 milj. zł, w 1933/34 — 40,7 milj. zł, w 1934/35 — 15,7 milj. zł.

W 1935 roku Fundusz Pracy zaczął również przejmować odciinek zatrudniania m ł o d z i e ż y b e z r o b o t n e j.

W obrębie ogólnego zagadnienia bezrobocia kwestja zatrudniania młodzieży bezrobotnej posiada znaczenie zupełnie swoje. Do ogólnych bowiem celów stworzenia dla tej młodzieży możliwości zarobkowania przyłączają się zadania natury wychowawczej. Zadania te są dość skomplikowane z uwagi na warunki istnienia młodych bezrobotnych, pochodzących najczęściej ze środowiska również bezrobotnego, a nieraz głęboko zdemoralizowanego. Myślą przewodnią musi tu być dążenie do usunięcia pozbawionych pracy młodych ludzi z pod deprawującego wpływu czynników, towarzyszących zazwyczaj brakowi pracy, oraz oddziaływanie na ich psychikę poprzez celową pracę produkcyjną, wykonywaną w zdrowej atmosferze moralnej i w warunkach, możliwie sprzyjających rozwojowi ich sił fizycznych i duchowych.

Odmienna z natury rzeczy organizacja i forma pracy młodzieży znalazła wyraz w grupowym ich współżyciu w t. zw. zespołach pracy.

Pierwszą inicjatywę w tej dziedzinie na naszym gruncie dał wiosną 1932 roku wojewoda śląski, tworząc na Górnym Śląsku t. zw. O c h o t n i c z e D r u ż y n y R o b o c z e (O. D. R.), stanowiące zespoły po 100 osób w każdym. W czerwcu 1933 roku Związek Strzelecki z pomocą finansową Ministerstwa Opieki Społecznej rozpoczął organizację O c h o t n i c z y c h O b o z ó w P r a c y, w których znalazło zatrudnienie początkowo 1300 ochotników. W połowie

listopada 1933 roku, z inicjatywy ówczesnego ministra Opieki Społecznej, powstało Stowarzyszenie Opieki nad Niezatrudnioną Młodzieżą w Warszawie (S. O. M.), które na obszarze całej Rzeczypospolitej rozpoczęło uruchamianie Ośrodków Pracy dla młodzieży. Na środki finansowe SOM-u składały się dotacje Ministerstwa Opieki Społecznej i Funduszu Pracy, ostatnie w postaci opłat za robotniko-dniówki.

Z dniem 1 marca 1934 roku SOM został uznany za ośrodek centralny dla wszelkich poczynań w dziedzinie organizowania zespołów pracy młodzieży i zaczął stopniowo przejmować Ochotnicze Obozy Pracy Związku Strzeleckiego oraz O. D. R.-y śląskie (ostateczne zespolenie O. D. R-ów z SOM-em nastąpiło 1 kwietnia 1935 roku).

Początkowo niewielka, liczba Ośrodków Pracy SOM-u rosła szybko po ustaleniu programu robót publicznych na rok budżetowy 1934/35. W maju 1934 roku czynnych było 48 ośrodków męskich z 7.030 junakami i dwa ośrodki żeńskie z 200 junaczkami, poza tem dwa ośrodki szkolne (kursy) kończyły w tym czasie przygotowywanie 200 młodych ludzi na przodowników (drużynowych i zastępowych) oraz instruktorów dla Ośrodków Pracy. W miesiącach letnich tegoż roku liczba Ośrodków wzrosła do 56 (w tem 4 żeńskie), a liczba przebywających w nich osób do 9.200 prócz 2.300 junaków zatrudnionych w woj. śląskim. W lipcu 1935 roku, zgodnie z planem na rok budżetowy 1935/36, istniało ogółem zgórą 200 drużyn junackich (20 tys. osób) przy budżecie nieznacznie zwiększonym w porównaniu z rokiem ubiegłym. (Bilans za rok budżetowy 1934/35 zamknął się sumą ok. 9 milj. zł).

Do Ośrodków Pracy przyjmowana jest młodzież w wieku od 17 do 22 lat (dziewczęta już od 15-go roku życia). Dzienny program zajęć obejmuje: 6 godzin pracy fizycznej, wychowanie fizyczne i obywatelskie oraz doksztalcanie ogólne i zawodowe. Junacy korzystają ze wspólnych pomieszczeń, otrzymują wyżywienie, odzież, po 50 gr za dzień przepracowany i po 5 zł miesięcznie na książeczkę oszczędnościową. Oszczędności są wypłacane z chwilą opuszczenia drużyny.

Program robót dla młodzieży objął roboty kolejowe, drogowe i meljoracyjne — państwowe i samorządowe, budowę stadjonów, strzelnic, roboty przy urządzaniu kolonij letnich i tym podobne roboty na użytek organizacji społecznych. Ponadto SOM zatrudniał młodzież męską w warsztatach własnych stolarskich i szewskich. Ośrodki rolne prowadzą, prócz uprawy ziemi i hodowli, przetwórstwo przemysłowo-rolne (makaroniarnię, palarnię kawy, serowarnię). Dziewczęta zatrudniane są w warsztatach bielizniarsko-krawieckich, a w ośrodkach rolnych ogrodnictwem i warzywnictwem. Warsztaty przeznaczono wyłącznie na użytek własny junaków¹⁾.

¹⁾ W okresie zimy 1934/35 zwiększono liczbę warsztatów stolarskich i utworzono warsztaty mechaniczne ślusarsko-kowalskie. W warsztatach oraz w prowadzonej przez SOM masarni i fabryce mydła pracowało w tym czasie 2000 junaków i przeszło 600 junaczek.

Ośrodki Pracy nie likwidowały swej działalności w okresie zimowym. Niektóre roboty samorządowe i na rzecz instytucji społecznych można wykonywać niezależnie od warunków atmosferycznych, duży nacisk kładziono też w zimie na prace w warsztatach. Naogół jednak charakter zajęć musi ulegać na zimę zmianie. Dokonywano też koncentracji, zmniejszając liczbę ośrodków. Liczba młodzieży również zmniejszała się. Ogólny stan liczebny młodzieży zatrudnionej przez SOM wynosił w dniu 1 stycznia 1935 roku 7.693 osoby, w tem 7.022 junaków i 671 junaczek.

Z początkiem 1935 roku zespoły SOM-u przeszły na gospodarkę samorządowo-spółdzielczą, opartą na zasadach samowystarczalności. Nowy ten ustrój, realizowany stopniowo z dużą ostrożnością, wypływał nietylko ze względu na potrzebę oszczędności budżetowych, ale i z tendencji społeczno-wychowawczych, mających na celu przygotowanie i wdrożenie młodzieży do wysiłku zbiorowego — do czynnej współpracy w każdej dziedzinie ich życia i pracy.

W chwili oddawania niniejszej pracy do druku odbywała się likwidacja Stowarzyszenia Opieki nad Niezatrudnioną Młodzieżą, bynajmniej jednak nie w znaczeniu likwidowania prowadzonej przez Stowarzyszenie akcji, lecz w celu przejęcia jego agend przez Fundusz Pracy, zgodnie z ogólną linią zamierzeń, dążących do połączenia wszystkich zagadnień walki z bezrobociem w jednej instytucji.

8. KONCENTRACJA ŚRODKÓW NA WALKĘ Z BEZROBOCIEM.

Całokształt polityki polskiej w dziedzinie walki z bezrobociem w okresie kryzysu daje się ująć jedynie przy uwzględnianiu ogólnej polityki finansowej Państwa. Deflacja i nierozłączne z nią „zaciskanie pasa” wymagają w zakresie pomocy bezrobotnym metod zupełnie odrębnych, w praktyce o wiele trudniejszych od systemu wielkich robót publicznych, stanowiących niejako linię najmniejszego oporu. Rozległe roboty publiczne są wszakże możliwe jedynie w państwach zasobnych w kapitały i surowce, a o tyle mocnych finansowo, by móc utrzymać w rękę poziom własnej waluty podczas eksperymentu „nakręcania konjunktury”.

W drugiej połowie roku 1933 wystąpiły objawy, wskazujące na to, że depresja gospodarcza przestała się pogłębiać. Stan zatrudnienia w przemyśle przetwórczym zaczął nawet zwolna wzrastać, dochodząc w czwartym kwartale roku 1934 do poziomu z przed dwóch lat. Wprawdzie oficjalnie notowana liczba bezrobotnych nietylko nie wykazywała zmniejszenia, ale nawet przedstawiała się wyżej niż w odpowiednim sezonie roku poprzedniego; objaśniało się to jednak wadli-

wością prowadzonej poprzednio statystyki w tym zakresie. Zarówno bowiem liczba zatrudnionych jak i liczba przepracowywanych robotnikogodzin podnosiła się stale z miesiąca na miesiąc.

Powolna i nieznaczna poprawa stanu zatrudnienia w 1933 i 1934 roku nie mogła bynajmniej upoważniać do zaniechania któregokolwiek ze stosowanych dotąd i mozolnie podtrzymywanych środków walki z bezrobociem w miastach. Oględność na tym punkcie jest w Polsce szczególnie wskazana wobec stałej konfiguracji naszego rynku pracy, na którym ciąży przeludnienie wsi i ogólny wysoki przyrost naturalny, szczególnie przytłaczające przy restrykcjach ze strony krajów imigracyjnych. W tych warunkach pod wpływem względów oszczędnościowych powzięto plan koncentracji środków pomocy bezrobotnym.

Nieproporcjonalne do nakreślonych pierwotnie zamierzeń wyzniki działalności państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami skłoniły do zniesienia ich jako oddzielnej instytucji i przekształcenia w biura pośrednictwa pracy przy Funduszu Bezrobocia (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 roku). Powierzenie czynności pośrednictwa pracy Funduszowi Bezrobocia pozwoliło mu objąć zadania, o wiele przekraczające dotychczasową jego działalność ściśle ubezpieczeniową i sięgające wgląd całości zagadnienia rynku pracy. Dla zagadnienia tego publiczne pośrednictwo pracy i ubezpieczenie na wypadek jej braku są równoległymi narzędziami w walce z bezrobociem: jedno — dla walki czynnej, zapobiegawczej, drugie — dla biernej, łagodzącej jego skutki. Niektóre przytem czynności, jak np. ewidencja bezrobotnych i zakładów pracy, mogą i powinny być wspólne dla oszczędzenia kosztów administracyjnych.

Zarządom obwodowym Funduszu Bezrobocia, posiadającym odpowiednio szeroką podstawę finansową, powierzono przeto w szczególności: ogólne kierownictwo i nadzór nad działalnością nowych pod względem prawnym placówek pośrednictwa pracy; inicjatywę w dziedzinie środków, regulujących wszelkiego rodzaju pośrednictwo pracy na obszarze obwodu; ustalanie metod współdziałania pomiędzy publicznym pośrednictwem pracy a organizacjami zawodowymi pracowników i pracodawców i wreszcie — popularyzowanie idei publicznego pośrednictwa pracy. Działalność nowej instytucji oparto na dawnych zasadach państwowego pośrednictwa pracy — na zasadach równości, jawności, bezstronności i bezpłatności.

W rok potem rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 roku (z terminem wprowadzenia w życie z dniem 1 kwietnia 1935 roku) dokonał się dalszy akt konsolidacji środków pomocy bezrobotnym przez połączenie Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy. Przy połączeniu tem

uległy zresztą zmianie jedynie formy organizacyjne bez naruszenia norm prawa materialnego i całkowitej odrębności funduszków ubezpieczeniowych.

Na czele połączonej instytucji, która zachowała nazwę Funduszu Pracy, stanął minister Opieki Społecznej. Zarząd z jego ramienia wykonywa dyrektor. Ustalanie wytycznych dla działalności nowego Funduszu Pracy, uchwalanie jego preliminarzy budżetowych i zatwierdzanie sprawozdań z jego gospodarki i stanu należy do Rady Funduszu Pracy. Rada składa się z przedstawicieli zainteresowanych ministrów oraz z powoływanych przez ministra Opieki Społecznej: przedstawicieli samorządu gospodarczego i terytorjalnego, pracodawców i pracowników oraz osób, zajmujących się teoretycznie i praktycznie sprawami społecznymi i gospodarczymi. Terenowe placówki zreorganizowanego Funduszu Pracy stanowi 17 biur wojewódzkich, przy których w charakterze organów opiniodawczych funkcjonują rady wojewódzkie Funduszu Pracy, pod przewodnictwem wojewodów. Wojewódzkie biura Funduszu Pracy mogą posiadać swe ekspozytury w terenie, nie stanowiące jednak specjalnej instancji. W ten sposób, zamiast trzech dotychczasowych odrębnych placówek: biura obwodowego Funduszu Bezrobocia, biura pośrednictwa pracy Funduszu Bezrobocia (b. państwowego urzędu pośrednictwa pracy) i komitetu wojewódzkiego Funduszu Pracy, powstało jedno biuro, łączące w sobie wszystkie ich funkcje (wojewódzkie biuro Funduszu Pracy).

Do zakresu działania połączonej instytucji należy przeto: finansowanie gospodarczo uzasadnionych robót publicznych lub robót o publicznym znaczeniu celem zatrudnienia bezrobotnych; publiczne pośrednictwo pracy; zabezpieczenie robotników na wypadek bezrobocia; pomoc bezrobotnym, którym nie przysługuje prawo do zasiłków, prowadzona bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji społecznych; organizowanie zatrudnienia młodzieży na zasadach społeczno-wychowawczych; poradnictwo i przysposobienie zawodowe bezrobotnych oraz pomoc w tworzeniu dla nich warsztatów pracy; prócz tego akcja kulturalno-oświatowa wśród bezrobotnych.

Od połączenia środków pomocy w jednolitem ręku oczekuje się umożliwienia na przyszłość planowej i szarmonizowanej polityki rynku pracy.

9. TENDENCJE RYNKU PRACY W POLSCE.

Niezależnie od wpływów koniunkturalnych, mniej lub więcej związanych z terenami światowemi, nad polskim rynkiem pracy ciąży stale dwa czynniki, kształtujące go ujemnie. Jednym z nich jest wysoki przyrost naturalny ludności, drugim — struktura gospodarcza,

sprawadzająca się w stosunku do rozpatrywanego na tem miejscu zagadnienia do wielkiego rozdrobnienia własności włościańskiej i słabej intensywności gospodarstwa rolnego z jednej, a niedostatecznego tempa rozwoju przemysłu z drugiej strony.

Przyrost naturalny ludności wyniósł w Polsce w ciągu dziesięciolecia od 1921 do 1931 roku, t. j. między jednym a drugim powszechnym spisem ludności, 18‰. Roczna przewyżka narodzin nad zgonami wahała się u nas zarówno przed wojną jak w latach 1929—1930 około 16‰, w roku 1931 obliczano ją na 14,7‰, w 1932 — na 13,7‰, w 1933 — na 12,3‰, w 1934 — na 12,1‰. Zmniejszanie się w ostatnich latach przyrostu naturalnego w Polsce jest przypuszczalnie nie tylko objawem przejściowym w związku z przeżywanym kryzysem gospodarczym, lecz posiada też przyczyny trwalsze, analogiczne do tych, jakie oddziaływały w kierunku zniżki liczby urodzin na Zachodzie.

Ostatnio przyrost naturalny w Polsce przyrównywuje się do przyrostu w Holandji i Portugalji (12,1‰). Gdy jednak na 1000 mieszkańców w Holandji przypadało w 1933 roku 20,8 urodzin (żywych) i 8,8 zgonów, w Polsce było urodzin 26,5, a zgonów 14,2. Wyższy od naszego przyrost naturalny wykazują w Europie jedynie Bułgaria i Rumunja.¹⁾ W Europie środkowej Czechosłowacja miała w 1933 roku 5,5‰ przyrostu naturalnego, Niemcy—3,5‰, Węgry—6,9‰.

Jak wszędzie, tak i u nas przyrost naturalny ludności należy w lwiej części zapisać na dobro wsi. W ciągu dziesięciolecia nadwyżka urodzeń w odsetkach ludności z 1921 roku wyniosła w Warszawie zaledwie 6,8, w pow. warszawskim 23,3; w Łodzi 12,8, w pow. łódzkim 16,5; w Poznaniu 13,8, w pow. poznańskim 17,8; w Toruniu 15,9, w pow. toruńskim 19,6; w Krakowie 5,2, w pow. krakowskim 18,5; we Lwowie 6, w pow. lwowskim 17,1; w Wilnie 13,3, w pow. Wilno-Troki 24.

Mimo to dzięki silnej emigracji ze wsi do miasta ludność miejska wzrastała w rozpatrywanym okresie bezporównania szybciej niż wiejska. I tak, ogólny przyrost ludności w stolicy wyniósł 25,8‰, w Łodzi 33,9‰, w Poznaniu 33,5‰, w Toruniu 37,7‰, w Krakowie 20,4‰, we Lwowie 29‰, w Wilnie 52,3‰.²⁾ Pomijając zupełnie nowo powstałe ośrodki, w pierwszej linii Gdynię, spotykamy się z miejscowościami takimi, jak Ruda Pabjanicka w woj. łódzkim, gdzie wzrost ludności na tej przestrzeni czasu wyniósł 137,3‰, jak Zakopane albo Wołomin i Sochaczew w woj. warszawskim lub Rybnik w woj. śląskim, gdzie ludność w ciągu 10 lat podwoiła się,

¹⁾ W 1932 roku przyrost naturalny w Bułgarii wynosił 15,2‰, w Rumunji 14,2‰ w Polsce 13,7‰.

²⁾ Na Kresach Wschodnich oddziaływały w dużej mierze wpływy repatriacji.

jak Grudziądz, Pruszków, Otwock, Skarżysko, Słonim, Brześć i inne, gdzie przyrost ludności przekroczył, nieraz znacznie 50%,

Siłę atrakcyjną, jaką powszechnie przedstawia życie w mieście dla człowieka wiejskiego, potęgują w Polsce swoiste czynniki. W pierwszym dziesięcioleciu po odzyskaniu niepodległości prąd wychodzący ze wsi do miast wzmagają okoliczności związane z odbudową własnego bytu państwowego: organizowanie administracji, przestawianie przemysłu na nowe warunki i potrzeby, rozwój pewnych zaniedbanych dotychczas dziedzin życia zbiorowego—szkolnictwa, lecznictwa i t. d. Oprócz tych bodźców natury poniekąd przejściowej na żywe tempo wychodźstwa ze wsi do miasta wpływa w Polsce pośrednio jej struktura rolna i słaba intensyfikacja gospodarstw wiejskich.

W każdym bądź razie w czasach pomyślności gospodarczej emigracja wewnętrzna nie wymaga specjalnego normowania. Kierunek jej bowiem układa się zgodnie z normalnymi tendencjami rozwojowymi przemysłu i miast. O ile jednakże równowaga pomiędzy popytem a podażą na pracę jest zachwiana, występuje konieczność interwencji zgóry.¹⁾

Wobec napływu ludności wiejskiej do miast w rozmiarach, zupełnie nie odpowiadających realnym możliwościom ich gospodarczego wchłaniania, wprowadzono system zaświadczeń wojewódzkich biur Funduszu Pracy.²⁾ Pracownik, który przesiedla się z jednej miejscowości do drugiej, jeżeli nie zaopatrzy się w zaświadczenie, naraża się na niemożność korzystania w ciągu trzech miesięcy ze świadczeń publicznego pośrednictwa pracy. Biuro pośrednictwa pracy odmawia wystawienia zaświadczenia, jeżeli warunki rynku pracy w miejscowości, do której poszukujący pracy się udaje, wykluczają możliwość znalezienia przez niego zatrudnienia, albo też jeżeli pozostawia on warsztat pracy, z którego może się utrzymać.

O wpływie struktury rolnej na zjawisko t. zw. prze-ludnienia świadczą cyfry. Według urzędowych danych, ziemia użytkowana rolniczo stanowi 67,5% ogólnej powierzchni gruntów. Lasy zajmują 22% powierzchni ogólnej, nieużytki 10,5% (w województwach wschodnich 15,5% powierzchni). Gospodarstwa zajmujące do 20 ha obszaru stanowiły w 1921 roku 97,7% ogólnej liczby gospodarstw, zajmowały zaś 62,5% powierzchni użytkowanej rolniczej. Wprawdzie reforma rolna stworzyła od tego czasu około 124 tys. nowych kolonij samodzielnych kosztem 1.186.000 ha rozparcelowa-

¹⁾ W Niemczech, gdzie proces urbanizacyjny огоłocił wieś z rąk roboczych, usiłują powstrzymać ten proces, a nawet zawrócić falę imigracyjną z powrotem z miast na wieś.

²⁾ Paragraf 4 rozporządzenia ministra Opieki Społecznej z 26 marca 1935 roku o wykonywaniu przez Fundusz Pracy pośrednictwa pracy.

nych z większych własności i powiększyła obszar poprzednio istniejących gospodarstw włościańskich o około 830.000 ha; w tym samym jednak czasie gospodarstwa włościańskie rozdrabniały się w drodze działów po śmierci właściciela. Wobec braku późniejszych danych urzędowych można poprzestać na stwierdzeniu, że w 1921 roku było zgórą 2 miliony, t. zn. 64,7% ogólnej liczby gospodarstw, których obszar osiągał co najwyżej 5 ha; więcej niż połowę z tego stanowiły gospodarstwa karłowate o powierzchni nie przekraczającej 2 ha. W tych warunkach podaż rąk roboczych na wsi wogóle jest nie do ujęcia liczbowo.

Ułamek tylko tej podaży stanowi służba folwarczna i wogóle t. zw. robotnicy stali, obliczeni w wydawnictwie Głównego Urzędu Statystycznego p. t. „Wielka własność rolna według wyników powszechnego spisu ludności z 1921 roku”. Nie wyczerpuje też tej podaży uzyskana w drodze metody reprezentacyjnej liczba 1.400.000 — 1.500.000 „czynnej zawodowo ludności robotniczej zatrudnionej w rolnictwie”¹⁾. Potencjalna siła robocza wsi niepomrotnie przekracza wszelkie cyfry rzucane dla określania jej stanu i stwarza wręcz niewyczerpany rezerwuuar dla rozległego rozwoju przemysłu i rolnictwa, nawet w mało prawdopodobnym wypadku otwarcia się nanowo liczniejszej emigracji zagranicę. Nawiasem dodając, wieś nie wyzyskała okresu wysokich cen dla odpowiedniego zintensyfikowania swych form produkcji: poprzestając na zyskach, realizowanych w drodze dotychczasowych metod charakterystycznej dla Polski gospodarki ziemniaczano-zbożowej, nie przeszła do rodzajów produkcji, uważanych za wyższe etapy w rozwoju gospodarczym i wymagających większego nakładu siły roboczej, takich jak sadownictwo, uprawa roślin technicznych, warzywnictwo, przerób produktów roślinnych i zwierzęcych i t. p.

Lepsze wykorzystywanie skrawków ziemi, znajdujących się w posiadaniu małorolnych, pozwoliłoby łatwiej wyżywić się ich rodzinom na miejscu i zmniejszyłoby prawdopodobnie prąd w kierunku miasta. Ale dopiero coraz pogarszająca się sytuacja drobnego rolnika nauczyła, że część czasu niewykorzystywaną dotąd we własnym gospodarstwie „winien on zużyć na dalszy rozwój tego gospodarstwa... bez względu na to, czy rachunek tego wysiłku prowadzi do opłacalności czy nie... Ludność rolnicza musi być świadoma tego, że przez długi czas ze swych opłatów nie wyjdzie... Dzień niezuzyty, nikomu niepotrzebny, jest wątpliwą wartością na rynku, jest

¹⁾ Jan Piekalkiewicz, Sprawozdanie z badań składu ludności robotniczej w Polsce. Wyd. Instytutu Spraw Społecznych na podstawie materiałów spisu powszechnego ludności w dn. 9.XII. 1931. Warszawa 1934. Według opracowania, liczba ludności robotniczej zatrudnionej w rolnictwie zmniejszyła się od roku 1921 do 1931 z 2.870.000 do 2.641.000, przyczem liczba czynnych zawodowo obniżyła się jakoby o 6,9% — z 1.487.000 do 1.385.000.

wartością tylko wewnątrz własnego gospodarstwa, gdzie może być siłą twórczą, która to gospodarstwo zmienia”¹⁾).

Próby ustalenia ogólnej liczby pracowników najemnych w Polsce dają wyniki bardzo różne skutkiem braku dostatecznie ścisłych materiałów. Co do liczby robotników zatrudnionych w rolnictwie możemy oprzeć się jedynie na ustalonej przez Piekalkiewicza*) metodą reprezentacyjną cyfrze 1.400.000 — 1.500.000. Według danych Funduszu Bezrobocia, liczba robotników zatrudnionych w zakładach przemysłowych obejmujących od 5 robotników wzwyż wynosiła w końcu 1934 roku około 850.000. Dla ustalenia liczby robotników zatrudnionych w drobnym przemyśle, w rzemiośle i w chałupnictwie brak zupełnie danych. Na zasadzie pewnych analogii z ogłoszonymi na podstawie pierwszego powszechnego spisu ludności danymi dla 1921 roku, które jednak także nie są ściśle sprecyzowane, można by uznać tę liczbę za równą liczbie robotników w zakładach przemysłowych zatrudniających co najmniej 5 osób, przy włączeniu już do tej liczby — dość problematycznej — robotników z prywatnych przedsiębiorstw komunikacyjnych, służby domowej i t. d. W ten sposób otrzymalibyśmy ogółem 1.700.000 robotników najemnych zatrudnionych poza rolnictwem i zawodami jemu pokrewnymi. Należałoby doliczyć do tego 460 — 500 tys. pracowników umysłowych**), około 300 tys. niższych funkcjonariuszów państwowych i samorządowych i wreszcie 500 tys. bezrobotnych z zimy 1934/35 roku. Dałoby to razem ogólną liczbę 4.400.000 osób zatrudnionych pracą najemną (zawodowo czynnych), co stanowiłoby przeszło 13% ogółu ludności w Polsce. Założywszy 0,9 jako współczynnik liczby osób będących na utrzymaniu pracowników najemnych (zawodowo bierni), doszlibyśmy do wniosku, że 8.300.000 osób w Polsce, t. j. mniej więcej czwarta część ogółu ludności, żyje z dochodów z pracy najemnej.

Cytowana metoda Piekalkiewicza daje rezultaty nieco odmienne — 7,5 milj. osób żyjących z pracy najemnej.



¹⁾ Z odpowiedzi ministra Rolnictwa J. Poniatowskiego podczas dyskusji na plenum sejmu w dniu 8 lutego 1935 roku.

*) J. Piekalkiewicz, Sprawozdanie z badań składu ludności robotniczej w Polsce metodą reprezentacyjną. Wyd. Instytutu Spraw Społecznych. Warszawa 1934. Str. 95.

**) T. Czajkowski i J. Derengowski, Bezrobocie pracowników umysłowych w Polsce 1927 — 1932. Wyd. Instytutu Spraw Społecznych. Warszawa 1933. Str. 20. W obliczonej przez autorów liczbie 460.000 pracowników umysłowych mieści się 160.000 urzędników państwowych i samorządowych.

V

RUCHY MIGRACYJNE

1. Problematyka wychodźcza w Polsce	191
2. Repatriacja	193
3. Ustrój władz emigracyjnych.	195
4. Organizacja ruchu wychodźczego i opieki nad emigrantami	197
5. Cyfry i kierunki	200
a) Europejskie kraje imigracyjne,	204
b) Zamorskie kraje imigracyjne	207
6. Międzynarodowe umowy ubezpieczeniowe	211
7. Wnioski i uogólnienia	214

1. PROBLEMATY WYCHODŹCZE W POLSCE.

Ruchy emigracyjne, jako proces terytorjalnego przegrupowania materiału ludzkiego i międzynarodowego wyrównania czynnika pracy, pozostają w ścisłej zależności od układu w danym momencie światowych stosunków gospodarczych, społecznych i politycznych, w mniejszym stopniu od emocjonalnego stosunku do nich zainteresowanych społeczeństw.

Wielostronna zależność i skomplikowana wewnętrzna strona zagadnienia sprawiają, że migracje, jako zjawisko bardzo złożone, są dziedziną trudną do organizacyjnego opanowania i ujęcia w ramy celowego programu działania, któryby odpowiadał jednocześnie interesom państw imigracyjnych i emigracyjnych. Zwrot w polityce gospodarczej świata po wojnie od liberalizmu ku neomerkantylizmowi pogłębił trudności, wywołując ostre rozbieżności interesów i poglądów obu grup państw. W XIX wieku państwa imigracyjne popierały dopływ ludności, a w latach poprzedzających wojnę światową utrzymały jeszcze zasadę wolności ruchu imigracyjnego; po wojnie podporządkowują go ekskluzywnej polityce rasowo-narodowościowej i socjalno-zawodowej. Państwa dające emigrantów ze swej strony dążą po wojnie z dobrze zrozumiałych powodów do troskliwej ich ochrony przeciw wynarodowieniu, przeciw wyzyskowi ekonomicznemu, a z faktu istnienia samej emigracji pragną wyciągnąć dla siebie maksymalne korzyści gospodarcze.

Nowy kierunek w międzynarodowej polityce migracyjnej znalazł wyraz w restrykcyjnym, a nawet wręcz prohibicyjnym ustawodawstwie państw imigracyjnych oraz we wzmocnionej reglamentacji ruchu państw emigracyjnych. Przeciwnie bieguny tej polityki reprezentują: z jednej strony Stany Zjednoczone A. P. ze swym rygorystycznym prawem kwoty, z drugiej faszystowska Italia. Włochy nie tylko poddały swój ruch wychodźczy bardzo ścisłej reglamentacji, lecz otwarcie uznały go za zjawisko szkodliwe dla państwa, wysuwając między

innemi postulat waloryzacji¹⁾ oraz program rozbudowy krajowych warsztatów pracy jako środki przeciwdziałania emigracji i zużytkowania sił własnej ludności wewnątrz kraju.

Powojenny stosunek do problemów migracyjnych na terenie międzynarodowym, podyktowany najczęściej przez mało uchwytne racje pozagospodarcze, wytworzył atmosferę wzajemnej nieufności. Polityka emigracyjna stała się szczególnie czułym i trudnym instrumentem dla państw, w których dynamika ludnościowa, niewspółmiernie wysoka w stosunku do rozrostu wewnętrznego rynku pracy, czyni ruch wychodźczy niemal koniecznością gospodarczą i społeczną. Do rzędu takich państw należy Polska.

Wysoka dynamika przyrostu naturalnego ludności, względne przeludnienie, rolniczy charakter kraju o przekazanym przez historję wadliwym ustroju rolnym wskazują, że ruch emigracyjny w Polsce ma koniecznością podyktowane warunki naturalne.

Ziemie polskie w drugiej połowie XIX wieku wykazały wyższy naturalny przyrost ludności niż gdziekolwiek w Europie. Pomiedzy 1857 a 1910 rokiem stopa naturalnego przyrostu ludności była o 11% wyższa niżeli w Rosji europejskiej, a o 30% wyższa aniżeli w Niemczech²⁾. W Polsce odrodzonej przyrost naturalny za dziesięciolecie 1921/31 wykazał 18% czyli 4893 tys. osób. Polska 32-miljonowe państwo prześcignęła 64-miljonowe Niemcy, gdzie przyrost naturalny w tym czasie wyniósł tylko 4418 tys. osób.

Prostym wynikiem olbrzymiej dynamiki przyrostu naturalnego jest przeludnienie, ze szczególną siłą dające się odczuwać na wsi, skupiającej w 1921 roku 74% zatrudnienia kraju i wykazującej na 100 gospodarstw 64,7 niesamowystarczalnych (do 5 ha), które zajmują zaledwie 14,9% ogólnej powierzchni gospodarstw wiejskich w państwie. Rezultatem przeludnienia jest olbrzymie marnotrawstwo siły roboczej i niski poziom życiowy ludności. Obliczenia dowodzą, że ludność zawodowo czynna przy uprawie ziemi znajduje zatrudnienie przez 152 dni w roku³⁾. O ile intensywne gospodarstwa Europy zachodniej żywią na 100 ha ziemi uprawnej 50 osób, to w województwie np. krakowskiem przestrzeń taka, produkując głównie żyto, owies i ziemniaki, żywić musi 142,4 osoby⁴⁾.

Cyfry powyższe wskazują jasno na trudność zaabsorbowania w wewnętrznym życiu gospodarczym blisko półmilionowego przy-

¹⁾ Pod słowem „waloryzacja” we włoskiej polityce emigracyjnej rozumieć należy wykorzystanie dla kraju macierzystego dorobku i twórczości emigracji na polu zarówno materialnem jak i kulturalnem.

²⁾ Prof. dr. Józef Buzek, Pogląd na wzrost ludności ziem polskich w wieku XIX. Kraków, 1915..

³⁾ Przeciętnie w całym państwie (Dr Mieczysław Szawleski, Rolnictwo a emigracja, art. w „Rolnictwie”, marzec 1929).

⁴⁾ Statystyka rolnicza 1931/32. Wyd. Głównego Urzędu Statystycznego.

rostu rocznego i na biologiczną wprost konieczność zapewnienia ludności zewnętrznych dróg ujęcia. Oczywistość tego faktu występowała zupełnie wyraźnie u wrót niepodległości Państwa.

Ale problem emigracyjny w Polsce niepodległej stał się jednym z naczelných nietylko dlatego, że wynikał z rzeczywistości demograficznej i gospodarczej, która wymagała aktywizacji ruchu wychodźczego, lecz także z uwagi na 7-miljonowy odłam narodu rozproszony poza granicami kraju. Miliony te wyszły na obczyznę nieorganizowane i bez oparcia o autorytet własnego państwa. Państwo Polskie poczuwało się do obowiązku nawiązania i ustalenia stosunków z tym wielkim odłamek swej ludności, stanowiącym niejako czwartą dzielnicę.

Od pierwszej przeto chwili zadania polskiej polityki emigracyjnej były rozległe i wielostronne. Realizacja tych zadań nie była jednak łatwa, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę zmianę nastawienia krajów imigracyjnych po wojnie światowej. Zaborcy pozostawili nam w spadku w tej dziedzinie kartę niezapisaną, samorzutny zaś przedwojenny ruch emigracyjny wszczepił wiele szkodliwych nałogów.

2. REPATRYJACJA.

W pierwszych latach powojennych dokonał się na terenie Polski wielki rozmiarami ruch migracyjny o charakterze niegospodarczym. Był to ruch repatriacyjny, który powstał jako rezultat i końcowy etap działań wojennych, a do pewnego stopnia także jako wynik odzyskania niepodległości państwowej. Działalność repatriacyjna władz polskich objęła zarówno obywateli własnych jak i obywateli państw obcych, którzy znaleźli się poza granicami własnego kraju w charakterze jeńców, zdemobilizowanych żołnierzy lub wskutek przymusowego przesiedlenia z nakazu władz wojskowych. Do ruchu wszedł poza tem pod wpływem uroku własnego państwa znaczny odsetek ludności polskiej, osiedlonej już dawniej dobrowolnie na obczyźnie.

Był to ruch olbrzymi o przebiegu gorączkowym i spontanicznym. Z natury swej wymagał więc przedewszystkiem sprężystego, centralnego kierownictwa z odpowiednio rozbudowanym na terenie kraju aparatem techniczno-organizacyjnym i sanitarnym; niepoślednią rolę grała także konieczność dostarczenia dostatecznych środków aprowizacyjnych i przewozowych.

Powrót repatriantów rozpoczął się najpierw z Rosji latem 1918 roku wskutek rozpadu frontu niemiecko-rosyjskiego. To też już w momencie powstawania niepodległej Rzeczypospolitej uchwałą rady kierowników ministerstw z 11 listopada 1918 roku utworzono, jako urząd tymczasowy, podległy Radzie Ministrów, P a ń s t w o y U r z ą d

do Spraw Jeńców, przekształcony niebawem dekretem Naczelnika Państwa z 30 grudnia 1918 roku na Państwowy Urząd do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników (J. U. R.). Zadania tego urzędu polegały na sprowadzaniu do miejsca zamieszkania jeńców, uchodźców i robotników obywateli polskich oraz na przewożeniu przez terytorjum Państwa Polskiego do właściwych punktów granicznych obywateli państw obcych, przy otaczaniu opieką sanitarno-żywnościową repatriantów powyższych kategorii. Przez wcielenie na zasadzie ustawy z 4 listopada 1920 roku Państwowego Urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników do utworzonego już poprzednio Urzędu Emigracyjnego powstała centralna instytucja państwowa, podporządkowana ministrowi Pracy i Opieki Społecznej i skupiająca całość zagadnień emigracyjnych i repatriacyjnych.

Zakończone działania wojenne polsko-rosyjskie wywołały w 1921 roku olbrzymią, bo półmilionową falę repatriacyjną. Napływ takich mas musiał siłą rzeczy pociągnąć za sobą niezwykle trudności, zwłaszcza że pośród zbiedzonych do ostateczności repatriantów, transportowanych w złych warunkach do granicy polskiej, zaczęły się szerzyć w zastraszający sposób choroby epidemiczne. Okoliczności te wymagały usprawnienia całej akcji pod względem opieki sanitarnej i organizacyjno-transportowej oraz szarmonizowania działalności wszystkich władz państwowych i instytucji społecznych, współpracujących na tym odcinku. Do zadań tych powołano na czas przejściowy urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do spraw repatriacji, a po przejściu najkrytyczniejszego momentu (w 1922 roku) Międzyministerjalną Radę do spraw repatriacyjnych.

Akcję repatriacyjną zlikwidowano w lipcu 1924 roku. O rozległości jej najlepiej zaświadczyło 170 placówek przejściowych i rozdzielczych (t. zw. etapów), rozmieszczonych w różnych punktach kraju, głównie w pobliżu granic państwa. Etapy emigracyjne przechodziły różne fazy przekształcania się i likwidacji w zależności od potrzeb rzeczowych. Obok placówek na terenie krajowym funkcjonowały w różnych krajach europejskich specjalne misje, przeprowadzające repatriację obywateli polskich, którzy się znaleźli zagranicą bądź jako jeńcy, bądź też jako zdemobilizowani żołnierze armii obcych. Ruch ten, w całości nie ujęty statystycznie, objął przypuszczalnie około 2,5 — 3 milionów osób, z czego na repatriację z Rosji wypada, już według nieco ściślejszych danych, około 1200 tys. osób.

Akcja repatriacyjna stanowi zupełnie odrębną, zamkniętą już kartę w historii ruchów migracyjnych w Polsce. Oceniając ją jako taką, należy podnieść, że przeprowadzono ją z wysoką sprawnością pomimo niesłychanie trudnych okoliczności: prowadzono ją przecież częściowo w czasie działań wojennych na granicy wschodniej, przy

nieustalonych jeszcze ostatecznie granicach państwa, przy gorącym charakterze ruchu i niesłychanie szczupłej ilości środków transportowych. Zasługuje przytem na podniesienie ofiarna praca wszystkich czynnych w tych sprawach funkcjonariuszów zarówno instytucyj państwowych jak organizacyj społecznych — Polskiego Czerwonego Krzyża, Stowarzyszenia Y. M. C. A. Ludzie ci pełnili swe obowiązki na eksponowanych placówkach prowincjonalnych z narażeniem zdrowia i życia, niosąc pomoc i opiekę przybywającym z Rosji tysiocom chorych na choroby zakaźne. Na jednej tylko placówce w Baranowiczach zmarło na choroby zakaźne 182 pracowników.

3. USTRÓJ WŁADZ EMIGRACYJNYCH.

Jak wyjaśniono powyżej, ze wskrzeszeniem Państwa Polskiego emigracja wymagała regulacji od podstaw całokształtu związanych z nią zagadnień: w pierwszym rzędzie utworzenia państwowego aparatu administracyjnego, ustalenia zasad polityki emigracyjnej i systemu opieki oraz ujęcia całej dziedziny w jednolite normy prawne. Zadania te rozwiązywano stopniowo, jednak w szybkim tempie. Już w 1918 roku powstaje w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej jako organ centralny sekcja emigracji i pośrednictwa pracy, w miejsce której powołano potem do życia (rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 kwietnia 1920 roku) podległy ministrowi Pracy i Opieki Społecznej Urząd Emigracyjny o szerszym zakresie działania. W końcu tegoż roku Urząd Emigracyjny przejął sprawy repatriacji przez wcielenie do niego Urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników i prowadził je do ich likwidacji, t. j. do połowy 1924 roku.

Organami wykonawczymi na terenie kraju były utworzone na zasadzie dekretu Naczelnika Państwa z 27 stycznia 1919 roku państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, ekspozytura Urzędu Emigracyjnego we Lwowie, inspektorzy emigracyjni przy stacjach zbornych dla emigrantów do Francji (początkowo stacja zborna w Poznaniu, później dwie: w Wejherowie i w Mysłowicach), wreszcie obozy emigracyjne i reemigracyjne w Wejherowie i Gdańsku.

Opiekę nad emigrantami wyjeżdżającymi transportami zbiorowymi sprawują w czasie drogi delegaci rządowi. W krajach, skupiających większą ilość emigracji, funkcje organów wykonawczych pełnili początkowo attachés emigracyjni, przydzieleni do licznych placówek konsularnych i dyplomatycznych. Attachés emigracyjnych

przemianowano następnie na radców emigracyjnych, redukując¹⁾ jednocześnie ich liczbę do trzech (w Paryżu, Berlinie i Buenos Aires). Wkońcu zlikwidowano te placówki w Berlinie i Buenos Aires, pozostawiając tylko jedną w Paryżu.

W połowie 1921 roku powstała przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej Państwowa Rada Emigracyjna jako organ doradczy i opiniodawczy. W skład Państwowej Rady Emigracyjnej wchodził przedstawiciele centralnych organizacji zawodowych i organizacji społecznych działających na polu emigracji oraz osoby, pracujące teoretycznie lub praktycznie w dziedzinie emigracji, powołane przez ministra Pracy i Opieki Społecznej.

W 1925 roku ukonstytuowały się: Sejmowa Komisja Emigracyjna i Senacka Podkomisja Emigracyjna, które miały skupiać w swych rękach kontrolę i dyrektywę dla państwowej polityki emigracyjnej.

W ten sposób na przestrzeni kilku lat, w czasie trwania wojny z Rosją Sowiecką i w okresie spontanicznych ruchów repatriacyjnych, skonstruowała się budowa administracji emigracyjnej, która z konieczności nosiła na sobie jeszcze znamię chwiejnej fragmentaryczności. Dopiero okres ustabilizowanych stosunków po 1924 roku, zwolnienie Urzędu Emigracyjnego od zadań specjalnych, jakim była naprzykład działalność repatriacyjna, a zwłaszcza stały i jednolity kierunek rządów pomajowych pozwoliły na uporządkowanie od podstaw całego zagadnienia. Owocem tych prac jest jednolita u s t a w a o e m i g r a c j i, wydana w postaci rozporządzenia Prezydenta R. P. dnia 11 października 1927 roku.

Na podstawie tego rozporządzenia Urząd Emigracyjny, jako organ centralny, podległy bezpośrednio ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, regulował całokształt zagadnień emigracyjnych przy bardzo ścisłym współdziałaniu w pierwszym rządzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a poza tem przy współdziałaniu na poszczególnych odcinkach właściwych organów innych ministerstw: Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego — w zakresie propagandy kulturalnej i szkolnictwa w skupieniach na emigracji, Ministerstwa Przemysłu i Handlu — w sprawach koncesyj przewozowych dla towarzystw i przedsiębiorstw przewozowych oraz Ministerstwa Reform Rolnych — w dziedzinie polityki emigracji osadniczej. Organami wykonawczymi Urzędu Emigracyjnego były: 1) ekspozytury Urzędu Emigracyjnego w Warszawie, Krakowie, Lwowie, Brześciu n/Bugiem i Białymstoku, etapy emigracyjne i inspektorzy emigracyjni; 2) państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami; 3) radca do spraw emigracyjnych przy Komisarzu Generalnym R. P. w Gdańsku. Poza granicami państwa zadania swe wykonywał Urząd Emigracyjny zapomocą organów Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a więc konsulatów oraz radców do spraw emigracyjnych przy przedstawiciel-

¹⁾ W latach 1932 i 1934.

stwach dyplomatycznych w krajach skupiających liczne wychodźstwo. Podział kredytu, ustalonego w budżecie państwa na cele opieki nad emigrantami, powierzono specjalnej komisji międzyministerjalnej. Struktura Państwowej Rady Emigracyjnej pozostała przytem niezmienną.

Radykalnie zmienione konjunktury emigracyjne w okresie światowego kryzysu gospodarczego zmusiły do ponownych zmian w ustroju władz emigracyjnych. Dostosowanie do nowych warunków nastąpiło w drodze rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 21 czerwca 1932 roku. Zniosło ono Urząd Emigracyjny. Zakres jego działania poza granicami Państwa przekazało ministrowi Spraw Zagranicznych, zaś sprawy emigracyjne w kraju oraz sprawy transportu emigrantów pozostawiło przy ministrze Pracy i Opieki Społecznej. W sprawach związanych z ogólną polityką migracyjną obaj wymienieni ministrowie winni działać w porozumieniu. Rozporządzenie to zniosło także ekspozyturę Urzędu Emigracyjnego, Państwową Radę Emigracyjną i Komisję do spraw podziału i użycia kredytu państwowego na cele opieki nad emigrantami.

4. ORGANIZACJA RUCHU WYCHODŹCZEGO I OPIEKI NAD EMIGRANTAMI.

Rozporządzenie Prezydenta R. P. z 11 października 1927 roku o emigracji wraz z rozporządzeniem wykonawczem do niego z 23 grudnia 1927 roku i wprowadzone w roku 1932 zmiany w ustroju władz emigracyjnych stanowią podstawę prawną przy realizowaniu zadań państwowej polityki emigracyjnej i opieki nad wychodźstwem. Reglamentacyjny charakter ustawy i opartych na niej przepisów, ograniczających swobodę wychodźstwa, wynika z potrzeby opanowania ruchu emigracyjnego i ujęcia go w racjonalny system, który pozwalałby chronić interesy i państwowe i emigrującej jednostki. Z drugiej strony ten charakter reglamentacyjny odpowiada powojennemu stosunkowi do wychodźcy w państwach imigracyjnych, obwarowujących wstęp w swoje granice skomplikowanymi i rygorystycznie stosowanymi przepisami.

Punktem wyjścia dla systemu reglamentacji jest ustalenie podmiotu prawa o emigracji w ustawowej definicji emigranta, która wyodrębniła go od innych osób opuszczających kraj. Podstawę kontroli stanowi bezpłatny paszport emigracyjny, o którego wydaniu lub niewydaniu rozstrzygają władze emigracyjne. Każdy wychodźca zasadniczo musi posiadać przy emigracji do krajów europejskich umowę o pracę lub wezwanie imienne do pracy, względnie do rodziny oraz

zezwolenie państwa imigracyjnego na pobyt w charakterze imigranta. Od emigrantów do krajów zamorskich wymagane jest natomiast posiadanie pewnej kwoty pieniężnej na koszty utrzymania, zanim po wylądowaniu w obcym kraju nie znajdą pracy, lub wezwanie od rodziny. Emigranci wyjeżdżający jako osadnicy obowiązani są przedstawić umowę osadniczą z organizacją, posiadającą zezwolenie władz polskich na angażowanie osadników. Są to niesłychanie ważne środki, chroniące emigranta przed ryzykiem podróży i wyzyskiem na nieznanym mu i obcym gruncie. Paszportów nie wydaje się: 1) kobietom do lat 21 i osobom płci męskiej do lat 18, jeżeli nie wyjeżdżają do najbliższych krewnych lub wspólnie z nimi; 2) osobom niezdolnym do utrzymania się z własnej pracy z powodu choroby, kalectwa lub starości, o ile nie wykażą, że mają zabezpieczone utrzymanie zagranicą; 3) osobom, którym państwa imigracyjne odmawiają prawa wjazdu.

Minister Opieki Społecznej w porozumieniu z ministrem Spraw Zagranicznych ma prawo wstrzymać emigrację do pewnych państw częściowo lub nawet całkowicie, jeżeli wymaga tego ochrona życia, wolności, mienia lub też interesów ekonomicznych i moralnych emigrantów.

Położono wielki nacisk na zwalczanie agitacji emigracyjnej i nielegalnego werbunku. Istnieją w tej mierze surowe sankcje karne; regulowana jest nadzwyczaj dokładnie działalność koncesjonowanych towarzystw okrętowych i werbunkowych; usuwa się wszelkie nieuprawnione przez państwo pośrednictwo w sprawach emigracyjnych. Gdy pomimo rygorystycznych norm agitacja wychodziła nie ustawała skutkiem wzajemnej konkurencji towarzystw okrętowych, powołano do życia z inicjatywy b. Urzędu Emigracyjnego instytucję zastępczą pod nazwą Syndykatu Emigracyjnego. W instytucji tej państwo zapewniło sobie decydujący wpływ przez odpowiednio wysoki udział finansowy. Syndykat Emigracyjny z siecią swych ekspozytur na terenie kraju ujął w swe ręce sprzedaż kart okrętowych i całkowite przygotowanie emigranta do podróży; w ten sposób odsunięto towarzystwa okrętowe od bezpośredniej styczności z ludnością i emigrantem.

Poza tem jednym ze skutecznych środków zwalczania propagandy emigracyjnej jest skoncentrowanie w rękach centralnych władz emigracyjnych służby informacyjnej w zakresie konjunktur emigracyjnych i wszelkich wiadomości potrzebnych emigrantom. Zadania te są wykonywane przez władze administracyjne i upoważnione do tego na podstawie specjalnych zezwoleń kompetentne instytucje społeczne lub specjalne (np. Syndykat Emigracyjny). Udzielanie porad i informacji może się odbywać tylko na podstawie materiałów, pochodzących ze źródła urzędowego lub urzędowo potwierdzonego. Z pośród zasadniczych źródeł informacyjnych można wymienić: 1) wydawane w formie broszur wskazówki dla emigrantów, zawierające

treściwe informacje ogólne o najważniejszych krajach emigracyjnych 2) Biuletyn Urzędu Emigracyjnego, który wychodził do połowy 1932 roku w odstępach dwutygodniowych, a po zamknięciu tego wydawnictwa 3) kwartalnik „Praca i Opieka Społeczna” (organ urzędowy Ministerstwa Opieki Społecznej).

Angażowanie osadników oraz werbunek robotników do pracy zagranicę na podstawie zbiorowych zapotrzebowań pracodawców zagranicznych odbywa się na podstawie specjalnych przepisów

Angażowanie osadników wymaga specjalnego zezwolenia, którego udziela minister Opieki Społecznej wspólnie z ministrami: Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Spraw Zagranicznych, w razie zapewnienia osadnikom w kraju osadniczym przez właściwą instytucję wszechstronnej opieki gospodarczej, materialnej i moralnej. Sposób organizacji werbunku i podróży osadników ustala każdorazowo minister Opieki Społecznej.

Werbunek robotników na zapotrzebowanie zbiorowe wymaga również zezwolenia centralnych władz emigracyjnych, udzielanego po stwierdzeniu przez władze kraju imigracyjnego, iż wszystkie dane w zapotrzebowaniu są prawdziwe i że niema przeszkód do zakontraktowania robotników. Samo kontraktowanie odbywa się za pośrednictwem władz administracyjnych pierwszej instancji w okręgach wskazanych przez władzę centralną, przy czym umowa o pracę musi być sporządzona w językach: polskim i kraju imigracyjnego oraz precyzować podane w ustawie punkty, jak warunki pracy, płacy, nazwisko pracodawcy i t. p. Reglamentacja werbunku pozwala wiązać zbiorowe rekrutacje robotników z planową walką z bezrobociem.

Dziedzina opieki nad emigrantem w ścisłym tego słowa znaczeniu jest trudna do ujęcia w system norm prawnych, które przewidywałyby zgóry pewne potrzeby i ujmowały różny układ stosunków faktycznych. To też ustawa ogranicza się na tym odcinku do ogólnych — przeważnie finansowych — upoważnień dla władz emigracyjnych.

Na gruncie tych uprawnień zdołano jednak bezpośrednio lub pośrednio rozwinąć szeroką i wszechstronną opiekę humanitarną, moralną, oświatową i gospodarczą. Z zakresu bezpośredniej działalności opiekuńczej władz emigracyjnych na podkreślenie zasługuje: opieka w czasie podróży z kraju nad transportami zbiorowymi, pełniona przez specjalnie wyznaczonych delegatów, względnie inspektorów w drodze lądowej i na statkach aż do kraju przeznaczenia; pomoc transportowa dla repatrijowanych emigrantów w postaci przejazdów bezpłatnych lub zniżek kolejowych oraz drobnych zapomóg na utrzymanie w drodze; akcja zapomogowa na terenie zagranicznym dla emigrantów, znajdujących się przejściowo w trudnym położeniu

materjalnem; utrzymywanie schronisk na terenach zagranicznych i w kraju i t. p.

Bezpośrednią działalność opiekuńczą władz emigracyjnych uzupełnia od pierwszych lat po wojnie na różnych polach w kraju i na wychodźstwie elastyczniejsza działalność bardzo licznych instytucji społecznych i organizacji, wyłonionych z pośród samego wychodźstwa w oparciu o rządową pomoc finansową. Do ważniejszych instytucji społecznych, posiadających swe centrale na terenie Polski, zaliczyć należy: Radę Organizacyjną Polaków z Zagranicy, Polskie Biuro Międzynarodowej Pomocy Emigrantom, Sekcję Emigracyjną Związku Pracy Obywatelskiej Kobiet, Stowarzyszenie „Opieka Polska nad Rodakami na Obczyźnie”, Towarzystwo Opieki nad Ukraińskimi Emigrantami, Centralny Sjonistyczny Wydział Palestyński, Żydowskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne w Polsce „Jeas” (do roku 1932 Polskie Towarzystwo Emigracyjne). Szereg innych organizacji istnieje poza granicami kraju.

Jeżeli się zważy, że pole opieki nad wychodźstwem leżało przedtem prawie odłogiem, a potrzeby były bardzo liczne i palące, wtedy zrozumiałem staję się bujny rozwój opiekuńczych instytucji społecznych. Rozpęd ten musiał dać także objawy wyraźnie ujemne, jakimi są: słabo skoordynowany bieg i niedostateczny efekt pracy, a także niemożność ugruntowania istnienia na szerszej własnej podstawie finansowej. Nic dziwnego więc, że w miarę uszczuplania dotacji rządowych szereg instytucji społecznych ograniczał zakres, a nawet związał całkowicie swą działalność. Pociągało to za sobą równoległe rozszerzanie bezpośredniej działalności władz emigracyjnych, częściowo zaś przejmowanie zadań opiekuńczych przez instytucje o charakterze specjalnym, pozostające pod silniejszą kontrolą władz rządowych (Syndykat Emigracyjny).

5. CYFRY I KIERUNKI.

Rezultatem zmian w stosunkach światowych i nowego ustosunkowania się do problemów migracyjnych po wojnie światowej jest kilkakrotne zmniejszenie się ruchu emigracyjnego z Europy. Dotyczy to również ruchu emigracyjnego z Polski.

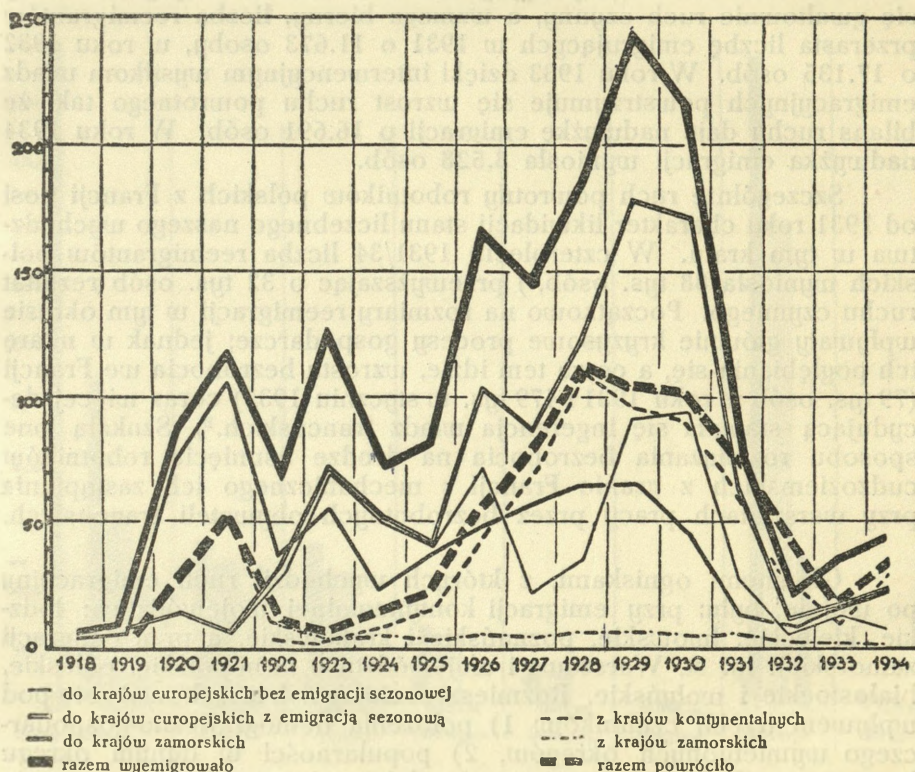
Przed wojną emigracja mobilizowała na ziemiach polskich rocznie około 250 tys. wychodźców zamorskich i blisko 600 tys. emigrantów kontynentalnych, przeważnie sezonowych. W okresie od 11 listopada 1918 do 31 grudnia 1931 roku przeciętna roczna kwota wynosiła około 50 tys. emigrantów zamorskich i około 74 tys. emigrantów do krajów europejskich (łącznie z ruchem sezonowym). Jeżeli do

obliczenia włączymy dwa następne lata ostrego kryzysu, kwoty te spadną do 43 i 63 tys. osób.

Pomimo tak dalece zmniejszonych rozmiarów wychodztwa Polska co do liczebności ruchu stoi na drugim miejscu po Italii wśród europejskich krajów emigracyjnych. Od odzyskania niepodległości do końca 1934 roku wyjechało z Polski do krajów zamorskich

RUCHY MIGRACYJNE OD 11.XI 1918 DO 31.XII 1934

tysiące



691.088 osób, a do krajów europejskich 359.523 osoby, nie licząc sezonowców, łącznie zaś z tą ostatnią kategorią emigrantów 1.017.282 osoby.

Do wyraźnego zaznaczenia się wpływów światowego kryzysu gospodarczego, t. j. do roku 1931, ruch emigracyjny, pomimo załamania, przejawiał łagodną tendencję wzrostu, który bynajmniej nie

odzwierciadla stopnia prężności emigracyjnej kraju, lecz był raczej wynikiem wysiłku władz polskich w torowaniu dróg dla wychodźstwa pomimo obostrzonych ograniczeń imigracyjnych.

Statystyka reemigracji w pierwszych latach posiada luki, zwłaszcza w stosunku do krajów europejskich, i dopiero od 1924 roku daje obraz pełniejszy. Biorąc pod uwagę liczby globalne za poszczególne lata od 1924 — 1930, można stwierdzić, że reemigracja po wyeliminowaniu ruchu sezonowego (Niemcy, Danja, Łotwa i Szwajcaria) zachowała naogół pewną proporcję w stosunku do ruchu czynnego. Od 1931 roku ruch emigracyjny wchodzi w okres kryzysu: kurczy się gwałtownie ruch czynny, a wzrasta bierny, liczba reemigrantów przerasta liczbę emigrujących w 1931 o 11.673 osoby, w roku 1932 o 17.135 osób. W roku 1933 dzięki interwencyjnym wysiłkom władz emigracyjnych powstrzymuje się wzrost ruchu powrotnego tak, że bilans ruchu daje nadwyżkę emigracji o 16.691 osób. W roku 1934 nadwyżka emigracji wyniosła 8.528 osób.

Szczególnie ruch powrotny robotników polskich z Francji nosi od 1931 roku charakter likwidacji stanu liczebnego naszego wychodźstwa w tym kraju. W czteroletnim 1931/34 liczba reemigrantów polskich wyniosła 88 tys. osób,¹⁾ przewyższając o 32 tys. osób rezultat ruchu czynnego. Początkowo na rozmiary reemigracji w tym okresie wpływały głównie kryzysowe procesy gospodarcze; jednak w miarę ich pogłębiania się, a co za tem idzie, wzrostu bezrobocia we Francji (79 tys. osób w roku 1931 i 479 tys. w styczniu 1935) coraz więcej decydującą stawała się ingerencja władz francuskich.²⁾ Szukają one sposobu rozwiązania bezrobocia na drodze usunięcia robotników cudzoziemskich z granic Francji i mechanicznego ich zastąpienia przy warsztatach pracy przez bezrobotnych obywateli francuskich.

Głównymi ogniskami, z których wychodził ruch emigracyjny po wojnie, były: przy emigracji kontynentalnej województwa: łódzkie, kieleckie, lwowskie, poznańskie i krakowskie, a przy emigracji zamorskiej: m. st. Warszawa i województwa: tarnopolskie, poleskie, białostockie i wołyńskie. Rozmieszczenie ognisk kształtowało się pod wpływem trzech czynników: 1) położenia demograficzno-gospodarczego wymienionych okręgów, 2) popularności w danym okręgu kraju pewnych, latami utorowanych szlaków emigracyjnych, i wreszcie

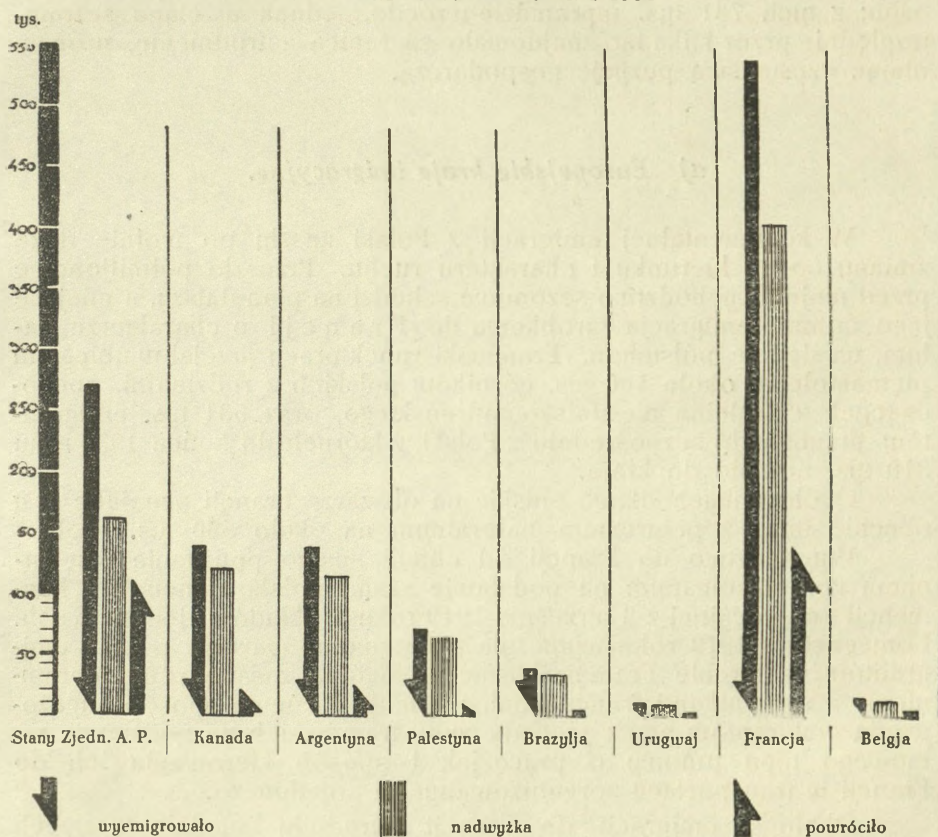
¹⁾ Oficjalna liczba, oparta na meldunkach posterunków granicznych, jest niższa.

²⁾ Podstawą wykonania skrajnego programu stał się dekret z 6 lutego 1935 roku o sposobie wydawania kart tożsamości robotnikom cudzoziemskim. Przepisy w redakcji ostatniego dekretu przyznają władzom administracyjnym niesłychanie szeroki zakres swobodnego uznania przy rozstrzyganiu spraw pobytowych, dając w ten sposób możliwość usuwania środkami administracyjnymi dowolnej liczby robotników cudzoziemskich z granic Francji, bądź jednorazowo przy sposobności odnawiania kart tożsamości, bądź też stopniowo.

3) pod wpływem państwowej polityki emigracyjnej, co jest miarodajne zwłaszcza dla emigracji zarobkowej kontynentalnej.

Ruch emigracyjny szukał sobie ujścia na szlakach utworzonych już przed wojną, jednakże z konieczności musiał częściowo zmienić kierunek pod wpływem powojennej polityki państw imigracyjnych i zmienionych warunków gospodarczych. O zmianie kierunku zde-

KIERUNKI RUCHÓW MIGRACYJNYCH (z wyłączeniem emigracji sezonowej)
od 11. XI 1918. do 31. XII 1934



cydowały w pierwszym rządzie Stany Zjednoczone A. P., wprowadzając zasadę kwoty, która od 1922 roku zredukowała imigrację z Polski do 31 tys. osób, a w dwa lata później do 6 tys. osób rocznie. Następnie Niemcy przez zamknięcie dopływu zagranicznych robotników do przemysłu i wprowadzenie kontyngentów

dla sezonowych robotników rolnych zredukowały imigrację dziesięciokrotnie. Te dwa najpoważniejsze przez lat szereg szlaki emigracyjne zrekompensowały częściowo dwa nowe: francuski i palestyński.

Z ogólnego bilansu ruchu emigracyjnego wynika nadwyżka emigracji nad reemigracją w liczbie 926 tys. osób. Tak więc, pomimo zmniejszonej fali, wychodztwo pochłonęło w omawianym okresie około 13% przyrostu naturalnego ludności, stanowiło przeto ważny czynnik w sytuacji demograficznej Państwa. Z punktu widzenia gospodarczego zasięg wpływu emigracji jest jeszcze szerszy, gdyż liczyć należy w tym wypadku pełną kwotę emigrantów, t. j. 1708 tys. osób; z tych 781 tys. wprawdzie wróciło, jednak w ciągu sezonu, względnie przez kilka lat, znajdowało zagranicą zatrudnienie, wzmacniając często swą pozycję gospodarczą.

a) Europejskie kraje imigracyjne.

W kontynentalnej emigracji z Polski zaszły po wojnie duże zmiany co do kierunku i charakteru ruchu. Przeszło półmilionowe przed wojną wychodztwo sezonowe schodzi na plan dalszy, a miejsce jego zajmuje emigracja zarobkowa do F r a n c j i o charakterze stałym, względnie półstałym. Francuski rynek pracy przejął w ubiegłym piętnastoleciu około 100 tys. górników polskich z rodzinami, pochodzących z zagłębia westfalsko-nadrenskiego, oraz 531 tys. emigrantów przybyłych bezpośrednio z Polski, z których do końca 1934 roku 310 tys. wróciło do kraju.

Ogółem wychodztwo polskie na obszarze Francji oceniane jest obecnie wraz z przyrostem naturalnym na około 550 tys. osób.

Wychodztwo do Francji od chwili swego powstania jest ruchem zorganizowanym na podstawie zasad polsko-francuskiej konwencji emigracyjnej z 3 września 1919 roku i układów dodatkowych. Konwencja z 1919 roku wytyczyła podstawowe warunki pobytu emigrantów na terenie Francji, biorąc za ogólną zasadę równouprawnienie z robotnikami francuskimi, i ustaliła zarówno sposób angażowania emigrantów przez pracodawców francuskich na podstawie ramowego typu umowy o pracę jak i sposób kierowania ich do Francji w transportach zorganizowanych i pojedynczo.

Około $\frac{1}{3}$ emigracji do Francji zatrudniły kopalnie w trzech głównych okręgach górniczych: północno-wschodnim (departamenty Nord i Pas-de-Calais), wschodnim (Alzacja i Lotaryngja) i środkowym (w okolicach Lyonu). Był to odłam naszej emigracji naogół najlepiej sytuowany co do wysokości płac i warunków życiowych. Dzięki zwartemu rozsiedleniu kadr wysoko wyrobionego organizacyjnie elementu, przybyłego z zagłębia westfalskiego, górnicy nasi wyłonili z pośród siebie liczne i różnorodne organizacje. Reszta

wychodztwa polskiego we Francji, pracująca w przemyśle i rolnictwie, sytuowana jest gorzej (z wyjątkiem robotników zatrudnionych w wielkich zakładach przemysłu fabrycznego) wskutek niższych płac, gorszego traktowania i dużego rozproszenia pojedynczo lub w drobnych grupach na obszarze całej Francji.

Przyczyny, dla których Francja stała się najpojemniejszym rynkiem pracy w Europie dla robotników zagranicznych, są dwojakie: przejściowe i trwałe. Pierwsze łączą się z akcją powojennej odbudowy kraju i potrzebą uzupełnienia na rynku pracy wojennych strat ludnościowych. Powody trwałe wywołuje brak przyrostu naturalnego ludności, spowodowany racjonalizacją urodzin, i proces urbanizacji ludności wiejskiej. Poza tem racjonalizacja urodzin ułatwia ludności francuskiej podnoszenie jej pozycji socjalnej i przechodzenie do zawodów lepszych, więcej kwalifikowanych, a co za tem idzie, pozwala pozostawiać wykonywanie ciężkiej, niekwalifikowanej pracy robotnikom zagranicznym.

Na tle powyższej sytuacji nasilenie ruchu imigracyjnego do Francji po okresie odbudowy kraju rozwijało się równolegle do poziomu rozbieżności pomiędzy nasyceniem rynku pracy ażywianiem konjunktury gospodarczej, przyczem każda depresja powodowała ustechny ruch repatracyjny, nietyle samorzutny, ile wywołany reglamentacją wewnętrznego rynku pracy. Taki stan rzeczy pozwala Francji ożywiać dobrą konjunkturę gospodarczą siłami robotnika zagranicznego i przerzucać ciężar bezrobocia w okresach kryzysu na kraj emigracyjny oraz daje sposobność z jednej strony pozbywania się zagranicznego elementu zużytego fizycznie lub moralnie, z drugiej — asymilacji elementu pożądanego.

Świadoma rzeczywistości polska polityka emigracyjna czyniła stale wysiłki, aby wpływem swoim dać należyłą ochronę wychodztwu we Francji. Czyniła to drogą układów i porozumień z rządem francuskim, dostosowywania do potrzeb wychodztwa terytorjalnego aparatu służby zagranicznej oraz przez przychodzenie z pomocą w organizowaniu zbiorowego życia robotników polskich na polu gospodarczem, społecznym i kulturalnym, a w razie potrzeby także w drodze pomocy indywidualnej.

Bardzo podobne warunki bytu jak we Francji znajduje nasze wychodztwo w Belgji, dokąd udało się przeważnie w zorganizowanych przez kopalnie węgla transportach przeszło 18 tys. osób.

Inne kraje europejskie miały w ubiegłym okresie minimalne znaczenie w polskim zarobkowym ruchu emigracyjnym o charakterze półstałym.

Drugi odłam wychodztwa kontynentalnego — wychodztwo sezonowe robotników rolnych — posiada przeszłość kilko-

dziesięcioletnią. Przed wojną był to najpotężniejszy liczebnie ruch emigracyjny z ziem polskich, który głównym strumieniem, rosnącym z roku na rok, kierował się do Niemiec. Po wojnie wychodztwo sezonowe nie zmieniło kierunku, jednak fala jego obniżyła się prawie dziesięciokrotnie.

Z powodu trudności stawianych przez rząd niemiecki wychodztwo sezonowe do Niemiec, pozostające nadal na pierwszym planie, zdołano zorganizować dopiero w roku 1926 na podstawie umowy prowizorycznej, którą dnia 24 listopada 1927 roku zastąpiono polsko-niemiecką konwencją w sprawie polskich robotników rolnych. Postanowienia konwencji regulują organizacyjną stronę ruchu sezonowego, wprowadzają wzorową umowę o pracę, przynoszą szeroki zakres równouprawnienia z robotnikami niemieckimi, wreszcie zabezpieczają prawo pobytu i zarobkowania w Niemczech robotnikom polskim, którzy tam pozostali z lat przedwojennych i z okresu wojny. Zawarcie konwencji przyniosło duże realne korzyści: na jej podstawie usunięto liczne szkodliwe narosty zwyczajowe z okresu dawnego, jak np. wyeliminowanie wyzyskujących emigranta pośredników prywatnych; dano wychodźcy i wychodztwu wszechstronną opiekę w drodze i w czasie pobytu zagranicą; zużytkowano kwoty emigracyjne na planowe łagodzenie bezrobocia w kraju; wreszcie poświęcono wiele uwagi organizacji oszczędności, jako środkowi, prowadzącemu do zdobycia przez wychodźcę własnego warsztatu pracy i niezależności gospodarczej po powrocie do kraju. Kilkoletni okres uregulowanych stosunków zdziałał to, że szybko zanikał dawny bierny życiowo typ obywatela zawodowego, a wychodztwo sezonowe wносиło coraz więcej czynników dodatnich gospodarczo i społecznie dla kraju.

Zredukowane powojenne zapotrzebowanie rolnictwa niemieckiego wahało się między 30 a 90 tys., osiągając punkt kulminacyjny w roku 1929. Większość emigrantów grupowała się we wschodniej połaci Niemiec, gdzie jest najliczniej reprezentowana wielka własność ziemska, właśnie zatrudniająca robotników sezonowych.

W roku 1932 rząd niemiecki wstrzymał całkowicie dopływ robotników zagranicznych, likwidując prawdopodobnie ostatecznie jeden z największych ruchów migracyjnych w Europie. Powody tego kroku, do którego parła przez szereg lat systematycznie i usilnie niemiecka literatura i publicystyka ekonomiczna, były wielorakie, a wiązały się ściśle z całokształtem przeobrażeń gospodarczych i społecznych w powojennym życiu Niemiec. Bezpośrednią przyczyną były rosnące rozmiary bezrobocia, a także chęć przesunięcia ludności miejskiej do wyludnionej wsi wschodnio-niemieckiej i zatrudnienia w rolnictwie części bezrobotnych robotników przemysłowych.

Wbrew pierwotnym przypuszczeniom, wstrzymanie sezonowej imigracji rolnej nie wywołało wstrząsu w produkcji rolnej Niemiec. Robotnika polskiego zastąpiono częściowo krajowym robotnikiem

przemysłowym, którego stopa życiowa obniżyła się wskutek długotrwałego braku pracy poniżej skali robotnika rolnego. Reszty dokonała racjonalizacja i mechanizacja niemieckiej gospodarki rolnej. O wpływie ostatniego czynnika na niemiecki rynek pracy świadczy stwierdzony przez najpoważniejszych fachowców niemieckich fakt wzrostu produkcji rolnej w latach 1924–1932 o około 25% — bez zwiększenia siły roboczej.¹⁾

Po zlikwidowaniu ruchu emigracji sezonowej pozostało na terenie Niemiec około 30 tys. robotników polskich (wraz z członkami rodzin około 90 tys. osób),²⁾ którzy na zasadzie wspomnianej konwencji polsko-niemieckiej z 24 listopada 1927 roku mogą tam nadal przebywać i zarabkować.

Emigracja sezonowa do innych krajów, jak Danja, Szwajcaria, Czechosłowacja była po wojnie minimalna, a w ostatnich latach kryzysowych zanikła. Jedynie Ł o t w a, zainteresowawszy się naszym robotnikiem rolnym w roku 1928, zgłasza z roku na rok coraz większe zapotrzebowanie; w roku 1933 przyjęła około 5 tys. osób, a w roku 1934 blisko 12 tys. osób. Brak robotnika rolnego na Łotwie tłumaczy się radykalnie przeprowadzoną reformą rolną, która usamodzieliła poważny odsetek proletariatu wiejskiego, poza tem słabym przyrostem naturalnym ludności, a wreszcie wysokim poziomem gospodarstw rolnych.

b) Zamorskie kraje imigracyjne.

Terenem najszerzej ekspansji ludnościowej dla Europy w ogóle i dla ziem polskich był przed wojną światową kontynent amerykański. Pierwsze miejsce co do chłonności imigracyjnej zajmowały S t a n y Z j e d n o c z o n e A. P., przekształcające się w XIX w. z żywołą szybkością z obszaru niedawno jeszcze kolonialnego w zorganizowaną gospodarczą i polityczną potęgę państwową.

Polski ruch emigracyjny do Stanów przybrał większe rozmiary w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, przypadł więc na okres zamierania fali t. zw. starej emigracji z zachodniej i północnej Europy. Ta emigracja zajęła już pod uprawę prawie wszystkie wolne obszary

¹⁾ Ekonomista Michał Brztkus twierdzi, że wskutek postępów mechanizacji i racjonalizacji niemiecka gospodarka rolna jest już w stanie nasycenia ludzką siłą roboczą, a co za tem idzie, projektowane próby zawodowego przewarstwowania ludności niemieckiej na korzyść wsi musi spotkać niepowodzenie i że próby takie mogą spowodować co najwyżej pewne zahamowanie procesu dalszej urbanizacji, który po wojnie odbywał się w bardzo szybkim tempie. W artykule „Gospodarcze możliwości reagryzacji Niemiec”, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, 1934, zesz. 3.

²⁾ Liczby te obejmują rolnictwo, górnictwo i przemysł, bez handlu.

ziemi i zdobyła silną pozycję w strukturze socjalnej i gospodarczej państwa. Okoliczności tej przypisać należy, że tylko skromny procent naszych wychodźców osiadł na roli, główna zaś masa zadowolić się musiała najniższą kategorią prac niewykwalifikowanych, głównie w przemyśle, gdzie wydobyć się na wyższy szczebel hierarchii społecznej lub nawet ustabilizowanie pozycji życiowej było sprawą niesłychanie trudną. Społeczna i gospodarcza pozycja, w jakiej się znalazł wychodźca polski, miała ten skutek, że ruch emigracyjny do Stanów przed wojną miał w założeniu charakter czasowy i jednostkowy. Emigrant polski wyjeżdżał przeważnie bez rodziny, w zamiarze zebrania nieco środków materialnych i powrotu po kilku latach do stron ojczystych, by na własnym zagonie poprawić swą dolę. Pośrednio stawał się on pionierem odrodzenia wsi polskiej.

Wychodźstwo polskie zmieniło swój czasowy charakter dopiero pod wpływem najprzód odosobnienia i odcięcia od kraju w czasie wojny światowej, a następnie powojennego ustawodawstwa imigracyjnego Stanów. Wskutek odcięcia od kraju w czasie wojny wychodźstwo przeszło z konieczności proces aklimatyzacji i dostosowania się do amerykańskich warunków bytowania. W tym samym duchu, tylko daleko głębiej i celowo działają na nasze wychodźstwo ustawy imigracyjne Stanów z 1921 i 1924 roku. Ustawy te były rezultatem nacisku z dwóch stron: miejscowych robotniczych związków zawodowych, dążących do utrzymania wysokiego poziomu płac, zdobytego w czasie wojny światowej, oraz kół nacjonalistycznych, obawiających się zmajoryzowania żywiołu anglosaskiego przez napływ ze wschodniej i południowej Europy narodowości o wyższej zdolności rozrodczej i z trudem się asymilujących. Ustawy imigracyjne stanowią ostre przejście do polityki, wstrzymującej imigrację z poza kontynentu amerykańskiego i zmierzającej do przyśpieszenia amerykanizacji różnych narodowościowo grup wychodźstwa przez rozluźnienie ich łączności z krajami macierzystymi.¹⁾

¹⁾ Polityka imigracyjna Stanów Zjednoczonych przeszła trzy kolejne fazy: 1) pełnego liberalizmu, względnie protekcjonizmu imigracyjnego, 2) ograniczeń jakościowych imigrującego materiału ludzkiego i 3) ograniczeń ilościowych. Fazę pierwszą zamyka ustawa z 1882 roku, nie dopuszczająca do lądowania niepożądanych kategorii osób, jak przestępcy, chorzy umysłowo i t. p. Szereg następnych ustaw z roku 1885, 1891, 1903, 1907 i 1917 rozszerza stopniowo kategorie osób niepożądanych. Celem tych ustaw było zapewnienie Stanom dopływu elementów wartościowych. Na rozmiary imigracji jednakże nie miały one najmniejszego wpływu. Natomiast ustawy powojenne, zachowując dawne ograniczenia jakościowe, wprowadziły restrykcje ilościowe w postaci rocznych kwot imigracyjnych, wyznaczanych według klucza poszczególnym narodowościom. I tak, ustawa pierwsza z 19 maja 1921 roku (bill Dillingham'a) przyjmuje za podstawę do obliczenia kwoty imigrantów każdej narodowości 3% liczby imigrantów danej grupy, zamieszkających w Stanach w roku 1910 a urodzonych zagranicą. Ustawa druga (bill Johnson'a) z 26 maja 1924 roku przyjmuje tylko 2% narodowości według cenzusu z 1890 roku, wskutek czego nie tylko obniża globalną kwotę imigracji, lecz także zmienia radykalnie stosunek udziału w kwocie poszczegółnej narodowości na niekorzyść państw wschodniej i południowej Europy. Stąd też Polsce

Powojenna polityka imigracyjna Stanów zagroziła więc jedno z najszerszych ujść dla naszego nadmiaru rąk pracy, wstrzymała pośrednio dopływ kapitału, który przez długie lata był niemalą dźwignią wsi naszej, i rozluźnia łączność z krajem macierzystym 3-miljonowej masy wychodźstwa polskiego zamieszkałego w Stanach.

Trudno powiedzieć, czy, względnie jak długo, Stany Zjednoczone utrzymają prohibicyjny kurs swej polityki imigracyjnej. Dyktowały go w swoim czasie powojenne nastroje i prądy wewnętrzno-polityczne, które nie brały pod uwagę: 1) olbrzymiej dysproporcji pomiędzy dynamiką produkcji a siłą konsumpcyjną kraju zaludnionego słabo i nierównomiernie; 2) z jednej strony silnego spadku rozrodczości u białej ludności Stanów, z drugiej — wzrostu w latach powojennych miejscowej ludności kolorowej; 3) nadmiernej urbanizacji, utrudniającej przetrwanie okresów depresji gospodarczej. Te i wiele innych względów mogłyby nasunąć przypuszczenie, że Stany Zjednoczone otworzą w przyszłości drzwi imigracji europejskiej, i to takiej, któraby kierowała się przede wszystkim ku ziemi, aby wytworzyć odmienny od dzisiejszego farmera-przedsiębiorcy typ rolnika, mocno związanego ze swym warsztatem. Tylko taki bowiem typ rolnika mógłby stać się pod względem społecznym warstwą stabilizowaną, a pod względem gospodarczym — statecznym i pojemnym zapleczem zbytu dla przemysłu. Materiału ludzkiego o tego rodzaju kwalifikacjach nie znalazłoby Stany Zjednoczone w razie potrzeby w uprzemysłowionej Europie zachodniej, lecz w krajach rolniczych, a przede wszystkim w Polsce.

Całe to rozumowanie nosi jednak charakter hipotetyczny przede wszystkim dlatego, że o otwarciu drzwi dla emigracji musi decydować bezpośrednio stan rynku pracy, a więc ogólny stan gospodarczy w kraju imigracyjnym. W danym wypadku rozmiary bezrobocia w Stanach Zjednoczonych i przeinwestowanie jego produkcji urządzeniami, do skrajności oszczędzającymi pracę rąk ludzkich, nie rokują na dłuższą metę zmian w ich polityce migracyjnej.

Sąsiadująca ze Stanami Zjednoczonymi A. P. K a n a d a skupiła o wiele mniejszą liczbę emigracji z ziem polskich (około 100 tys. Polaków i 300 tys. Rusinów), jednocześnie jednak przedstawia daleko większe i realniejsze widoki dla ekspansji emigracyjnej, związane z koniecznością zaludnienia olbrzymich obszarów wolnej ziemi. Od tego bowiem zależy dalszy rozwój gospodarczy i polityczny tego

przyznano według klucza z 1921 roku kontyngent 31 tys. osób, a według klucza z 1924 roku zaledwie 6 tys. osób. Niezależnie od wspomnianych ograniczeń ostatnia ustawa przyznała szerokie uprawnienia władzom wykonawczym, które w zakresie ruchu sprowadziły państwa emigracyjne do roli biernej i w okresie ostatniego kryzysu na podstawie zarządzeń administracyjnych niemal całkowicie wstrzymały imigrację. Od 1931 roku pozwolenie na wjazd otrzymują wyłącznie najbliżsi członkowie rodzin osób zamieszkałych już w Stanach.

kraju. Powojenna polityka emigracyjna Kanady kieruje się też w gruncie rzeczy nakazem wspomnianych potrzeb. Pozostając jednak pod wpływem polityki imigracyjnej Stanów Zjednoczonych, a ulegając naciskowi Anglii, Kanada ogranicza imigrację z krajów pozabrytyjskich, natomiast ułatwia i finansuje brytyjskie przychodztwo rolne i osadnicze. Kosztowne a nieudane doświadczenia powojenne z emigrantem brytyjskim skłoniły Kanadę w roku 1925 do zwrócenia baczniejszej uwagi przede wszystkim na Polskę, posiadającą znakomity osadniczy element pionierski, który na terenie Kanady zdał świetnie swój egzamin. W rezultacie tego podniosły się znacznie kwoty naszej emigracji w latach 1926 — 1930: z 2.383 osób w roku 1924 do 27.026 osób w roku 1928. Kryzys gospodarczy, wysokie koszty przejazdu i wymagania finansowe, stawiane emigrantowi przez władze kanadyjskie, zatamowały jednak dalszy rozwój emigracji polsko-kanadyjskiej.

Z pośród krajów Ameryki łacińskiej najbliższej naszego zainteresowania stoją Brazylja i Argentyna — raz dlatego, że tam emigracja z Polski zapuściła już przed wojną korzenie, wykazując wybitne uzdolnienie na polu osadnictwa pionierskiego, a po wtóre dlatego, że oba kraje posiadają dogodne tereny dla dalszej ekspansji ludnościowej. W odróżnieniu od Ameryki anglosaskiej przepisy imigracyjne Argentyny i Brazylji są łagodne i nie czynią specjalnych przeszkód ze względów narodowościowych. Obostrzenia imigracyjne ostatnich lat (od 1931 roku) mają charakter kryzysowej ochrony rynku pracy i nie dotyczą swobody imigracji osadniczej na roli.

Silniej uprzemysłowiona i bardziej zaawansowana gospodarczo od Brazylji, Argentyna wykazuje po wojnie blisko czterokrotnie większą siłę atrakcyjną dla emigracji z Polski. Po wprowadzeniu w życie prawa kwoty w Stanach Zjednoczonych emigracja do Argentyny dochodzi do pokaźnych rozmiarów. Dzisiaj Argentyna liczy około 150 tys. obywateli polskich, zatrudnionych bądź w charakterze robotników rolnych, fabrycznych i przy robotach publicznych, bądź osiadłych na roli (najliczniej w prowincji Missiones).

Prąd emigracyjny do Brazylji, poza przedwojennymi okresami gorączki emigracyjnej, wywołanej subwencjami rządu brazylijskiego i propagandą przedsiębiorstw przewozowych, jest stosunkowo słabszy i nosi charakter bardziej osadniczy, Brazylja skupia w przybliżeniu około 200 tys. Polaków i około 75 tys. Rusinów, rozsiadlonych w stanach południowych: Parana, Rio Grande do Sul i Santa Catharina.

Emigracja do Palestyny powstała na gruncie koncepcji o odbudowie siedziby narodowej Żydów. U podstaw więc tego ru-

chu dominują cele ogólno-żydowskie i aspiracje polityczno-narodowe. W miarę liczebnego wzmagania się tego ruchu po wojnie, a zwłaszcza w latach ostatnich — pod wpływem utrudnień emigracyjnych do innych krajów i kurczenia się pola działalności dla Żydów w dziedzinie handlu i rzemiosła — wzrosło również jego znaczenie socjalne i gospodarcze.

W ciągu lat 16-u od 1919 do 1934 roku wyjechało z Polski do Palestyny około 60 tys. Żydów, przyczem na rok 1933 przypada przeszło 10 tys. osób, a na rok 1934 przeszło 12 tys. osób. Wzrost ruchu do Palestyny stał się możliwy dzięki napływowi kapitałów, przy pomocy których rozbudowuje się wszechstronnie życie gospodarcze, stwarzając szerokie pole dla pionierskiej działalności napływających mas, i to zarówno w mieście jak na wsi. Wysoki poziom organizacji ruchu osiągnięto dzięki czynnemu współdziałaniu specjalnych żydowskich instytucji społecznych z władzami polskimi. Reemigracja z Palestyny zaznaczyła się w okresie 1926 — 1927 jako objaw przejściowy, który w ostatnich latach prawie nie występuje.

6. MIĘDZYNARODOWE UMOWY UBEZPIECZENIOWE.

Obraz działalności Państwa Polskiego w zakresie polityki migracyjnej nie byłby zupełny, gdyby pominął rozwiązywanie przez nie zagadnień międzynarodowych w dziale ubezpieczeń społecznych w stosunku do migrantów-pracowników, przechodzących z zatrudnienia, a zatem i ubezpieczenia w jednym państwie do państwa drugiego. Dla Polski jako państwa emigracyjnego zabezpieczenie interesów ubezpieczeniowych Polaków zagranicą i piecza nad prawami z tytułu ubezpieczenia społecznego, nabytymi w instytucjach zagranicznych przez reemigrantów, musi stanowić przedmiot troski stałej i bacznej.

Najdotkliwsze krzywdy w tej dziedzinie wyrównano w drodze akcji zasiłkowej, którą organizowano z funduszy publicznych (zwłaszcza państwowych) na rzecz osób, pozbawionych przez państwa obce należnych im świadczeń ubezpieczeniowych. Celowi temu służyły zwłaszcza: akcja na rzecz reemigrantów z Niemiec, oparta na ustawie śląskiej z 8 lipca 1925 roku; ogólnopaństwowej ustawie z 23 lipca 1926 roku, oraz akcja zasiłkowa na rzecz górników polskich we Francji i Belgji, którzy, wyemigrowawszy po wojnie z Niemiec (zwłaszcza z Westfalji) na zachód, utracili uprawnienia emerytalne nabyte w Niemczech, a nie zdołali naogół nabyć uprawnień tych we Francji czy Belgji i nie posiadają dziś znikąd zaopatrzenia.

Ale punkt ciężkości działalności rządu, poświęconej obronie praw ubezpieczeniowych emigranta czy też reemigranta polskiego, nie spoczywa w takich akcjach natury opiekuńczej. Dążyliśmy bowiem i dążymy w pierwszym rządzie do zawierania z innymi państwami — zwłaszcza ze związanymi z Polską wymianą sił roboczych — umów międzynarodowych, które emigrantom polskim zapewniałyby stosowanie do nich ubezpieczeń społecznych w sposób, odpowiadający szczególnej ich sytuacji prawnej i życiowej. Aby osiągnąć cel ten, umowy o wzajemności w dziedzinie ubezpieczeń społecznych muszą gwarantować: 1) równouprawnienie obywateli polskich z obywatelami danego państwa, zwłaszcza o ile chodzi o prawa do świadczeń ubezpieczeniowych; 2) zagwarantowanie prawa do świadczeń nabytych również w razie pobytu uprawnionych poza obszarem państwa świadczeń tych udzielającego; 3) w zakresie zaś ubezpieczeń emerytalnych — ciągłość ubezpieczenia pomimo przerw, wywołanych przejściem z ubezpieczenia jednego państwa do ubezpieczenia państwa drugiego, i specjalny wymiar świadczeń, z uwzględnieniem całości ubezpieczenia przebytego w państwach zainteresowanych. Technicznie szczególnie zawiłe i ciężkie jest wymienione ostatnio uregulowanie sytuacji ubezpieczeniowej osób, kolejno podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu w kilku państwach, a które przy stanie bezumownym nie mogą zdobyć sobie żadnego zabezpieczenia na starość, na wypadek inwalidztwa lub śmierci. Krzywdzie takiej najlepiej zapobiega system, zapewniający zachowanie uprawnień w każdym państwie, w którym pracownik był ubezpieczony, i podział świadczeń z tego tytułu pro rata parte temporis pomiędzy ubezpieczenia tych państw.

Zawarcie umów o wzajemności ubezpieczenia społecznego ułatwione jest poważnie dzięki bardzo liberalnemu unormowaniu przez ustawodawstwo polskie¹⁾ sytuacji prawnej cudzoziemców w polskim ubezpieczeniu społecznym.

Opierając się na trzech przedstawionych powyżej zasadach, opracowano szeroki program umownej polityki w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, na którego realizację, zwłaszcza w toku ostatnich lat pięciu, można patrzeć z zupełnym zadowoleniem. Zawarliśmy bowiem wielkie umowy ubezpieczeniowe z Francją, Niemcami, Belgią i Łotwą, które urzeczywistniły wszelkie uznane międzynarodowo postulaty słuszności społecznej, poprawiając tem samem wydatnie warunki egzystencji szerokich mas naszego wychodźstwa zagranicą.

Wprawdzie już pierwsze umowy zawarte z Niemcami, związane z przejściem niemieckich ubezpieczeń społecznych²⁾, zawierały postanowienia o wzajemności w stosunkach między podzielo-

¹⁾ Ustawa z 6 lipca 1923 roku, w przedmiocie rozciągnięcia na obywateli państw obcych przepisów prawnych o odszkodowaniu z tytułu nieszczęśliwych wypadków przy pracy, niezdolności do pracy, starości, śmierci, jakoteż braku pracy.

²⁾ Z 1922 roku.

nemi ubezpieczeniami, postanowienia te jednak — wobec zmian ustawodawstwa i waluty — straciły wkrótce wszelką aktualność. Również i pierwsze dwie umowy zawarte z Francją (z 3 września 1919 roku i z 14 października 1920 roku) nie przyniosły zadawalających rezultatów. Dopiero w ostatnim pięcioleciu, kiedy pod wpływem kryzysu zamknęły się możliwości wychodztwa, energia naszej polityki emigracyjnej skierowała się ku wzmocnieniu społecznej pozycji naszego stanu posiadania zagranicą. Przytem wynikająca z zacieśniania się zagranicznych rynków pracy reemigracja stawiała silnie na porządku dziennym sprawę zachowania uprawnień ubezpieczeniowych nabytych w państwie imigracji przez reemigranta.

To też w tym czasie dochodzi do skutku w stosunkach z Niemcami — uzupełniająca konwencję w sprawie polskich robotników rolnych z 24 listopada 1927 roku i układu o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 14 lipca 1927 roku — wielka umowa o ubezpieczeniu społecznym z 11 czerwca 1931 roku, która reguluje wszechstronnie i wyczerpująco wzajemne stosunki między Polską a Niemcami w zakresie wszystkich gałęzi ubezpieczenia społecznego (weszła w życie w dniu 1 września 1933 roku i była już trzykrotnie uzupełniana porozumieniami międzyresortowymi). Równocześnie zawarto korzystne z punktu widzenia interesów pracowniczych konwencje o ubezpieczeniu górników: z Francją — w dniu 21 grudnia 1929 roku (weszła w życie w dniu 30 czerwca 1934 roku) i z Belgją w dniu 7 listopada 1931 roku (nieratyfikowana dotąd przez Belgję); konwencję o odszkodowaniu za wypadki przy pracy z Argentyną — w dniu 17 marca 1932 roku; wreszcie układ o ubezpieczeniu społecznym z Łotwą — w dniu 20 grudnia 1934 roku.

Wypada na koniec zaznaczyć, że również i z W. M. Gdańskiem Polska zawarła w dniu 2 lipca 1934 roku umowę o ubezpieczeniu społecznym; wniosek jednak o zatwierdzenie tej umowy został przez sejm gdański odrzucony (dnia 26 sierpnia 1935 roku), co w historii dwustronnych umów socjalnych stanowi fakt pozbawiony zupełnie precedensów.

Umowy o wzajemności ubezpieczeniowej uzupełniają: klauzule socjalne w szeregu traktatów handlowych, międzyresortowe układy wykonawcze oraz porozumienia zawarte między polskimi a obcymi instytucjami ubezpieczeniowymi. W momencie wydawania drukiem pracy niniejszej należy oczekiwać, że luki, pozostałe jeszcze w polskim systemie umownym, wypełnione będą w niedalekim już terminie przez zawarcie dalszych umów ubezpieczeniowych, zwłaszcza z Francją i Czechosłowacją.

W całokształcie środków, zmierzających do zabezpieczenia socjalnych praw emigranta, szczególne i odrębne miejsce zajmują międzynarodowe konwencje pracy. Międzynarodowe konwencje pracy z biegiem czasu obok normowania materialnej

treści poszczególnych urzędzeń polityki społecznej poświęcają coraz więcej uwagi sprawie traktowania w ich obrębie pracowników emigrantów. W tej dziedzinie w pierwszym rzędzie zasługuje na podkreślenie konwencja o zachowaniu uprawnień emerytalnych emigrantów, uchwalona, przy bardzo czynnym współudziale delegacji polskiej, przez XIX sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy w czerwcu 1935 roku. Konwencja ta zapewnia szeroką ochronę zarówno ekspektatywnym jak i rentowym uprawnieniom emigrantów.

7. WNIOSKI I UOGÓLNIENIA.

Podłoże nowoczesnych europejskich ruchów migracyjnych tworzyły, obok wyjątkowo wysokiej stopy przyrostu naturalnego ludności i szybkiego rozwoju środków komunikacyjnych, dwa najważniejsze współczynniki: zajmowanie pod uprawę wolnych obszarów ziemi niezagospodarowanej, głównie na kontynencie amerykańskim, oraz wzrost wielkich ośrodków przemysłowych, opartych na wymianie światowej i wykazujących coraz większy popyt na ręce robotnicze. Wszelkie przesunięcia w układzie tych współczynników decydują o rozmiarach i formach ruchów migracyjnych. Dowodzi tego na przykład zanik w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia pioniersko-kolonizacyjnego ruchu emigracyjnego z Europy zachodniej i północno-zachodniej a powstanie równocześnie znacznie większej fali czasowej emigracji zarobkowej z Europy wschodniej i południowo-wschodniej. Przyczyn ówczesnych przemian w ruchu migracyjnym szukać należy z jednej strony w przejściu najpojemniejszego kraju imigracyjnego — Stanów Zjednoczonych A. P. ze stadium kolonizacyjnego do stadium rozbudowy ośrodków przemysłowych, z drugiej zaś strony w powstaniu w Europie zachodniej i północno-zachodniej wielkiego przemysłu eksportowego: nie tylko wchłaniał on nadwyżki ludności własnego kraju, ale stwarzał także wielkie zapotrzebowanie rąk do pracy w rolnictwie i w wielu dziedzinach nie wykwalifikowanej pracy przemysłowej, pokrywane z łatwością z Europy wschodniej i południowo-wschodniej.

Wojna światowa, przerwawszy ruchy migracyjne na kilka lat swego trwania, wprowadziła nowe zasadnicze przesunięcia i zmiany w ich podłożu. Mimo wstrzymania dopływu rąk roboczych z Europy, zamorskie kraje imigracyjne ze Stanami Zjednoczonymi A. P. na czele, które skupiały podaż towarów w ciągu wojny i w początkach okresu powojennego, rozszerzyły swą bazę produkcji do granic, wymagających rozległych zagranicznych rynków zbytu, przy pomocy gruntownej modernizacji warsztatów pracy i metod pracy oraz przez

odciągnięcie do przemysłu części swej ludności z rolnictwa. Rozszerzenie rozmiarów produkcji przez jej zmodernizowanie objęło w Stanach Zjednoczonych A. P. zarówno przemysł jak i rolnictwo, w pozostałych zaś krajach kontynentu amerykańskiego głównie produkcję rolną. Po wojnie zrekonstruowały i zmodernizowały swój aparat gospodarczy przemysłowe kraje Europy, nastawiając produkcję na przedwojenny zastęp odbiorców. Inne jednak kraje europejskie i wiele z pośród krajów pozaeuropejskich, które przed wojną były pojemnemi rynkami zbytu, zrobiły znaczne postępy na drodze ku emancypacji gospodarczej, a nawet wystąpiły jako nowi konkurenci. Evolucja powyższa siłą konieczności doprowadziła do zerwania w obrocie gospodarczym z liberalizmem i do praktycznego przyjęcia w mniejszym lub większym stopniu tendencji autarkicznych, przez co punkt ciężkości dla zbytu przeniósł się na konsumpcję wewnętrzną.

Ograniczenia w światowej wymianie gospodarczej łącznie z biotechniczną racjonalizacją i udoskonaleniem maszyny wywołały w państwach wysoko uprzemysłowionych bezrobocie w rozmiarach nieznanym poprzednio w historii i uczyniły oczywiście zbędnym spowodowanie rąk roboczych zzewnątrz. Przemiany te w strukturze gospodarczej świata, usuwając grunt dla czasowej emigracji zarobkowej, która przez kilkadziesiąt lat ostatnich tworzyła trzon ruchów migracyjnych, stały się, obok momentów omówionych na wstępie, główną przyczyną ostatniego zahamowania emigracji.

Nowa sytuacja gospodarcza wytworzyła innego rodzaju trudności w młodych i słabo zaludnionych krajach kontynentu amerykańskiego, t. j. w pierwszym rzędzie w krajach Ameryki Południowej i Kanadzie. Rozmiary produkcji wzrastały tam szybko przez kilkadziesiąt lat w całkowitem oderwaniu od wewnętrznej konsumpcji i w wyjątkowo korzystnych warunkach, które zapewniał liberalny klimat gospodarczej wymiany światowej oraz monopolistyczne niemal stanowisko w eksporcie podczas wojny ostatniej. Krajom tym, opartym o monokulturę lub przynajmniej jednostronną produkcję rolną, prowadzoną systemem kapitalistycznym, grozi obecnie zastój, nawet uwstecznienie gospodarcze z powodu słabego zaludnienia i braku dostatecznych rynków zbytu dla olbrzymich nadwyżek produkcji. Jedyną drogą wyjścia z impasu mogłoby być w danym wypadku skolonizowanie pustych przestrzeni: zgęszczenie bowiem i prawidłowsze rozmieszczenie zaludnienia podniosłoby z jednej strony pojemność rynku wewnętrznego, z drugiej zaś strony dałoby oparcie nowym gałęziom gospodarczym. W ten sposób po zahamowaniu dróg dla czasowej emigracji zarobkowej otworzyłyby się widoki przed europejską emigracją pioniersko-kolonizacyjną. Musiałyby przytem być stworzone dla tej kolonizacji warunki, odpowiadające zarówno sytuacji gospodarczej krajów, mających dostarczyć elementu osadniczego, jak i indywidualnej sytuacji samego osadnika.

Po wojnie warunki dla osadnictwa tak w Ameryce Południowej jak i w Kanadzie uległy dużej zmianie. Wyjątkowo dobra konjunktura dla płodów rolnych w czasie wojny i przez kilka lat powojennych zmieniła tam stosunki własnościowe, podniosła rentowność i ceny ziemi. W związku z tem nabycie i urządzenie osady wymaga wkładu znacznego kapitału. Do kosztów nabycia i urządzenia osady dochodzą jeszcze poważne kwoty na koszty podróży rodziny osadniczej. Pomimo niżki cen ziemi w latach ostatnich, zagospodarowanie się emigranta stało się nieopłacalne w nowej sytuacji, ponieważ ciążą na nich nadal wysokie koszty podróży.

Dalsze trudności wypływają z sytuacji gospodarczej w państwach emigracyjnych, posiadających odpowiedni element osadniczy. Te, nieliczne zresztą, państwa Europy wschodniej i południowo-wschodniej nie mogą popierać emigracji osadniczej chociażby przez wzgląd na swój bilans płatniczy i znaczne zapotrzebowanie kapitału na pilne więcej opłacalne inwestycje wewnętrzne, które, poza swem znaczeniem gospodarczem, przyczyniłyby się jednocześnie do odprężenia nacisku populacyjnego.

Zastrzeżenia te odnoszą się w całej rozciągłości do emigracji osadniczej z Polski. W latach 1929 — 1931 podjęliśmy próby kolonizacji w Ameryce Południowej; musieliśmy jednak na nich poprzestać, zjawily się bowiem okoliczności, które do gruntu zmieniły warunki, na jakich akcja ta mogłaby być nadal prowadzona. Kryzys pociągnął za sobą spadek cen ziemi i kosztów budowy w takim stopniu, że urządzenie samodzielnego warsztatu rolnego wypadła w kraju taniej aniżeli za morzem. Rozporządzamy zaś szczupłymi kapitałami, mając rozległe potrzeby inwestycyjne, z pośród których na pierwszym miejscu wymienić należy potrzeby związane z przebudową struktury rolnej i rozszerzeniem zapasu ziemi przez meliorację znacznych przestrzeni nieużytków. Są to inwestycje, które bez odpływu kapitału zagranicę mogą przyczynić się w znacznym stopniu do zwolnienia nacisku populacyjnego, a dadzą się przeprowadzić obecnie niższym kosztem niż w normalnej konjunkturze.

Na podstawie powyższej analizy dochodzimy do wniosku, że: 1) zahamowanie w ostatnich latach ruchów migracyjnych wynikało na tle zasadniczych przesunień w światowej strukturze gospodarczej, ma więc charakter długotrwały; 2) emigracja osadnicza, przed którą istnieją szersze widoki, nie może być uruchomiona, dopóki zainteresowane kraje kontynentu amerykańskiego nie podejmą u siebie realnej polityki kolonizacyjnej, która by usuwała omówione wyżej przeszkody drogą bardzo wydatnego obniżenia kosztów związanych z nabyciem osady i zapewnienia dogodnego kredytu na przejazd i urządzenie się osadnika z Europy.

Zmianę w konjunkturze emigracyjnej, która doprowadziła do niemal całkowitego zaniku czasowego wychodztwa zarobkowego, należy oceniać jako ważki czynnik naszej polityki społecznej i popula-

cyjnej. Nawet jeżeli po usunięciu dotychczasowych przeszkód zostanie uruchomiona emigracja kolonizacyjna, to przecież nie zastąpi ona walorów tamtej formy wychodźstwa. Emigracja zarobkowa była przez lat kilkadziesiąt źródłem dopływu do kraju poważnych kapitałów z zagranicy i łagodziła względne przeludnienie kraju, dając ujście przeważnie warstwom najuboższym, które przy pomocy poczynionych zagranicą oszczędności na zarobkach zdobywały częstokroć możliwość urządzenia sobie czasem egzystencji niezależnej w kraju. Znany jest dobrze fakt, że walkę o ziemię w b. zaborze pruskim rozegrał na naszą korzyść głównie emigrant i jego oszczędności. Jeżeli po wojnie pomiędzy rokiem 1919 a 1931 blisko 109 tys. bezrolnych nabyło ziemię z parcelacji,¹⁾ nie licząc specjalnie uprzywilejowanej służby folwarcznej, to rzecz ta bez dopływu oszczędności z emigracji prawdopodobnie nie byłaby do pomyślenia wobec wysokich w tym czasie cen ziemi.



¹⁾ Rolnictwo, 1932, październik. Str. 135.

VI

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

1. Ubezpieczenia społeczne w okresie odbudowy Państwa	221
a) Spuścizna po zaborcach	221
b) Rozrachunki z tytułu przejścia ubezpieczeń społecznych	224
2. Utrzymanie przejętych ubezpieczeń społecznych.	227
3. Samodzielne budownictwo ubezpieczeń społecznych:	
a) Pierwsze wytyczne.	229
b) Ubezpieczenie na wypadek choroby	231
c) Rewizja ubezpieczenia od wypadków przy pracy	234
d) Ubezpieczenie funkcjonariuszy prywatnych	236
e) Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia	236
4. Ubezpieczenia społeczne w okresie sprzyjającej koniunktury	238
a) Ubezpieczenie pracowników umysłowych.	238
b) Prace w dziedzinie ubezpieczenia górników	242
5. Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku.	244
6. Ubezpieczenia społeczne w okresie kryzysu	247
7. Scalenie i zreformowanie ubezpieczeń społecznych:	
a) Prace przygotowawcze	253
b) Zmiany organizacyjne	256
c) „Ustawa scaleniowa”	258
8. Nowe przepisy o ubezpieczeniu społecznym w życiu	270
9. Założenia i wyniki polskiej społecznej polityki ubezpieczeniowej	277

1. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W OKRESIE ODBUDOWY PAŃSTWA POLSKIEGO.

a) Spuścizna po zaborcach.

Państwo Polskie po odzyskaniu niepodległości zastało bardzo niejednorodny stopień rozwoju ubezpieczeń społecznych w poszczególnych swych dzielnicach. Każde bowiem z trzech państw zaborczych stało na innym szczeblu postępu społecznego.

Rzesza Niemiecka, określana nie bez słuszności jako ojczyzna nowoczesnego ubezpieczenia społecznego, pozostawiła nam w spadku szeroko rozbudowane społeczne ustawodawstwo ubezpieczeniowe, które pokrywało — z wyjątkiem ryzyka bezrobocia — wszystkie ryzyka, stanowiące zazwyczaj przedmiot ubezpieczenia społecznego. Główną podstawę prawną ubezpieczeń społecznych na ziemiach zachodnich i południowo-zachodnich Państwa Polskiego stanowił wielki kodeks ubezpieczenia społecznego — ordynacja ubezpieczeniowa Rzeszy z 19 lipca 1911 roku; obejmował on — w trzech gałęziach ubezpieczenia, scalonych ze sobą ustawowo, lecz oddzielonych pozatem pod każdym innym względem: ubezpieczenie na wypadek choroby, ubezpieczenie od wypadków i ubezpieczenie robotników na starość, na wypadek inwalidztwa i na rzecz pozostałych członków rodziny. Ordynację uzupełniały: ustawa o ubezpieczeniu (emerytalnem) urzędników prywatnych z 20 grudnia 1911 roku i pruska ustawa o ubezpieczeniu chorobowem i dodatkowem ubezpieczeniu pensyjnem górników z 17 czerwca 1912 roku.

Wypada zresztą podkreślić, że, przejąwszy część terytorjów poniemieckich (województwa poznańskie i pomorskie) w roku 1919 i 1920, a resztę (Górny Śląsk) w roku 1922, Państwo Polskie znalazło się w dwóch częściach jednego i tego samego zaboru wobec różnego stanu niemieckich ubezpieczeń społecznych. Wynikało to

stad, że na Górnym Śląsku zastaliśmy zmiany, poczynione w przeciągu blisko trzech lat ostatnich. Różnice między ustawodawstwem, obowiązującym w województwach zachodnich i na Górnym Śląsku, nie tylko nie zatarły się z biegiem czasu, ale nawet pogłębiły się znacznie. Przyczyniła się do tego w pierwszym rzędzie, odrębność rozwoju dzielnicowego ustawodawstwa śląskiego, oparta z jednej strony na zobowiązaniach natury prawnomiędzynarodowej (konwencja genewska z 15 maja 1922 roku), z drugiej zaś na postanowieniach prawnokonstytucyjnych statutu organicznego województwa śląskiego. Poza temi podstawami formalnemi, coraz głębsze z biegiem czasu rozszczepienie ustawodawstwa ubezpieczeniowego na ziemiach poniemieckich miało też swe podłoże gospodarcze: różne oblicze ekonomiczne i społeczne tych dwóch części b. dzielnicy pruskiej. Ubezpieczenia społeczne na uprzemysłowionym, wyposażonym w szeroko rozwinięte górnictwo i hutnictwo Górnym Śląsku szybciej i ściślej dostosowywały się do potrzeb świata pracy niż w województwach zachodnich, gdzie utrzymały się one prawie bez zmian do wejścia w życie ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznem.

B. zabór austriacki w chwili odbudowy Państwa Polskiego znajdował się pod względem stanu ubezpieczenia społecznego pośrodku między stosunkowo zaawansowanym b. zaborem niemieckim a zupełnie zaniedbanym b. zaborem rosyjskim. Dość poważnie przedstawiało się tam ubezpieczenie na wypadek choroby, oparte na znowelizowanej kilkakrotnie ustawie z roku 1888, a wykonywane przez kasy chorych różnego typu (powiatowe, fabryczne, budowlane, cechowe i t. zw. wolne), wśród których największą rolę odgrywały jednak zorganizowane na podstawach terytorjalnych kasy powiatowe. Ustawodawstwo o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy, wprowadzone ustawą z 28 grudnia 1887 roku, zorganizowane było na podstawach nie zawodowych, lecz terytorjalnych, a opierało się na finansowo zdrowym systemie kapitałowego pokrycia zobowiązań. Pozostawione w spuściźnie po Austrii na ziemiach Małopolski i Śląska Cieszyńskiego ubezpieczenia społeczne uzupełniało jeszcze pensyjne ubezpieczenie funkcjonariuszy prywatnych, wprowadzone wogóle po raz pierwszy ustawą austriacką z roku 1906, oraz ubezpieczenie brackie górników na wypadek choroby, śmierci i niezdolności do pracy (ustawa z roku 1889). Najistotniejszą lukę w austriackich ubezpieczeniach społecznych stanowił brak powszechnego ubezpieczenia emerytalnego robotników, którego mimo wielu starań i zabiegów nie udało się wprowadzić w życie w Austrii.

Zupełną próżnię wykazywała właściwie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych dzielnica porosyjska. Brak jakiejkolwiek tradycji ubezpieczeniowej w części środkowej, północnej i wschod-

niej Polski daje się do dziś dnia jak najdotkliwiej we znaki polskiej polityce społecznej.

Jaki stan rzeczy zastaliśmy tu bowiem w roku 1918?

W dziedzinie ubezpieczenia od wypadków w b. Królestwie Kongresowem — ustawę z roku 1903 o odszkodowaniu ze strony pracodawców za wypadki przy pracy, ustawę, pomijającą całkowicie zasadę obowiązkowego ubezpieczenia, obejmującą swym zasięgiem stosunkowo nieznaczną część warstwy robotniczej, uzależniającą prawo do świadczeń — w braku ugody między stronami zainteresowanymi — od uciążliwego postępowania sądowego. Społecznie bowiem korzystniejsza ustawa ubezpieczeniowa z roku 1912 nie została już rozciągnięta na b. Królestwo, a obowiązywała tylko formalnie w innych częściach b. zaboru rosyjskiego.

Gorzej jeszcze przedstawiało się ubezpieczenie na wypadek choroby. Luźne przepisy ustawy przemysłowej czy też innych ustaw specjalnych oraz przepisy o inspekcji fabrycznej, nakładające na pracodawców obowiązek udzielania zatrudnionym u nich robotnikom pewnych świadczeń leczniczych, nie postawiły w sposób należyty sprawy zabezpieczenia przeciw ryzyku choroby pracowników najemnych. Zabezpieczenia tego nie zapewniały skutecznie kasy chorych, rozsiane, głównie jako kasy fabryczne, w liczbie dwustu kilkudziesięciu po całej b. Kongresówce i obejmujące około sto kilkadziesiąt tysięcy robotników¹⁾. Rosyjskiej ustawy o ubezpieczeniu na wypadek choroby z roku 1912 również nie wprowadzono w życie na tym obszarze.

Tak samo na obszarze b. zaboru rosyjskiego nie gwarantowały jakiegokolwiek celowego, właściwie zorganizowanego i powszechnego ubezpieczenia robotników czy też pracowników umysłowych na starość i na wypadek inwalidztwa i śmierci drobne kasy emerytalne, funkcjonujące w poszczególnych przedsiębiorstwach i uzależnione częstokroć całkowicie od dowolności pracodawcy. Nie można jednak zaprzeczyć, że w niektórych przedsiębiorstwach, zwłaszcza górniczych, kasy bratnie, czynne na zasadzie ustawy górniczej, stanowiły pewien skromny surogat ubezpieczenia ustawowego.

Pominąwszy wymienione drobne wyjątki, b. zabór rosyjski przedstawiał ubezpieczeniowo zupełną tabulę rasa.

Chaotycznej sytuacji, jaka w dziedzinie ubezpieczeń społecznych istniała na ziemiach polskich w chwili odbudowy Państwa Polskiego, może nie ilustruje jeszcze w dostatecznie jaskrawych barwach powyższy przegląd ustawodawstwa. Obowiązujące w tym czasie ubezpieczenia społeczne przedstawiały się zupełnie niejednolicie — niemniej niż sześć dzielnic (b. zabór austriacki, b. dzielnica węgierska, województwa zachodnie, Górny Śląsk, województwa centralne,

¹⁾ Z pośród kas chorych w b. Królestwie Kongresowem zasługują na szczególne podkreślenie górnicze kasy brackie, które początkami swemi sięgają czasów Staszica.

województwa wschodnie) rządzonych było odrębnym ustawodawstwem ubezpieczeniowym. Ustawodawstwo to opierało się na kilkudziesięciu ustawach zaborczych, niejednokrotnie całkowicie przestarzałych lub nie odpowiadających warunkom polskim. Wykonywało je przeszło 1000 instytucji ubezpieczeniowych¹⁾, z których duża część znalazła się poza granicami Państwa Polskiego. Z poza mozaiki prawnej wyzierała zupełnie katastrofalna sytuacja administracyjna i finansowa. Zarówno w b. zaborze austriackim jak niemieckim ubezpieczenia rentowe administrowane były przez zakłady centralne lub prowincjonalne, których siedziba znalazła się poza obszarem Polski; tylko w niektórych gałęziach ubezpieczenia społecznego (zwłaszcza w Małopolsce) istniały krajowe oddziały lub biura instytucji centralnych, które można było przerobić bez większych trudności na właściwe, główne instytucje ubezpieczeniowe, rozszerzając ich kompetencję i dostosowując je do nowych zadań. Poza b. zaborem austriackim, gdzie rozwinięty samorząd ubezpieczeniowy wyszkolił kadry polskich pracowników na tej niwie, we wszystkich gałęziach ubezpieczenia społecznego brakło przygotowanych fachowo sił wykonawczych. W b. zaborze niemieckim właściwie żaden Polak nie mógł objąć kierowniczego stanowiska w instytucji ubezpieczeniowej²⁾; brakło zresztą nie tylko urzędników, ale i potrzebnych aktów i dokumentów, jak również wszelkich technicznych środków pomocniczych.

b) Rozrachunki z tytułu przejścia ubezpieczeń społecznych.

Wszystkie braki i luki ubezpieczeń przejętych po zaborcach zeszyły na plan dalszy wobec trudności zasadniczej, a mianowicie wobec braku dostatecznych zasobów finansowych dla dalszego prowadzenia ubezpieczeń społecznych przejętych po Niemczech i Austrii. Stan majątkowy instytucji ubezpieczeniowych, które w całości, po niekąd automatycznie, wraz ze swymi pasywami i aktywami stały się instytucjami polskimi, przedstawiał się bardzo niepomyślnie. Spadek korony austriackiej i marki niemieckiej, lokata funduszków ubezpieczeniowych w obligacjach pożyczek wojennych (i innych podobnych) państw zaborczych, które to obligacje utraciły całą swą war-

¹⁾ W Poznańskim i Pomorskiem było 629 kas chorych, 47 spółek zawodowych, 4 ubezpieczalnie krajowe, 1 zakład ubezpieczeń funkcjonariuszy prywatnych. Podobne stosunki organizacyjne panowały na obszarze przejętego później Górnego Śląska, gdzie istniały prócz tego odrębne instytucje ubezpieczenia górniczego i emerytalne kasy hutnicze. W b. zaborze austriacko-węgierskim istniało: 189 kas chorych, 4 zakłady ubezpieczeń od wypadków, 10 kas górniczych, 2 zakłady ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, 2 biura krajowe powszechnego pensyjnego zakładu ubezpieczenia funkcjonariuszy prywatnych wraz z dużą ilością zakładów zastępczych.

²⁾ W Landesversicherungsanstalt Posen na 150 urzędników było tylko dwóch Polaków.

tość, sprowadziły do minimum wartość rezerw ubezpieczeniowych tych zakładów. Zupełnie beznadziejnie ukształtowało się położenie tych ubezpieczeń o charakterze długoterminowym, których instytucje, rozciągające swą działalność na ziemię polską, pozostały wraz z całym majątkiem na obszarze państw zaborczych.

Uregulowanie sukcesji tak społecznej jak i finansowej pomiędzy ubezpieczeniem społecznym zaborczem a polskim, a więc ustalenie: 1) zobowiązań ubezpieczeniowych, jakie Polska winna przejąć po ubezpieczeniu austriackim czy niemieckim, i 2) rezerw, które na pokrycie tych zobowiązań powinna otrzymać od Austrii czy Niemiec — stało się jednym z pierwszych zadań polskiej polityki ubezpieczeniowej. Wypełnienie tego zadania przeciągnęło się i opóźniło — zresztą nie z winy rządu polskiego — o lat kilka, a nawet kilkanaście. Przecięcie w obu powyższych dziedzinach więzów, łączących nas z ubezpieczeniem społecznym zaborczem, z natury rzeczy nie mogło być dokonane jednostronnie przez Polskę; musiało ono być przeprowadzone w drodze przejścia przez państwa zaborcze i przez Polskę wzajemnych zobowiązań prawno-międzynarodowych. Od zawarcia traktatów pokoju i od ich wykonania nie można było jednak uzależniać palącej sprawy zabezpieczenia świadczeń ubezpieczeniowych setkom tysięcy naszych obywateli — rencistów państw zaborczych, którzy niejednokrotnie ubezpieczeni byli poprzednio wyłącznie poza granicami dzisiejszego Państwa Polskiego, a po zmianie suwerenności znaleźli się na jego obszarze. Polska musiała przeto choćby prowizorycznie przejąć w tej czy w innej formie ich zaopatrzenie. Ostateczne uregulowanie doniosłej sprawy przejścia zobowiązań po zaborcach i uzyskania z tego tytułu rezerw ubezpieczeniowych nastąpiło znacznie później.

Traktaty pokoju¹⁾ poprzestały na równobrzmiącym, ogólnikowym i nie najszcześliwiej ujętym postanowieniu, że sprawa ta będzie rozstrzygnięta w drodze umów, które miały być zawarte między mocarstwami centralnymi a państwami sukcesyjnymi, a jedynie w razie braku porozumienia pomiędzy nimi — w drodze decyzji Rady Ligi Narodów, opartych na wnioskach specjalnej komisji²⁾. Wykonanie powyższego postanowienia traktatów pokoju pozostawia pod kątem widzenia słusznym interesów Polski bardzo wiele do życzenia.

Najważniejszą była dla Polski sprawa wykonania art. 312 Traktatu Wersalskiego. Udało się wprawdzie przeprowadzić — zresztą w sposób, nasuwający potem w praktyce rozliczne trudności i wątpliwości interpretacyjne — podział pomiędzy Polskę a Niemcy zobowią-

¹⁾ Traktat Wersalski z Niemcami — w art. 312; traktat z Trianon z Węgrami — w art. 258 i traktat z St. Germain z Austrią — w art. 275.

²⁾ Złożonej z przedstawicieli państw zainteresowanych oraz trzech członków „neutralnych”, wyznaczonych przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy.

zań ubezpieczeniowych z tytułu podziału Górnego Śląska w drodze umów, zawartych między nimi bezpośrednio (górnosłaska konwencja genewska z 15 maja 1922 roku i układ o podziale Górnosłaskiej Spółki Brackiej z 26 sierpnia 1922 roku). Natomiast rozrachunki finansowe z tego tytułu, a pozatem sprawa ubezpieczeniowych konsekwencji cesji Poznańskiego i Pomorskiego musiały w całej rozciągłości oprzeć się o Ligę Narodów, a nie doczekały się tu, niestety, takiego rozwiązania, jakiego można się było spodziewać. Trzy decyzje, wydane kolejno przez Radę Ligi Narodów — w dniu 17 lipca 1922 roku w sprawie Poznańskiego i Pomorskiego, w dniu 9 grudnia 1924 roku co do ubezpieczeń społecznych na Górnym Śląsku z wyjątkiem górniczego, wreszcie w dniu 13 stycznia 1930 roku w sprawie górnosłaskiego ubezpieczenia górniczego — zapewniły Polsce rezerwy, odpowiadające w znikomej tylko części zobowiązaniom przejętym po ubezpieczeniu niemieckim. Wykonanie przepisów majątkowych decyzji z 17 lipca 1922 roku nie nasunęło większych trudności, ale wobec zdewaluowania rezerw przyznanych w markach papierowych nie przysporzyło naszym ubezpieczeniom poważniejszego majątku poza nieruchomościami położonemi w Polsce i t. p. Natomiast przy wykonaniu decyzji z 9 grudnia 1924 roku i 13 stycznia 1930 roku nasunęła się wątpliwość co do tego, czy Niemcy zobowiązane są do przekazania Polsce rezerw, przyznanych powyższemi decyzjami (zwłaszcza sum gotówkowych: 26 milionów mk zł, przewidzianych w pierwszej decyzji, i półtora miliona mk. zł, — w drugiej) poza ogólnemi wypłatami, przewidzianemi w planie Dawesa, a potem w planie Younga. Wobec wyroku, wydanego w sensie dla Polski niekorzystnym przez haski Arbitrażowy Trybunał Interpretacyjny w dniu 24 marca 1926 roku, przystąpienia Polski w układach haskich do planu Younga i zawarcia z Niemcami t. zw. likwidacyjnej umowy warszawskiej — Polska straciła możność dalszego dochodzenia swych roszczeń na około 60 milj. zł, które zresztą tylko częściowo pokryłyby przejęte po ubezpieczeniu niemieckim zobowiązania. Tak więc, polskie instytucje ubezpieczeń społecznych albo nie otrzymały od Niemiec żadnych rezerw albo też uzyskały rezerwy przedstawiające znikomą wartość majątkową (wyjątek stanowi Spółka Bracka w Tarnowskich Górach, która z tytułu rozrachunków z Niemcami uzyskała przynajmniej hipoteki, pożyczki na skrypt dłużny i papiery wartościowe na sumę kilku milionów mk). To też wydaje się słuszne, by w drodze ustawy specjalnej, zapowiedzianej ustawą z dnia 17 marca 1932 roku w sprawie ratyfikacji umów haskich i porozumienia warszawskiego, naprawiono polskim instytucjom ubezpieczeniowym choć w części szkodę, jaką poniosły naskutek przystąpienia Polski do układów i umów powyższych, korzystnych skądinąd dla interesów skarbowych.

Podobnie wypadły rozrachunki z Austrią i Węgrami z tytułu przynależności naszej dzielnicy południowej do tych państw. Nie

dała mianowicie dostatecznych rezultatów finansowych serja konwencji rozrachunkowych, które zawarliśmy z Austrią i Węgrami w latach 1924, 1925 i 1928 w wyniku pertraktacji rozrachunkowych, prowadzonych z nimi zbiorowo przez państwa sukcesyjne (zwłaszcza konwencje dotyczące ubezpieczenia pracowników umysłowych, ubezpieczenia kolejarzy i ubezpieczenia od wypadków górników.)

Co więcej, rozrachunki międzypaństwowe, związane z powstaniem Państwa Polskiego, nie są dotąd zakończone ostatecznie. Pozostały nadal otwarte rozrachunki Polski z innymi państwami sukcesyjnymi: np. w dziedzinie ubezpieczeń od wypadków w związku z oddzieleniem Śląska Cieszyńskiego od zakładu berneńskiego jesteśmy wierzycielem Czechosłowacji, w związku zaś z oddzieleniem Bukowiny od zakładu lwowskiego — dłużnikiem Rumunji. Nie brak też punktów spornych z Niemcami co do wykonania trzech decyzji rozrachunkowych Ligi Narodów. Sprawy sukcesji zobowiązań i rezerw ubezpieczeniowych, jakkolwiek wiążą się swą treścią jak najściślej z przywróceniem bytu państwowego Polski, wybiegają chronologicznie znacznie poza opisywany na tem miejscu okres ząbkowania polskich ubezpieczeń społecznych.

Powyższy pobieżny rzut oka na sytuację w dziedzinie ubezpieczeń społecznych w chwili, gdy odzyskiwaliśmy możność kierowania ich losami, dowodzi, że ani ustawowo, ani administracyjnie, ani personalnie, ani też finansowo nie byliśmy przygotowani do rozwiązania ciężkich zadań, stających przed świadomą swych celów polską społeczną polityką ubezpieczeniową.

2. UTRZYMANIE PRZEJĘTYCH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.

Zanim można było pomyśleć o opracowaniu, a tembardziej o urzeczywistnieniu szerszych planów ubezpieczeniowych, przed rządem polskim stanęło zadanie najbardziej doraźne: zapewnienie dalszego funkcjonowania ubezpieczeniom, które już istniały w poszczególnych dzielnicach przy włączeniu ich do Polski, a przede wszystkim zmontowanie ich aparatu administracyjnego.

W województwach poznańskim i pomorskiem powierzono powołanej w tym celu do życia Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu administrację: 1) ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa (z wyłączeniem ubezpieczenia emerytalnego kolejarzy), które sprawowała dotąd Landesversicherungsanstalt Posen, 2) ubezpieczenia od wypad-

ków (prócz tego ubezpieczenia w rolnictwie, objętego przez utworzony oddzielnie Zakład Ubezpieczenia od Wypadków w Rolnictwie w Poznaniu), wreszcie 3) ubezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy prywatnych.

W województwach południowych scentralizowano: z jednej strony ubezpieczenie od wypadków (z wyjątkiem ubezpieczenia kolejarzy) w lwowskim Zakładzie Ubezpieczenia Robotników od Wypadków, z drugiej ubezpieczenie pensyjne funkcjonariuszy prywatnych przez połączenie w jedną całość biura krajowego Powszechnego Zakładu Pensyjnego dla Funkcjonariuszy i Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych, przyczem ubezpieczenie pensyjne funkcjonariuszy prywatnych oparło się jako na głównej podstawie organizacyjnej nie na Zakładzie, lecz na Towarzystwie.

Na Górnym Śląsku wreszcie powołano do życia Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Królewskiej Hucie, który na wzór Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu objął wykonywanie wszystkich trzech gałęzi ubezpieczenia rentowego.

Tak zbudowany fundament organizacyjny ubezpieczeń o świadczeniach długoterminowych przetrwał prawie że bez zmian przez lat kilkanaście.

We wszystkich tych posunięciach organizacyjnych nietrudno dopatrzeć się przejawu pewnych idei wytycznych, które znalazły później wyraz w całym polskim ustawodawstwie ubezpieczeniowym. Idee te zmierzały: 1) do usunięcia w ubezpieczeniach społecznych szkodliwego rozproszkowania administracyjnego, 2) do pominięcia odrębnych instytucji patronalnych i zastępczych i 3) do powierzenia administracji ubezpieczenia zakładom ubezpieczeń społecznych jednolicie zorganizowanym, wielkim, opartym na podstawach terytorjalnych i skupiającym w sobie pokrewne działy ubezpieczenia. Zasady te wytrzymały naogół próbę życia. Ubezpieczenia społeczne nie mogą bowiem skutecznie spełniać właściwego swego celu socjalnego, jeżeli nie skupiają w wielkich jednostkach organizacyjnych szerszych grup ubezpieczonych. Realizuje się w ten sposób wymieszanie ryzyk, dzięki czemu dopiero powstaje odpowiednia wspólnota ubezpieczeniowa.

Prace około zapewnienia ubezpieczeniom społecznym dalszej egzystencji nie mogły jednak poprzestać na stworzeniu dla nich podstaw organizacyjnych. Wkrótce po wstępnem ukonstytuowaniu polskich ubezpieczeń społecznych pojawiło się na ich horyzoncie nieznane dotąd niebezpieczeństwo z zewnątrz, grożące zupełnem podważeniem ich funkcjonowania. Załamanie marki polskiej mianowicie postawiło pod znakiem zapytania całą finansową gestję ubezpieczenia, wartość jego rezerw, wymiar jego składek, zakres osobowy ubezpieczenia (o ile ograniczony był górnymi granicami zarobku), a przede wszystkim wysokość jego świadczeń.

Trudno dziś czynić przegląd poszczególnych etapów akcji obronnej, przedsięwziętej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych w walce ze skutkami wzrastającej z dnia na dzień dewaluacji pieniądza. W akcję tę — pod ściśle ubezpieczeniowym kątem widzenia zresztą mało ciekawą i niewdzięczną — włożono wiele energii. Nie licząc dzielnicowego ustawodawstwa śląskiego, wydano do roku 1924 nie mniej niż 31 ustaw i rozporządzeń, które wciąż podnosiły górną granicę zarobkową, decydującą o obowiązku ubezpieczenia lub o maksimum policzalnego zarobku, a przy pomocy dodatków drożyznianych uzupełniały wymiar właściwych świadczeń ubezpieczeniowych, tracący z biegiem czasu wszelkie praktyczne znaczenie. Doraźne i częściowe naprawianie w tej drodze skutków dewaluacji, z natury rzeczy niezupełnie skuteczne wobec szybkiego biegu wypadków, trwało do chwili, gdy po wprowadzeniu waluty złotej z końcem 1923 i początkiem 1924 roku można było przystąpić do przewalutowania na złote zawartych w ustawodawstwie ubezpieczeniowym sum, wyrażonych dotąd w markach. Osiemnaście rozporządzeń (prócz wydanych w województwie śląskiem) dokonało ważnej tej reformy, przywracając, jakkolwiek nie w całości, dawną wartość świadczeniom przedwojennym i ustalając odpowiednią równowartość świadczeń przyznanych w okresie wojennym i powojennym. Niedostateczny stan rezerw ubezpieczeniowych uniemożliwił pełną waloryzację świadczeń, które ze względu na dużą różnicę techniczną między poszczególnymi gałęziami ubezpieczenia społecznego w poszczególnych dzielnicach i na różne ich warunki finansowe nie można było dokonać w sposób jednolity, lecz przez zastosowanie całego szeregu metod przerachowania.

3. SAMODZIELNE BUDOWNICTWO UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.

a) *Pierwsze wytyczne.*

Prace ściśle zachowawcze i obronne nad utrzymaniem przy życiu ubezpieczeń społecznych, przejętych przez Polskę wraz ze zmianą suwerenności, nie były wyłączną ani najważniejszą działalnością Państwa Polskiego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Od pierwszej chwili odzyskania niepodległości rozpoczyna się twórcza i samodzielna praca około zreformowania ubezpieczeń społecznych i przystosowania ich do warunków polskich.

Praca ta posuwa się naprzód równocześnie i równolegle na dwóch poziomach; z jednej strony zmierza ku całkowitej reformie

ustawodawstwa ubezpieczeniowego, ku nowemu kształtowaniu już nie tylko poszczególnych gałęzi ubezpieczenia społecznego, ale również wzajemnych między nimi stosunków: z drugiej zaś strony, nie tracąc z oka zasadniczych tych celów, które wymagały bardzo szczegółowych przygotowań, pracuje się stale i konsekwentnie nad częściową rewizją dotychczas obowiązującego ustawodawstwa.

Prace w pierwszym kierunku idą w parze z dążnościami do ujednolajnienia ubezpieczeń społecznych w całej Polsce, ujednolajnienia, które prawnie i politycznie, a również społecznie i nawet gospodarczo stanowiło sprawę niecierpiącą zwłoki. Poza trudnościami prawnymi, jakie nasuwała dotychczasowa pstrokaczna ustawowych podstaw ubezpieczeń społecznych, poza względami natury państwowo-twórczej, przemawiającymi przeciw zachowaniu obok siebie różnych ustawodawstw dzielnicowych, poza niesprawiedliwościami, wynikającymi z braku międzydzielnicowego prawa ubezpieczeniowego (nieuregulowanie przechodzenia z ubezpieczenia jednej do ubezpieczenia drugiej dzielnicy), unifikacja ubezpieczeń nabrała szczególnego znaczenia z dwóch dalszych względów. Nic nie mogło bowiem usprawiedliwiać różnego poziomu ochrony społecznej, a więc różnych ustawowych warunków bytu klasy pracowniczej w różnych dzielnicach państwa. W miarę zrastania się z sobą wszystkich dzielnic pod względem gospodarczym stawało się też koniecznością zrównanie warunków produkcji przez pociągnięcie do świadczeń społecznych producenta, który nie ponosząc dotychczas ciężaru składek ubezpieczeniowych, mógł w pewnym stopniu produkować taniej niż producent pokrywający te składki ¹⁾.

Z biegiem czasu w unifikacyjnej pracy na polu ubezpieczeń społecznych wyrobiły się pewne zasady przewodnie, które przewodzą się poprzez wszystkie ważne reformy ubezpieczeniowe. Przyjęto mianowicie: że przy sposobności ujednolajniania nie powinny w zasadzie ulec ograniczeniu lub obniżeniu rodzaj ani wysokość świadczeń; że nowe ustawodawstwo powinno w miarę możliwości znaleźć się na poziomie nie niższego lecz wyższego z pośród poszczególnych ustawodawstw dzielnicowych; że nie należy zwężać zakresu osób objętych ubezpieczeniem, przeciwnie, winno ono objąć możliwie szeroki zakres ubezpieczonych; że wreszcie przy unifikacji należy zatrzeć nie tylko materialne, lecz i organizacyjne różnice między ubezpieczeniem obowiązującym w poszczególnych dzielnicach.

¹⁾ Minister Jurkiewicz, broniąc w sejmie projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym, wyraził to w sposób następujący: „Nie jest winą ani zasługą żadnej z dzielnic, jeżeli w niej pod rządami państw zaborczych wytworzyło się gorsze lub lepsze położenie; celem być jednak powinno wyrównanie na przyszłość warunków pracy, produkcji i administracji państwowej”.

b) Ubezpieczenie na wypadek choroby.

Pierwszą reformą zasadniczego znaczenia było wprowadzenie polskiego ubezpieczenia na wypadek choroby, opartego na nowych podstawach.

Ubezpieczenie to było rezultatem długotrwałych prac przygotowawczych. Już w roku 1917 przy departamencie pracy Tymczasowej Rady Stanu ustanowiono specjalną komisję do opracowania projektu ustawy o ubezpieczeniu na wypadek choroby. Projekt, stanowiący wynik prac komisyjnych, przerebadany w roku 1918 jako projekt dekretu Rady Regencyjnej, rozszerzył obowiązek ubezpieczenia na wszystkie osoby zatrudnione na mocy umowy o pracę. Warunki polityczne jednak nie pozwoliły go zrealizować. Niemniej projekt ten stanowi ciekawy dokument polskiej myśli ubezpieczeniowej i punkt wyjścia dla reformy, dokonanej potem bardzo szybko, bo dokładnie w dwa miesiące po odzyskaniu niepodległości dekretem z 11 stycznia 1919 roku.

Dekret z 11 stycznia 1919 roku — pierwsza ustawa ubezpieczeniowa, która ujrzała w Polsce światło dzienne — oddał administrację ubezpieczenia kasom chorych, tworzoną dla poszczególnych powiatów lub miast ponad pięćdziesiąt tysięcy mieszkańców. Górna granica zarobkowa obowiązku ubezpieczenia odpadła w nim całkowicie; natomiast przyznano możliwość zwolnienia się z ubezpieczenia pracownikom państwowym i gminnym oraz osobom zatrudnionym w górnictwie, rolnictwie i leśnictwie, o ile pracodawcy zapewnią im odpowiednie świadczenia. Bezpłatna pomoc lekarska miała być udzielana przez 26 tygodni, bez zasiłku nawet przez 39 tygodni. Zasiłek chorobowy miał wynosić 60% płacy ustawowej dla chorego utrzymującego rodzinę, dla pozostałych 40%.

Treść dekretu z 11 stycznia 1919 roku, niedostatecznego, bo pośpiesznie przygotowanego, wprowadzono w życie nie bezpośrednio, lecz dopiero pod postacią ustawy z 19 maja 1920 roku. Ustawa ta na lat trzynaście stworzyła podwaliny ubezpieczenia na wypadek choroby.

Zmiany poczynione przez ustawę w postanowieniach podstawowych dekretu nie sięgają daleko. Opiera się ona na zasadach: powszechności, obowiązku ubezpieczenia, terytorjalności podstaw organizacyjnych i bardzo radykalnie ujętego samorządu administracji ubezpieczeniowej. Zasięg osobowy ubezpieczenia rozszerzył się jeszcze bardziej: objął również chałupników i zatrudnionych niestale; tylko dyrektorom i prokurentom, których zarobek roczny przekracza 7.500 zł, ustawa pozwoliła zwalniać się z ubezpieczenia. Pozatem z obowiązku ubezpieczenia zwolniono pracowników państwowych i kolejarzy. Mówiąc o zasięgu osobowym kas chorych, należy wspomnieć, że nie objął on w b. zaborze rosyjskim (na mocy przepisów statutów) robotników zatrudnionych w rolnictwie, a w b. zaborze

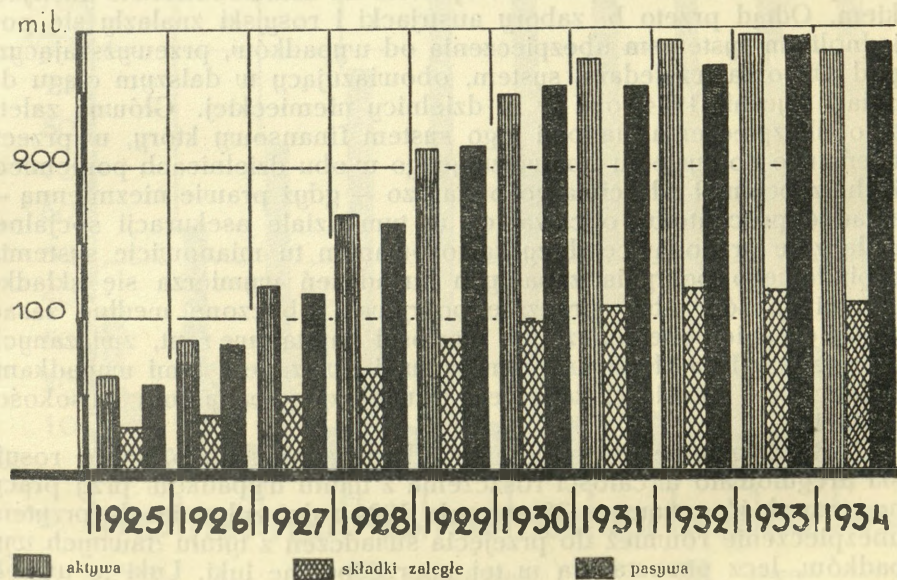
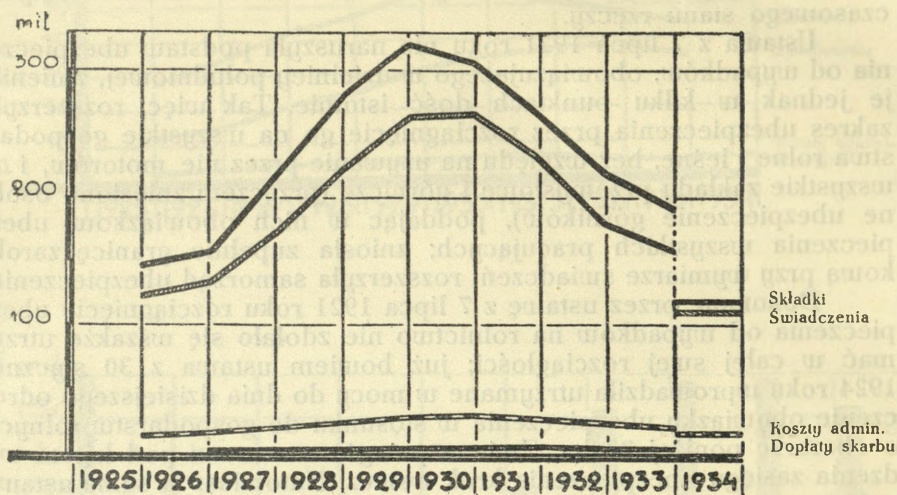
austriackim (na mocy rozporządzenia z 28 stycznia 1922 roku) pracowników zatrudnionych w gospodarstwach wiejskich poniżej 75 ha. Przyjąwszy główne normy świadczeniowe dekretu, ustawa poprawiła je i podwyższyła: określiła mianowicie wysokość zasiłku chorobowego (we wszystkich przypadkach) na 60% płacy ustawowej; nałożyła na kasy chorych obowiązek przedłużania pod określonymi warunkami pomocy lekarskiej do 39 tygodni; przewidziała możliwość przedłużania i uzupełniania świadczeń. Ustawa ukształtowała również bardzo szeroko i liberalnie pomoc dla członków rodzin. Zachowawszy przewidziane dekretem podstawy finansowe ubezpieczenia (składka w wysokości $6\frac{1}{2}\%$ płacy ustawowej; $\frac{2}{5}$ składki pokrywa ubezpieczony, a $\frac{3}{5}$ pracodawca), ustawa wprowadziła pewien współudział finansowy skarbu państwa (leczenie bezrobotnych, zwrot połowy kosztów świadczeń pieniężnych dla położnic). Administrację ubezpieczenia oddała w ręce samorządu ubezpieczeniowego, przyznając ubezpieczonym, jako bezpośrednio bardziej zainteresowanym w funkcjonowaniu kas chorych, większość $\frac{2}{3}$ w organach samorządowych kas chorych. Dla powołanego w ten sposób do życia ubezpieczenia na wypadek choroby stworzono władze administracyjne, sprawujące bezpośredni nadzór nad kasami chorych — Okręgowe Urzędy Ubezpieczeń (w Warszawie, Lwowie i Poznaniu). Od 1924 do 1932 roku wykonywały one swe funkcje pod nadzorem Głównego Urzędu Ubezpieczeń. Dla rozwiązywania wspólnych im zadań kasy chorych połączyły się w przewidziane ustawowo okręgowe i ogólnopaństwowy związek kas chorych.

Ustawa z dnia 19 maja 1920 roku ujednolajniła ubezpieczenie na wypadek choroby na całym obszarze Polski (prócz Górnego Śląska). Wypełnienie stworzonych przez ustawę ram treścią życiową nasunęło jednak sporo trudności, które w części udało się z biegiem czasu usunąć; nie zdołaliśmy się jeszcze z nimi w całości uporać zwłaszcza w województwach centralnych i wschodnich, które do tego czasu nie posiadały żadnych doświadczeń w zakresie organizacji kas chorych.

Brak lokali, drożyzna środków terapeutycznych i instrumentów, niedostatecznie przygotowany do nowych zadań lecznictwa społecznego sztab lekarski i pomocniczy, pozatem wyjątkowe warunki związane z wojną utrudniały zorganizowanie kas chorych, które wbrew zamierzeniom ustawodawcy rozłożyło się na lat siedem od roku 1920 do 1927. Tworzone z zaliczek skarbowych, powstały najpierw kasy w Warszawie, Łodzi i Sosnowcu, poczem pokryły gęstą siecią cały b. zabór rosyjski, obok austriackiego i niemieckiego, gdzie ustawa zastała już organizacyjne komórki w postaci dotychczasowych kas chorych.

UBEZPIECZENIE NA WYPADEK CHOROBY

(Dla r. 1934 dane tymczasowe)



c) Rewizja ubezpieczenia od wypadków przy pracy.

W pierwszym okresie społeczne ustawodawstwo ubezpieczeniowe polskie zadowolilo się na razie gruntowną reformą ubezpieczenia na wypadek choroby, a pozatem tylko częściowymi zmianami dotychczasowego stanu rzeczy.

Ustawa z 7 lipca 1921 roku nie naruszyła podstaw ubezpieczenia od wypadków, obowiązującego w dzielnicy południowej, zmieniła je jednak w kilku punktach dość istotnie. Tak więc: rozszerzyła zakres ubezpieczenia przez rozciągnięcie go na wszystkie gospodarstwa rolne i leśne, bez względu na używanie przez nie motorów, i na wszystkie zakłady przemysłowe i górnicze (przyczem zniesiono osobne ubezpieczenie górników), poddając w nich obowiązkowi ubezpieczenia wszystkich pracujących; zniosła zupełnie granicę zarobkową przy wymiarze świadczeń; rozszerzyła samorząd ubezpieczenia.

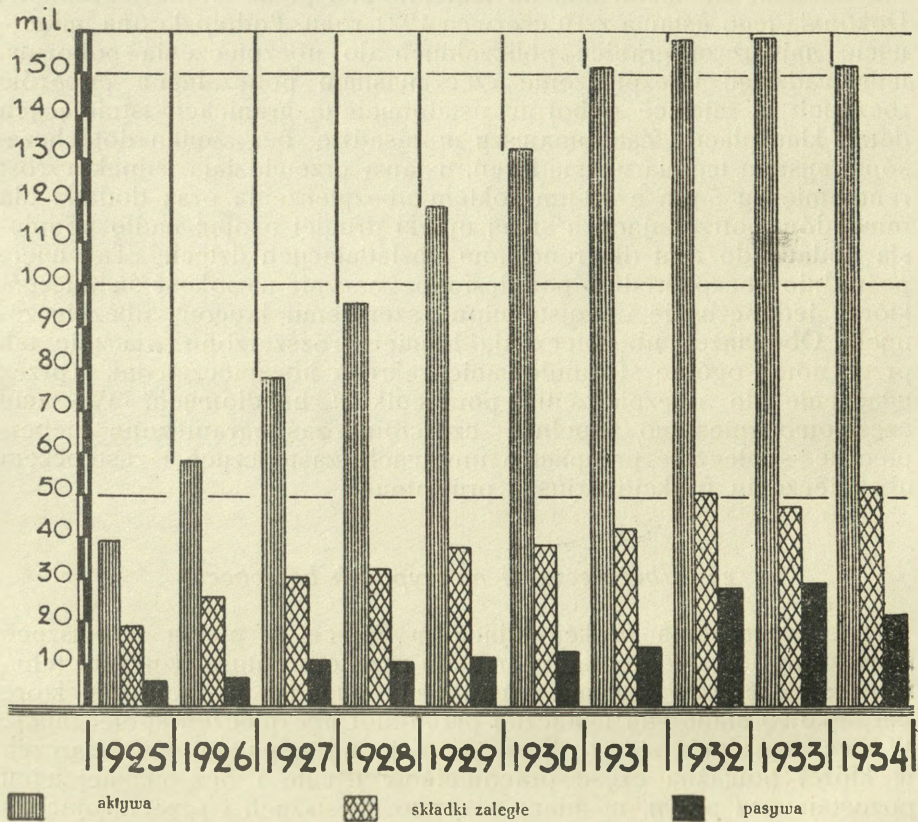
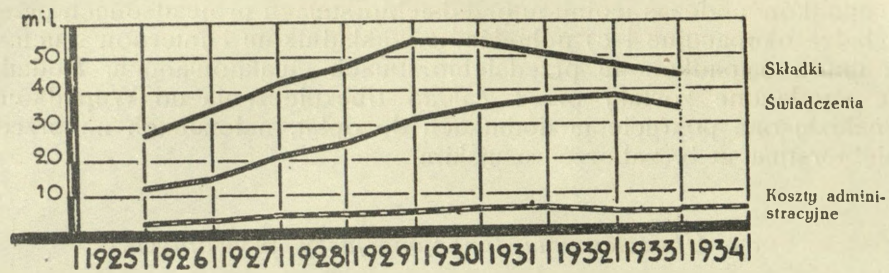
Dokonane przez ustawę z 7 lipca 1921 roku rozciągnięcie ubezpieczenia od wypadków na rolnictwo nie zdołało się wszakże utrzymać w całej swej rozciągłości; już bowiem ustawa z 30 stycznia 1924 roku wprowadziła utrzymane w mocy do dnia dzisiejszego odroczenie obowiązku ubezpieczenia w stosunku do gospodarstw rolnych o obszarze poniżej 30 ha. Zmiana powyższa stanowi pod kątem widzenia zasięgu ubezpieczenia krok wstecz. Natomiast ta sama ustawa z 30 stycznia 1924 roku uczyniła ważny krok naprzód, zastępując w b. zaborze rosyjskim dotychczasowe odszkodowanie za wypadki ubezpieczeniem od wypadków, opartem na ustawodawstwie austriackim. Odtąd przeto b. zabory austriacki i rosyjski znalazły się pod jednolitym systemem ubezpieczenia od wypadków, przewyższającym pod wieloma względami system, obowiązujący w dalszym ciągu do dnia 1 stycznia 1934 roku w b. dzielnicy niemieckiej. Główną zaletę tego ubezpieczenia stanowi jego system finansowy który, w przeciwieństwie do systemu obowiązującego w obu dzielnicach poniemieckich, zapewniał właściwą gospodarczo — gdyż prawie niezmienną — składkę procentową, obciążającą w tym dziale asekuracji socjalnej wyłącznie pracodawcę. Przy zastosowanym tu mianowicie systemie kapitałowego pokrycia zapadłych świadczeń wymierza się składkę w taki sposób, aby corocznie pokrywała obliczone według zasad ubezpieczeniowo-technicznych wartości kapitałowe rent, związanych z wypadkami zaszłymi w danym roku, i związane z temi wypadkami świadczenia lecznicze; zapobiega to większym wahaniom wysokości składki.

Rozciągnięcie ubezpieczenia od wypadków na b. zabór rosyjski uregulowało w całości roszczenia z tytułu wypadków przy pracy na przyszłość; ustawa z 30 stycznia 1924 roku zobowiązała przytem ubezpieczenie również do przejęcia świadczeń z tytułu dawnych wypadków, lecz pozostawiła w tej mierze pewne luki. Luki te wypełniła ustawa z 26 listopada 1925 roku (t. zw. popularnie od jej re-

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

UBEZPIECZENIE OD WYPADKÓW PRZY PRACY

(Dla r. 1934 dane tymczasowe)



ferentki „lex Praussowa”), która ustanowiła dodatki wyrównawcze na rzecz: a) osób uprawnionych do pobierania rent z powodu wypadków w b. dzielnicy rosyjskiej, b) osób poszkodowanych wskutek wypadków podczas wojny w przedsiębiorstwach prowadzonych przez władze okupacyjne i c) uchodźców, zakładników i internowanych — z tytułu wypadków w przedsiębiorstwach ewakuowanych. Dodatki te wypłacone zostały przez Zakład Ubezpieczenia od Wypadków; znalazły one pokrycie w dodatkach do opłat, nałożonych na przedsiębiorstwa w b. zaborze rosyjskim.

d) Ubezpieczenie funkcjonariuszy prywatnych.

W zakresie ubezpieczenia pensyjnego funkcjonariuszy prywatnych w Małopolsce ustawa z 16 grudnia 1906 roku, znowelizowana rozporządzeniem cesarskim z 25 czerwca 1914 roku, wymagała nieodzownie dostosowania do zmienionych przez wojnę warunków. Dokonała tego ustawa z 10 czerwca 1921 roku. Podniosła ona mianowicie najwyższą granicę policzalnych do ubezpieczenia poborów, wprowadzając ubezpieczenie rzeczywistych policzalnych poborów rocznych w miejsce poborów ustalonych w granicach istniejących dotąd klasy. Zatrzymawszy w zasadzie bez zmian dotychczasowy system wymiaru świadczeń, ustawa przewidywała jednak wzrost renty między 5-ym a 10-ym rokiem ubezpieczenia oraz dodatki dla inwalidów potrzebujących stałej opieki drugiej osoby; nadto podniosła dodatki do rent dla rencistów posiadających dzieci. Tak więc, pośrednio i bezpośrednio podniesiono znacznie wysokość świadczeń, które jednocześnie uprzystępniono szerszemu kręgowi ubezpieczonych. Obowiązek ubezpieczenia bowiem rozszerzono znacznie tak przez nowe ogólne sformułowanie zakresu ubezpieczeń jak i przez włączenie do ubezpieczenia pomocników handlowych. Wreszcie częściowo zniesiono zupełnie, częściowo zaś ograniczono niebezpieczne społecznie przepisy o umowach zastępczych i zastępczem ubezpieczeniu funkcjonariuszy prywatnych.

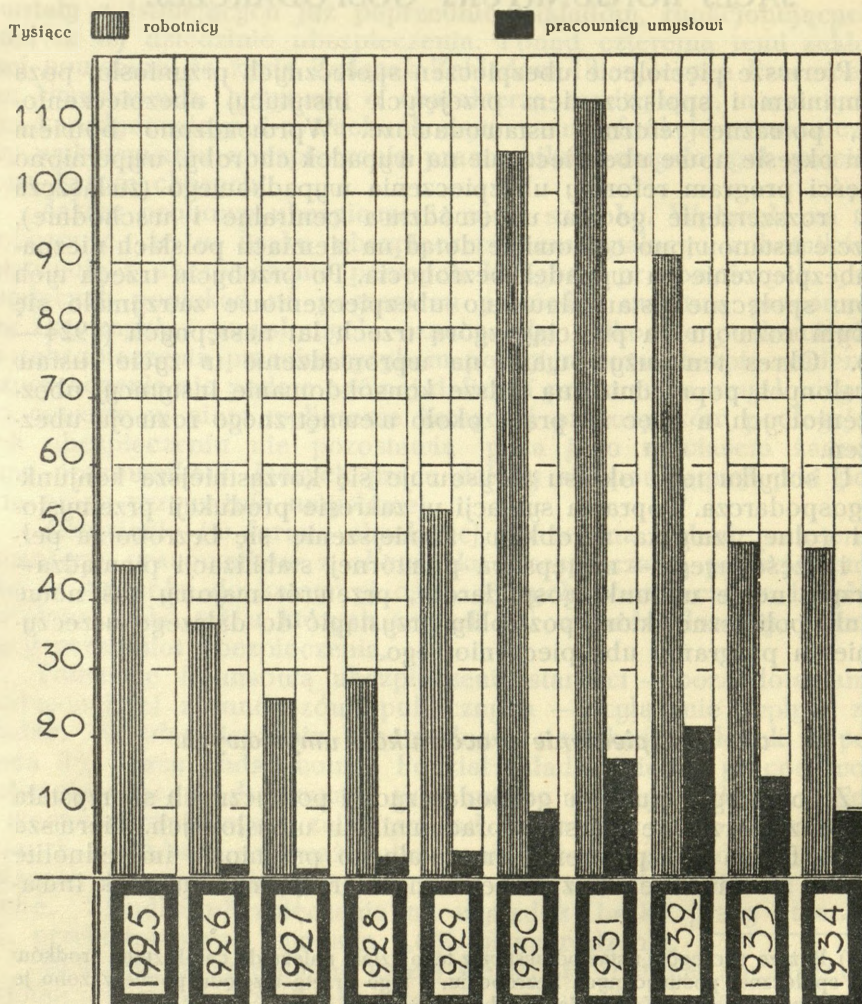
e) Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia.

Ubezpieczenia funkcjonujące w Polsce w pięciu pierwszych latach były ubezpieczeniami przeciw ryzykom natury fizycznej (choroba, śmierć) czy fizyczno-zawodowej (wypadek przy pracy), które początkowo stanowiły wyłączny przedmiot ubezpieczeń społecznych. Wobec utrwalenia się w okresie powojennym sytuacji gospodarczej, w której poważna część pracowników trwale i bez własnej winy pozostaje bez pracy, w miarę coraz to częstszych i przeciągających się nawrotów niekorzystnej konjunktury, zaczęto stosować metody

ubezpieczeniowe w walce ze skutkami społecznymi bezrobocia, gdyż zwykłe opiekuńcze środki pomocy bezrobotnym okazywały się niewystarczającymi. Polska była jednym z pierwszych państw na kontynencie europejskim, które wprowadziły obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek bezrobocia robotników. Uczyniła to ustawa z dnia

PRZECIĘTNA LICZBA BEZROBOTNYCH POBIERAJĄCYCH ZASIŁKI
UBEZPIECZENIOWE

(Dla r. 1934 dane tymczasowe)



18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, ustawa zaś z dnia 26 października 1925 roku rozciągnęła zabezpieczenie na wypadek bezrobocia na pracowników umysłowych. Były to pierwsze ustawy ubezpieczeniowe, obowiązujące w całej Polsce bez żadnych wyjątków terytorjalnych.¹⁾

4. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W OKRESIE SPRZYJAJĄCEJ KONJUNKTURY GOSPODARCZEJ.

Pierwsze pięciolecie ubezpieczeń społecznych przyniosło, poza utrzymaniem i spolszczeniem przejętych instytucji ubezpieczeniowych, poważne reformy ustawodawcze. Wprowadzono bowiem w tym okresie nowe ubezpieczenie na wypadek choroby, wypełniono w części program reformy ubezpieczenia wypadkowego (zwłaszcza przez rozszerzenie go na województwa centralne i wschodnie), wreszcie ustanowiono całkowicie dotąd na ziemiach polskich nieznanne zabezpieczenie na wypadek bezrobocia. Po przebyciu trzech tych etapów społeczne ustawodawstwo ubezpieczeniowe zatrzymało się w swym rozwoju na przeciąg zgórą trzech lat następnych (1924 — 1927). Okres ten zużytkowano na wprowadzenie w życie ustaw uchwalonych poprzednio, na dalsze konsolidowanie instytucji ubezpieczeniowych, a więc na pracę około wewnętrznego rozwoju ubezpieczeń.

U schyłku tego okresu zarysowuje się korzystniejsza konjunktura gospodarcza. Poprawa sytuacji w zakresie produkcji przemysłowej i rolnej, wyższka zarobków, zmniejszenie się bezrobocia pełnego i częściowego — następstwa powtórnej stabilizacji pieniądza — stworzyły nowe warunki gospodarcze, przewrót majowy zaś nowe warunki polityczne, które pozwoliły przystąpić do dalszego urzeczywistnienia programu ubezpieczeniowego.

a) *Ubezpieczenie pracowników umysłowych.*

Z poprawy warunków gospodarczych i politycznych skorzystała w pierwszym rządzie warstwa pracowników umysłowych. Pierwsza wielka reforma ubezpieczenia emerytalnego przyniosła im jednolite i wysoko postawione ubezpieczenia na starość, na wypadek inwa-

¹⁾ Bliższe szczegóły ustawodawstwa z tego działu należą do całokształtu środków polityki społecznej poświęconych bezrobociu, z tego przeto względu pomieszczono je w części zatytułowanej „Zatrudnienie i bezrobocie”.

lidztwa i śmierci, z którymi połączono równocześnie ubezpieczenie ich na wypadek braku pracy. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1927 roku, które dokonało tego dzieła, wchłonęło całkowicie ubezpieczenia pracowników umysłowych, istniejące w b. zaborach austriackim i niemieckim, a zarazem wprowadziło je w b. zaborze rosyjskim.

Organizację ubezpieczenia pracowników umysłowych unormowano w ten sposób, że wykonywanie jego powierzono czterem zakładom ubezpieczenia pracowników umysłowych, z których jeden (w Warszawie) zorganizowano dopiero na zasadzie tego rozporządzenia, trzy zaś inne (we Lwowie, Poznaniu i Królewskiej Hucie) powstały z istniejących już poprzednio zakładów, funkcjonujących dotąd w tej dziedzinie ubezpieczenia. Ponad czterema temi zakładami powołano do życia Związek Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, instytucję o charakterze rewizyjnym, normatywnym, koordynacyjnym i rozrachunkowym; pewne funkcje pomocnicze przy wykonywaniu ubezpieczenia pracowników umysłowych powierzono kasom chorych.

Zakres osobowy ubezpieczenia ujęto szeroko. Wpłynęła na to okoliczność, że w braku ubezpieczenia emerytalnego robotników wyłączenie z ubezpieczenia pewnych kategorii pracowniczych, pozostających poniekąd na pograniczu pomiędzy warstwą pracowników fizycznych i umysłowych, oznaczałoby całkowite pozbawienie ich zabezpieczenia przeciw ryzykom pokrytym tem ubezpieczeniem. Rozporządzenie nie podaje ogólnej definicji pracownika umysłowego, lecz zawarte w niem wyliczenie kategorii pracowników podlegających ubezpieczeniu nie pozostawia poza jego nawiasem żadnej grupy pracowników, których praca dałaby się podciągnąć pod pojęcie pracy przeważnie umysłowej.

Zwolnienie (w formie absolutnej lub też na żądanie zainteresowanego) pracowników z obowiązku ubezpieczenia przewidziano tylko w stosunku do kategorii osób, których ubezpieczenie byłoby bezcelowe, albo też u których zaszedł już wypadek losowy, stanowiący przedmiot ubezpieczenia.

Podstawę finansową ubezpieczenia stanowi — poza dotacjami i subwencjami z funduszy publicznych — wyłącznie wpływ ze składek. W ubezpieczeniu emerytalnem wysokość składek odpowiada 8% płacy podstawowej. Podział składki między pracodawcę i ubezpieczonego dokonywa się według stałego klucza, lecz w stosunku zmiennym, zależnym od wysokości zarobków: przy niższych zarobkach przeważa obciążenie składką pracodawcy, przy wyższych — pracownika, przy średnich obie części składki są sobie równe. Składka ubezpieczenia na wypadek braku pracy stanowi 2%, przejściowo zaś wynosiła 2,8% wynagrodzenia.

Świadczenia emerytalne dzielą się na: 1) rentowe świadczenia perjodyczne (renta inwalidzka, starcza, wdowy i wdowca oraz sie-

roca), 2) jednorazowe świadczenia pieniężne (odprawy) i 3) pomoc leczniczą. Świadczenia rentowe udzielane są pod warunkiem przebycia czasu wyczekiwania, ustalonego na 60 miesięcy składkowych, i utrzymania w mocy uprawnień. Zdarzeniami losowymi, uprawniającymi przy powyższych warunkach do uzyskania rent, są: 1) w stosunku do renty inwalidzkiej obniżenie zdolności do wykonywania zawodu poniżej 50%; 2) w stosunku do renty starczej: u mężczyzn — osiągnięcie 65-go roku życia (60-go roku życia pod warunkiem przebycia 480 miesięcy składkowych), u kobiet zaś — osiągnięcie 60-go roku życia (55-go roku życia pod warunkiem przebycia 420 miesięcy składkowych); 3) w stosunku wreszcie do rent na rzecz pozostałych członków rodziny — śmierć rencisty lub ubezpieczonego, któremu w chwili śmierci przysługiwałoby uprawnienie do renty. Prawo do odprawy jednorazowej (dla ubezpieczonego, wdowy po nim, sierot lub rodziców) uzależnione jest od zajścia zdarzenia losowego przed przebyciem okresu wyczekiwania, a nadto od różnych warunków dodatkowych. Swoiste świadczenia rzeczowe, uzależnione od przebycia okresu wyczekiwania, udzielane są czyto w formie przedłużenia świadczeń leczniczych ubezpieczenia na wypadek choroby czyto pod postacią leczenia zapobiegawczego i restytucyjnego, stosowanego przez zakłady celem zapobieżenia inwalidztwu lub przywrócenia zdolności do pracy.

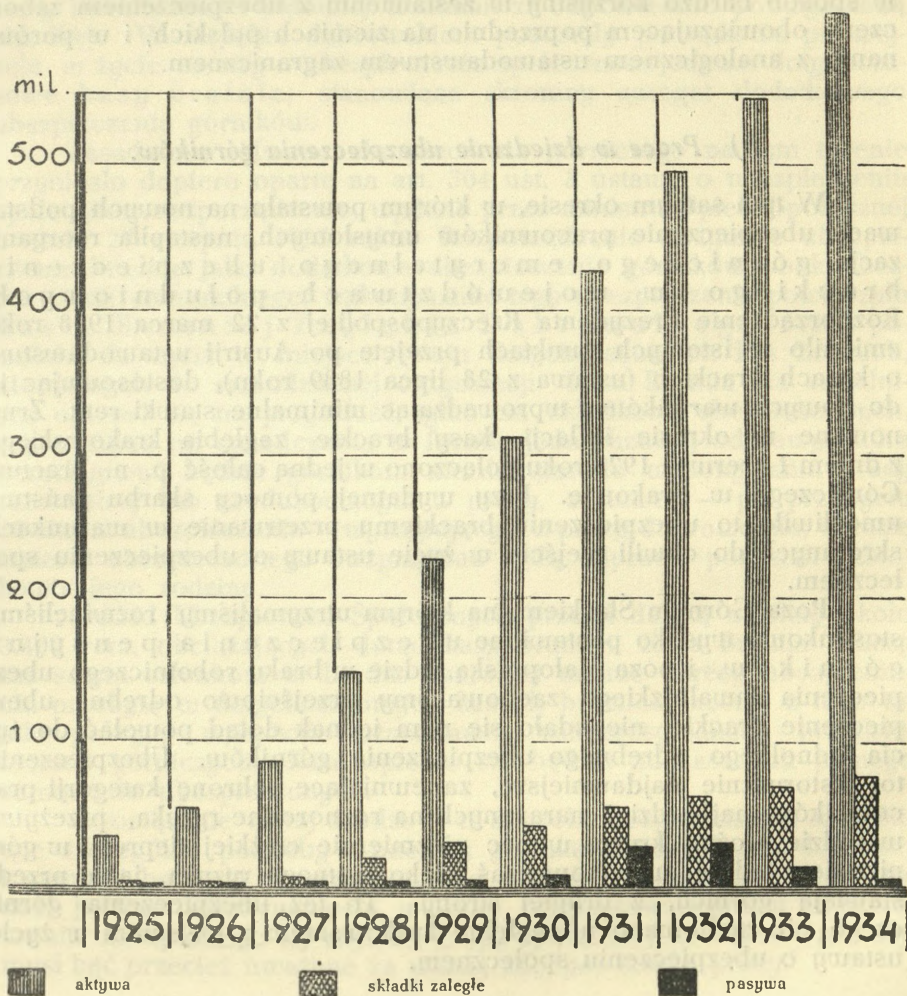
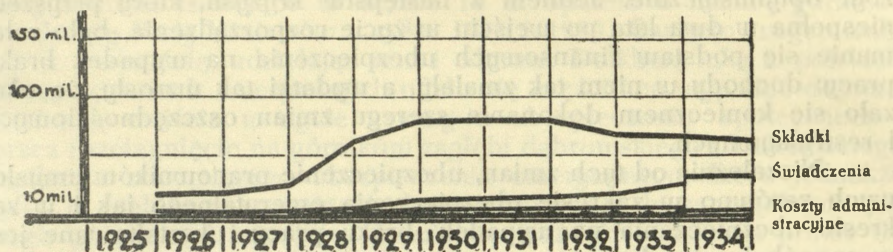
Podstawą wymiaru świadczeń jest przeciętna płaca podstawowa wszystkich miesięcy składkowych. Renta inwalidzka i starcza składa się z kwoty zasadniczej (40% podstawy wymiaru) i z kwoty wzrostu ($\frac{1}{6}\%$ za każdy miesiąc poczynając od 121-go do 480-go miesiąca składkowego). Renta wdowia wynosi $\frac{3}{5}$, renta sieroty niepełnej — $\frac{1}{5}$ pełnej — $\frac{2}{5}$ renty, do jakiej miał lub miałby prawo ubezpieczony w chwili śmierci. Dalsze dopełnienie świadczeń stanowią dodatki dla rencistów bezradnych i dodatki na dzieci.

Nieźle przedstawiają się też świadczenia ubezpieczenia na wypadek braku pracy. Warunkiem powstania prawa do nich było, w myśl rozporządzenia, przebycie 6-miesięcznego okresu wyczekiwania w przeciągu roku, licząc wstecz od dnia utraty zajęcia; obecnie obowiązuje 12-miesięczny okres wyczekiwania w przeciągu 2 lat ostatnich. Świadczeniami w tym dziale ubezpieczenia są: a) zasiłek dla pozostających bez pracy i poszukujących odpowiedniego zajęcia, b) ubezpieczenie tych osób na wypadek choroby w ciągu okresu, w którym przysługuje im prawo do zasiłków, oraz c) zapomoga na podróż do miejsca nowego zatrudnienia. Zasiłek składa się: a) z zasiłku zasadniczego, wynoszącego dla pracowników samotnych 30% przeciętnej płacy podstawowej z ostatnich 12 miesięcy, dla pracowników zaś utrzymujących rodzinę — 40% tejże płacy oraz b) z zasiłku rodzinnego, wynoszącego 10% zasiłku zasadniczego na każdego niezarobkującego członka rodziny. Zasiłek przysługuje w przeciągu 6 miesięcy, w określonych ustawowych przypadkach

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

UBEZPIECZENIE EMERYTALNE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH

(Dla r. 1934 dane tymczasowe)



nawet w przeciągu 9 miesięcy. Jednakże wymiar zasiłków i warunki korzystania z nich w tej gałęzi ubezpieczeń społecznych obliczono zbyt optymistycznie. Jednym z następstw kryzysu, który przyszedł niespełna w dwa lata po wejściu w życie rozporządzenia, było załamanie się podstaw finansowych ubezpieczenia na wypadek braku pracy: dochody w niem tak zmalały, a wydatki tak wzrosły, że okazało się koniecznem dokonanie szeregu zmian oszczędnościowych i restryktywnych.

Niezależnie od tych zmian, ubezpieczenie pracowników umysłowych zarówno w zakresie ubezpieczenia emerytalnego jak i w zakresie ubezpieczenia na wypadek braku pracy ukształtowane jest w sposób bardzo korzystny w zestawieniu z ubezpieczeniem zaborczem, obowiązującym poprzednio na ziemiach polskich, i w porównaniu z analogicznym ustawodawstwem zagranicznym.

b) Prace w dziedzinie ubezpieczenia górników.

W tym samym okresie, w którym powstało na nowych podstawach ubezpieczenie pracowników umysłowych, nastąpiła reorganizacja górniczego emerytalnego ubezpieczenia brackiego w województwach południowych. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku zmieniło w istotnych punktach przejęte po Austrii ustawodawstwo o kasach brackich (ustawa z 28 lipca 1889 roku), dostosowując je do nowych warunków i wprowadzając minimalne stawki rent. Zrzucone w okresie inflacji kasy brackie zagłębia krakowskiego z dniem 1 czerwca 1928 roku połączono w jedną całość p. n. Bractwa Górniczego w Krakowie. Przy wydatnej pomocy skarbu państwa umożliwiło to ubezpieczeniu brackiemu przetrwanie w warunkach skromnych do chwili wejścia w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Poza Górnym Śląskiem, na którym utrzymaliśmy i rozwinęliśmy stosunkowo wysoko postawione ubezpieczenia pensyjne górników, i poza Małopolską, gdzie w braku robotniczego ubezpieczenia inwalidzkiego zachowaliśmy przejściowo odrębne ubezpieczenie brackie, nie udało się nam jednak dotąd powołać do życia jednolitego odrębnego ubezpieczenia górników. Ubezpieczenie to, historycznie najdawniejsze, zapewniające ochronę kategorii pracowników najbardziej narażonych na różnorodne ryzyka, przeżywa wszędzie groźny kryzys wobec niezmiernie ciężkiej depresji w górnictwie z jednej, wyjątkowo zaś niekorzystnego ryzyka, jakie przedstawiają górnicy, z drugiej strony. To też ubezpieczenia górniczego nie zachowano w zagłębiu krakowskim z wejściem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Brak odpowiednio zorganizowanego ustawowego ubezpieczenia emerytalnego górników w zagłębiu dąbrowskiem zastępowały kasy bratnie, istniejące w liczbie 10 w oparciu o ustawę górnictwa i uchwały Rady Ministrów z roku 1894 i 1900. Ostatnio wegetowały one z trudnością, udzielając rent i odpraw. Dotkliwą lukę w polskich ubezpieczeniach emerytalnych udało się częściowo wypełnić dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym — przez rozciągnięcie na górników zagłębi dąbrowskiego i krakowskiego ogólnego robotniczego ubezpieczenia emerytalnego, które jednakże tylko w niektórych punktach dostosowane jest do szczególnych potrzeb górników i hutników (łatwiejsze warunki uzyskania prawa do renty inwalidzkiej i wdowiej wzamian za odpowiednio podwyższoną składkę). W zagłębiu dąbrowskiem pozostały początkowo po wejściu w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym jedynie dotychczasowe kasy bratnie, stanowiące skromny surogat dodatkowego ubezpieczenia górników.

Zasadniczą reformę ubezpieczenia górnictwa na tym terenie przyniosło dopiero oparte na art. 304 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rozporządzenie, wydane przez ministra Opieki Społecznej w dniu 27 sierpnia 1935 roku. Rozporządzenie utrzymało ubezpieczenie brackie jako dodatkowe ubezpieczenie górników obok ubezpieczenia emerytalnego; wykonywanie tego ubezpieczenia powierzyło Kasie Bratniej Zagłębia Dąbrowskiego, którą powołało do życia w miejsce 10-ciu dotychczasowych kas bratnich, niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Kasa Bratnia ma zasadniczo opierać się na przyszłość tylko na składkach ubezpieczonych, zapewniając im świadczenia w formie jednorazowej odprawy, która przysługiwać będzie górnikom niezdolnym do wykonywania pracy zawodowej lub zredukowanym z pracy, a nawet — po przebyciu 10-ciu lat ubezpieczenia — występującym z pracy dobrowolnie; w razie śmierci ubezpieczonego otrzymywać będą odprawę pozostali członkowie jego rodziny.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejął dalszą wypłatę około 3.400 rent, obciążających dotąd kasy bratnie. Kasa Bratnia zaliczy zaś swym członkom w bardzo szerokiej mierze okresy ubezpieczenia przebyte w dotychczasowych kasach bratnich; koszty z tego tytułu pokryją wyłącznie pracodawcy zainteresowanych przedsiębiorstw górnictwa. Kasa opierać się będzie na zasadach pełnego samorządu ubezpieczonych.

Rozwiązanie w tej drodze — w sposób, uwzględniający szczęśliwie szczególne potrzeby i interesy górnika — wyjątkowo dotkliwej i przykrej bolączki ubezpieczeniowej górników, jakkolwiek nie przynosi jeszcze rozstrzygnięcia w całej rozciągłości sprawy ubezpieczenia emerytalnego tej wielkiej grupy społecznej w całym Państwie musi być przecież uważane za ważną zdobycz świata pracy.

5. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE NA GÓRNYM ŚLĄSKU.

Rozwój ubezpieczeń społecznych na Górnym Śląsku, wyodrębniony w pewnej mierze i pod pewnymi warunkami ze sfery działania ogólnego ustawodawstwa polskiego przez konwencję genewską z 15 maja 1922 roku i przez statut organiczny województwa śląskiego z 15 lipca 1922 roku, szedł po przyłączeniu Górnego Śląska do Polski (15 czerwca 1922 roku) własnymi drogami — zwłaszcza w ciągu pierwszego pięciolecia. Drogi te dopiero w okresie późniejszym zbliżyły się do ogólnych.

Zadania, jakie stanęły przed naszym Państwem z chwilą połączenia tej dzielnicy z Polską, odpowiadały jakościowo tym, które musieliśmy rozwiązywać przeszło dwa lata wcześniej w województwach zachodnich. Przewyższały one jednak wielokrotnie swym ogromem i skomplikowaniem przejęcie ubezpieczeń w Poznańskim i Pomorskiem. W połowie 1922 roku musieliśmy przejąć wypłatę świadczeń dla 20 tysięcy rencistów wypadkowych, zgorą 24 tysięcy rencistów inwalidzkich (8.831 inwalidów, 3.035 starców, 1.935 wdów, 10.517 sierot) i około 460 rencistów ubezpieczenia urzędników prywatnych, zamieszkających na polskim Górnym Śląsku, jakkolwiek nie otrzymaliśmy na ten cel od Niemiec żadnych rezerw. Musieliśmy też przejąć pobór składek, jakkolwiek nie dysponowaliśmy odpowiednimi materiałami ewidencyjnymi. Musieliśmy wreszcie zapewnić dalsze funkcjonowanie ubezpieczeń, jakkolwiek w Niemczech pozostały główne instytucje ubezpieczeniowe ¹⁾. Władze polskie przy rozwiązywaniu tych trudności zdały z odznaczeniem egzamin ze swych uzdolnień organizacyjnych.

W myśl konwencji genewskiej ustawodawstwo pracy, a więc i ustawodawstwo w przedmiocie ubezpieczeń społecznych, winno być zachowane na polskiej części Górnego Śląska. Zmienić je mogłaby tylko ustawami, „nadającymi się do tego, by zastąpić” ustawy obowiązujące, t. j. społecznie nie gorszymi od dotychczasowych. Art. 7 statutu organicznego województwa śląskiego przekazał ustawodawstwo w dziedzinie ubezpieczeń społecznych sejmowi śląskiemu do chwili, gdy zapewnione będzie w całej Polsce klasie robotniczej „lepsze lub przynajmniej takie same zaopatrzenie”, co przewidziane w ustawodawstwie obowiązującym na Górnym Śląsku.

Zczasem w trzech etapach mogły być rozciągnięte na górnosląską część województwa śląskiego trzy działy ubezpieczeń społecznych ogólnopolskich, jako przewyższające poziom ustawodaw-

¹⁾ Landeversicherungsanstalt Schlesien dla ubezpieczenia inwalidzkiego, Reichsversicherungsanstalt für Angestellte dla ubezpieczenia pracowników umysłowych, 39 spółek zawodowych dla ubezpieczenia wypadkowego, wreszcie kilka pogranicznych kas chorych dla ubezpieczenia na wypadek choroby.

stwa obowiązującego tam dotychczas: z dniem 11 października 1924 roku zabezpieczenie na wypadek bezrobocia¹⁾; z dniem 1 stycznia 1928 roku ubezpieczenie pracowników umysłowych; z dniem 1 stycznia 1934 roku ubezpieczenie od wypadków. Trzy inne działy ubezpieczeń społecznych: ubezpieczenie inwalidzkie, ubezpieczenie na wypadek choroby i ubezpieczenie górnicze zachowały na Górnym Śląsku swą egzystencję, opartą na podstawach ustawodawstwa niemieckiego; co prawda dwa pierwsze z tych działów ubezpieczenia społecznego nowelizowało wielokrotnie dzielnicowe ustawodawstwo śląskie.

Przejmując niemieckie ubezpieczenia społeczne, scalono organizacyjnie wszystkie trzy działy ubezpieczenia rentowego: wypadkowe, inwalidzkie i pracowników umysłowych, powierzając je Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w Królewskiej Hucie²⁾ (obecnie w Chorzowie). Organizacja Zakładu, składającego się z trzech wydziałów, odpowiadających trzem gałęziom administrowanego przez nie ubezpieczenia, okazała się jednak niewystarczająca; Zakład podzielono przeto na Zakład Ubezpieczenia od Wypadków, Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Inwalidztwa i Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. Nadzór nad temi zakładami powierzono Wojewódzkiemu Urzędowi Ubezpieczeń.

W pierwszym okresie po przyłączeniu Górnego Śląska do Polski główną troskę ustawodawstwa stanowiło dostosowanie składek i świadczeń do zmiennej wartości pieniądza. Obok podyktowanej temi względami nowelizacji ustawodawstwa ubezpieczeniowego, ustawodawstwo śląskie dokonało również poważnych zmian materialnych, które poprawiły wkrótce w punktach bardzo istotnego znaczenia poziom ustawodawstwa niemieckiego.

W zakresie ubezpieczenia inwalidzkiego ustawa śląska z 31 stycznia 1923 roku obniżyła o pięć lat (do 60-go roku życia) granicę wieku dla renty inwalidzkiej-starczej i wdowiej-starczej i zrównała renty starcze co do wymiaru i warunków z rentami inwalidzkimi; ustawa z 17 października 1923 roku podwyższyła do 18-go roku życia granicę wieku dla rent sierocych; ustawa z 7 grudnia 1927 roku wprowadziła zachowanie ekspektatywy w okresach bezrobocia; wreszcie ustawa z 28 marca 1928 roku zwiększyła dodatki państwowe do rent w tym dziale ubezpieczeń

¹⁾ Przepisy niemieckie z dnia 1 listopada 1921 roku o pomocy bezrobotnym oraz z dnia 21 marca 1922 roku pozostały przytem w mocy w stosunku do kategorii pracowników nie objętych polskiem zabezpieczeniem na wypadek bezrobocia (pracownicy umysłowi, robotnicy w zakładach pracy zatrudniających do 6 pracowników, pracownicy państwowi i samorządowi).

²⁾ Rozporządzenie Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z 28 czerwca 1922 roku, zatwierdzone później przez sejm śląski.

społecznych (100 zł — do rent inwalidzkich i wdowich, 50 zł — do rent sierocych). Polepszono przeto z biegiem czasu znacznie poziom ubezpieczenia inwalidzkiego.

Nieinaczej przedstawia się rozwój ubezpieczenia od wypadków: zwaloryzowano udzielane świadczenia rentowe; rozszerzono pojęcie wypadku przy pracy; wprowadzono obowiązek ubezpieczenia wszystkich technicznych pracowników umysłowych; zniesiono wreszcie policzanie tylko — w $\frac{1}{3}$ zarobku indywidualnego, przekraczającego 1800 lub 2250 zł, ustanawiając natomiast górną granicę zarobku, stanowiącego podstawę wymiaru świadczeń, na kwotę 8.400 zł; poważną poprawę stanowiło również podwyższenie granicy wieku dla rent sierocych.

Ubezpieczenie brackie, oparte na nieznowelizowanej dotąd, ramowej i ogólnikowej ustawie pruskiej z 17 czerwca 1912 roku, stanowi dla Górnego Śląska, będącego w Polsce głównym ośrodkiem produkcji górniczej, dział ubezpieczeń społecznych o funkcjach szczególnie żywotnych i praktycznie doniosłych¹⁾. Ubezpieczenie to obejmuje dwa działy odrębne, oddzielone finansowo: samodzielne ubezpieczenie na wypadek choroby i dodatkowe (do ogólnego ubezpieczenia inwalidzkiego) ubezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy zawodowej i śmierci.

Ubezpieczenie brackie administrowane jest przez dwie instytucje: jedną wielką—Spółkę Bracką w Tarnowskich Górach, drugą mniejszą—Pszczyńskie Bractwo Górnicze, obejmujące pracowników zakładów górniczych dawnego Pszczyńskiego Państwa Stanowego. Nad instytucjami temi do 1 czerwca 1934 roku sprawowały nadzór wyższe urzędy górnicze i Ministerstwo Przemysłu i Handlu, zaś od 1 czerwca 1934 roku — Ministerstwo Opieki Społecznej. Każde z tych bractw górniczych dzieli się na kasę chorych i kasę pensyjną.

Spółka Bracka opiera swą działalność na statucie w brzmieniu obecnie obowiązującym z 21 grudnia 1934 roku. Składki do Spółki wynoszą: w kasie chorych 5,5% płacy podstawowej, w kasie pensyjnej 9,6 — 12% zarobku końcowego w każdej klasie członkostwa. Pokrywa je po połowie pracodawca i ubezpieczony. Organami bractw górniczych są: walne zebranie, zarząd, komisje świadczeniowe, starsi braccy i dyrekcja.

Świadczenia brackiego ubezpieczenia na wypadek choroby nie różnią się zasadniczo od świadczeń w ogólnym dziale asekuracji socjalnej przeciw temu ryzyku, przewyższają je tylko w niektórych punktach. Dzięki rozbudowanemu aparatowi swych lecznic bractwa

¹⁾ Ubezpieczenie górnicze na Górnym Śląsku sięga historycznie bardzo daleko wstecz. Dochowała się jeszcze ordynacja górnicza, wydana w roku 1528 przez księcia Jana Opolskiego pod nazwą: „Ordunek górniczy”.

górnictwa odgrywają rolę bardzo czynną w ogólnym leczeniu na Górnym Śląsku.¹⁾

Świadczenia kasy pensyjnej, należne po przebyciu 36 miesięcy składkowych, polegają na: pensji (w Spółce Brackiej wysługa i kwoty wzrostu, w Pszczyńskim Bractwie Górniczym tylko kwoty wzrostu); pensji wdowiej, należnej bez względu na wiek wdowy lub jej niezdolność do pracy, a wynoszącej 60% pensji inwalidzkiej; odprawie wdowiej; groszu sierocym (kwota stała) i na zasiłku pogrzebowym, prócz świadczeń rzeczowych na rzecz inwalidów i osób z ich rodzin oraz wdów i sierot.

Ubezpieczenie na wypadek choroby na Górnym Śląsku opiera się na nieznowelizowanej w istotnych punktach księdze II Ordynacji Ubezpieczeniowej Rzeszy. Administracja tego ubezpieczenia należy do 11 kas chorych ogólnomiejskowych, 2 miejskich i 24 przemysłowych, nie licząc dwóch wyżej wymienionych kas chorych bractw górniczych. Górnośląskie kasy chorych połączone są w dwa związki: kas chorych miejscowych i przemysłowych. Składka do kas chorych waha się w granicach od 4 do 6 1/4% zarobku. Wobec znacznych rozbieżności między statutami poszczególnych kas chorych ogólny obraz sytuacji w górnośląskim ubezpieczeniu na wypadek choroby nie przedstawia się zbyt przejrzysto.

Losy ustawodawstwa ubezpieczeniowego górnośląskiego w okresie kryzysu przedstawione będą poniżej przy omawianiu całokształtu ustawodawstwa ubezpieczeniowego w pięciu latach ostatnich.

6. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W OKRESIE KRYZYSU.

Korzystną konjunkturę gospodarczą wyzyskano ustawodawczo w dziedzinie ubezpieczenia społecznego tylko dla wprowadzenia w życie ubezpieczeń pracowników umysłowych, reorganizacji ubezpieczenia brackiego w Małopolsce i podwyższenia poziomu ubezpieczenia robotniczego na Górnym Śląsku; nie zdołano zaś jej na czas wykorzystać dla wprowadzenia w życie powszechnego ubezpieczenia emerytalnego robotników. Załamanie się konjunktury musiało odbić się dotkliwie na dalszym rozwoju ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie wobec niewygórowanego swego poziomu zdołały one

¹⁾ Spółka Bracka utrzymuje 9 szpitali, Pszczyńskie Bractwo Górnicze 2 szpitale. Poza tym instytucje te posiadają szereg lecznic specjalistycznych.

naogół skutecznie oprzeć się tendencjom, zmierzającym do podważenia głównych ich podstaw, zmuszone były wszakże obniżyć wy-sokość świadczeń.

Napór kryzysu na ubezpieczenia społeczne przejawiał się w kilku kierunkach. Przedewszystkiem zaczęły topnieć z roku na rok dochody instytucyj ubezpieczeniowych. Wynikło to w pierwszym rzędzie z powodu zmniejszonego dopływu składek wskutek kurczenia się stanu zatrudnienia i obniżania zarobków, powodującego pręgrupowanie ubezpieczonych z klas zarobkowych wyższych do niższych. Objawy te wystąpiły we wszystkich działach ubezpieczeń społecznych, a niezależnie od nich dał się zauważyć w latach kryzysowych coraz bardziej opieszały dopływ składek, który wytworzył zaległości, sięgające przeszło 286 milionów zł. Na zmniejszenie się dochodów ubezpieczenia wpłynęła mniejsza dochodowość lokat ubezpieczeniowych (obniżka dochodów z nieruchomości, papierów procentowych i t. p.). Spadek dochodów, który w roku 1931 wyraził się sumą 44 milj., wzrósł w roku 1932 do 91 milj. w roku 1933 wyniósł 38 milj., w roku 1934 — 35 milj. zł.

Konsekwencją tego stanu rzeczy były niedobory budżetów instytucyj ubezpieczeniowych, pokrywane z funduszy rezerwowych, dopłat skarbowych i operacyj kredytowych. Zmniejszeniu dochodów nie towarzyszyło bowiem odpowiednie zmniejszenie wydatków. Wręcz przeciwnie, kryzys, zwiększając potrzeby zaspakajane przez ubezpieczenia społeczne, spotęgował wzrost wydatków instytucyj ubezpieczeniowych. Osłabił bowiem z natury rzeczy stan zdrowia i zdolność do pracy warstw pracowniczych, skazując je na wzmożone korzystanie ze świadczeń ubezpieczeniowych. Zmniejszona liczba członków instytucyj ubezpieczeniowych nie może pociągać za sobą proporcjonalnego zmniejszenia aparatu lekarskiego, sanitarnego i administracyjnego. Poza tem w okresach masowego bezrobocia, powodowanego kryzysem, występuje z całą wyrazistością zjawisko przerzucania ciężarów bezrobocia na te działy ubezpieczenia społecznego, których właściwem zadaniem nie jest pokrywanie tego ryzyka. Z chwilą utraty pracy robotnik i jego rodzina próbują wykorzystać jeszcze do ostateczności swe uprawnienia w stosunku do kasy chorych (ubezpieczalni społecznej): choroba staje się niekiedy ostatnią deską ratunku dla bezrobotnego. Podobne zjawisko występuje *mutatis mutandis* w ubezpieczeniu emerytalnem: ubezpieczony, który, pozostając w zatrudnieniu nie pomyślałby jeszcze o uzyskaniu renty inwalidzkiej, chociażby nawet jego zdolność do zarabkowania była w znacznym stopniu ograniczona, po utracie zatrudnienia i po wyczerpaniu zasiłku stara się za wszelką cenę o uznanie go za inwalidę; liczba wniosków rentowych przekracza tedy przewidywania. Wzrost świadczeń nie daje się zauważyć tylko w ubezpieczeniu od wypadków, wobec bardziej obiektywnej natury zdarzenia losowego.

Oslabione kryzysem gospodarstwo społeczne nie jest w stanie ponosić większego i trwałego podwyższenia ciężarów składek ubezpieczeniowych¹⁾, a zacieśniany coraz bardziej budżet państwowy, pokrywając z trudem dotychczasowe dopłaty do ubezpieczeń, nie może znaleźć pokrycia dla dopłat dalszych. Stąd dla pokrycia aktuarjalnych, a niekiedy nawet efektywnych deficytów instytucji ubezpieczeniowych okazuje się koniecznem obniżenie wydatków ubezpieczeń przez oszczędności administracyjne — zaostrenie nadzoru nad celowością wydatków, w ostateczności zaś również obniżenie samych świadczeń, przede wszystkim w drodze skreślenia lub ograniczenia świadczeń dobrowolnych i nadzwyczajnych, a wyjątkowo w drodze rewizji świadczeń ustawowych.

W dziedzinie ubezpieczenia od wypadków, które odczuło następstwa przesilenia gospodarczego tylko od strony dochodów, lecz nie od strony wydatków, ograniczenia przedstawiają się stosunkowo najskromniej. Dwukrotnie, najpierw z dniem 30 września 1932 roku, potem z dniem 1 stycznia (względnie 1 kwietnia) 1934 roku, lwowski Zakład Ubezpieczenia od Wypadków wstrzymał dobrowolne dodatki zarządu, udzielane do rent ofiar wypadków i do rent ascendentów.

Dalej natomiast sięgały zmiany oszczędnościowe w zakresie ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych.²⁾

Ograniczenia w ubezpieczeniu rozpoczęły się od tego, że z dniem 1 lutego 1933 roku skreślono w statutach zakładów przedłużenie o 3 miesiące okresu udzielania zasiłków dla bezrobotnych (okres normalnie wynosi 6 miesięcy). W dalszym ciągu akcji, zmierzającej do przywrócenia zachwianej skutkiem kryzysu równowagi finansowej tej gałęzi ubezpieczeń społecznych, wydano ustawę z 22 marca 1933 roku.³⁾

Dokonana przez powyższe akty ustawodawcze rewizja dotychczasowego ustawodawstwa ma na celu podniesienie dochodów i obniżenie wydatków ubezpieczenia. Pierwszy z tych celów osiągnięto przez podniesienie najwyższej płacy podstawowej oraz przez podwyższenie składki z 2 do 2,8% (z podwyżki tej 0,6% przypada na pracownika, a 0,2% na pracodawcę); drugi — przez wyłączenie ubezpieczo-

¹⁾ Koniecznością nie do uniknięcia okazało się podwyższenie składki w ubezpieczeniu górniczym w Małopolsce i na Górnym Śląsku oraz przejściowo w ubezpieczeniu na wypadek braku pracy pracowników umysłowych.

²⁾ W sprawie zmian oszczędnościowych w zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia robotników por. „Zatrudnienie i bezrobocie”.

³⁾ Rozporządzenia wykonawcze: Rady Ministrów z 17 czerwca 1933 roku i ministra Opieki Społecznej z 13 czerwca 1933 roku.

nych od prawa do zasiłku w wielu okolicznościach nieprzewidzianych przepisami poprzednio obowiązującymi (pracownicy sezonowi, wyjazd zagranicę, odmowa przyjęcia zatrudnienia i t. p.) i przez ograniczenie pomocy chorobowej dla bezrobotnych, przez przedłużenie czasu wyczekiwania z 6 miesięcy, przebytych w ciągu ostatniego roku, do 12 miesięcy, przebytych w ciągu ostatnich 24 miesięcy, głównie zaś przez obniżenie absolutnej wysokości zasiłków o 5 do 25% z wyjątkiem zasiłków dla najgorzej uposażonych pracowników umysłowych. Zmianą na korzyść ubezpieczonych jest natomiast możliwość przedłużenia okresu pobierania zasiłków (w zasadzie 6 miesięcy) do 9 miesięcy w stosunku do ubezpieczonych bądź utrzymujących większą rodzinę, bądź posiadających za sobą większą liczbę miesięcy składowych. Większość tych zmian na gorsze ma jednak charakter przejściowy i wraz z poprawą sytuacji ubezpieczenia pracowników umysłowych może być stopniowo usunięta.

W zakresie ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych ustawa z 15 marca 1934 roku dokonała szeregu zmian, przeważnie drugorzędного znaczenia. Obok a) nowelizacji rozporządzenia z 24 listopada 1927 roku w punktach posiadających charakter raczej porządkowy, b) wprowadzenia nowych świadczeń w postaci zasiłku pogrzebowego, c) poddania obowiązkowi ubezpieczenia zwolnionych z niego dotąd osób (posiadających zaopatrzenie emerytalne z tytułu poprzedniej swej pracy), przeprowadzono tu pewne ograniczenia w dotychczasowych korzyściach ubezpieczenia. Tak więc rentę starczą t. zw. bezwarunkową (niezależną od zatrudnienia uprawnionych) przyznaje się dopiero po przebyciu 30 lat ubezpieczenia, w braku tego warunku — zgodnie z powszechnymi w dobie kryzysu tendencjami do odciążenia rynku pracy z osób w wieku starszym — ulega obniżce renta osób, które po osiągnięciu wieku starczego pozostają w zatrudnieniu; poza tem obniżono i uzależniono od długości ubezpieczenia odprawy jednorazowe, przyznawane w razie niezdolności do pracy lub śmierci w przypadkach, gdy ubezpieczony nie przebył czasu wyczekiwania. Świadczenia te odegrały przeznaczoną im rolę zwłaszcza na obszarach poddanych po raz pierwszy temu ubezpieczeniu z dniem 1 stycznia 1928 roku, w świadczeniowo biernym okresie między wprowadzeniem w życie ubezpieczenia pracowników umysłowych a rozpoczęciem wypłaty świadczeń emerytalnych; z biegiem czasu jednak — po przebyciu przez ubezpieczonych okresu wyczekiwania i uruchomieniu właściwej działalności rentowej również na powyższych obszarach — odprawy straciły w znacznej mierze swą rację bytu. Wreszcie ustawa ustaliła powstanie prawa do renty inwalidzkiej w sposób, uchylający istniejącą dotąd możliwość przyznania jej za dłuższy okres czasu wstecz.

Kryzysowa amputacja świadczeń ubezpieczenia na wypadek choroby — wobec zwrócenia całej uwagi na prace przygotowawcze do ustawy o ubezpieczeniu społecznym, która miała poddać zasadniczej rewizji w duchu oszczędnościowym ten dział ubezpieczeń społecznych — ograniczyła się do zmiany statutów kas chorych w kierunku: a) ograniczenia okresu udzielania świadczeń chorobowych do 39 tygodni oraz b) usunięcia możliwości przyznawania zasiłków w pewnych określonych sytuacjach już od pierwszego dnia niezdolności do pracy.

Natomiast znacznie dalej w kierunku ograniczenia świadczeń poszły zmiany w ubezpieczeniach społecznych na Górnym Śląsku. Szczególnie silny spadek produkcji górniczej podważył w wyjątkowym stopniu sytuację finansową pensyjnego ubezpieczenia górniczego. Czynnikiem decydującym było tu zmniejszenie się załóg na kopalniach w rozmiarach nawet większych, niżby to wynikało z ograniczenia produkcji: wpłynęła bowiem na ten proces również postępująca racjonalizacja kopalń, stwarzająca dla ubezpieczeń społecznych nowe i poważne trudności wobec związania składki z wysokością robocizny. Z charakteru składek w Spółce Brackiej, które pobiera się za miesiące, bez uwzględnienia pełnego czy też częściowego w tym czasie zatrudnienia, wynika, że częściowe zatrudnienie (t. zw. świętówki) nie odbija się na finansach Spółki; natomiast turnusy miesięczne pozbawiają ją dochodów ze składek za miesiące urlopowe. Równocześnie silny nacisk na Spółkę Bracką ze strony bezrobotnych górników, domagających się uznania ich za iwalidów, zwiększył stan rencistów, kształtując stosunek między czynnymi członkami a rencistami niemal jak 1 : 1.

Spółka Bracka w Tarnowskich Górach uznała się w tych warunkach za zmuszoną: a) do dwukrotnego obniżenia swych świadczeń oraz b) do podwyższenia z dniem 1 stycznia 1934 roku składki do kasy pensyjnej o 20%.

W kasie pensyjnej Spółki obniżono dwukrotnie (z początkiem i z końcem 1932 roku) początkowo wszystkie świadczenia pensyjne o 10%, potem renty inwalidzkie i wdowie (z wyjątkiem wysługi) o 25%. Poza tem znizono o jeden rok wiek maksymalny, uprawniający do pobierania zasiłków sierocych, odebrano wysługę inwalidom, pobierającym jakikolwiek dochód uboczny powyżej 50 zł miesięcznie, i obniżono wymiar świadczeń pensyjnych przy zbiegu ich z rentami wypadkowymi.

Nadto bracka kasa chorych przyjęła zasadę, że świadczenia gotówkowe płatne są tylko za dni robocze, a przy zachorowaniach zwykłych dopiero od 4-go dnia zachorowania. Prócz tego obniżono zasiłki domowe, pośmiertne i pogrzebowe.

Świadczenia pensyjne Pszczyńskiego Bractwa Górniczego obniżono dwukrotnie o 10% (1 lutego 1932 roku i 1 kwietnia 1933 roku).

W obowiązującym na Górnym Śląsku ubezpieczeniu inwalidzkim obniżkę świadczeń przeprowadzono parokrotnie. Rozporządzenie z 28 lipca 1931 roku wprowadziło jeszcze jedną (VI) klasę zarobkową. Rozporządzeniem wojewody śląskiego z 25 lipca 1932 roku zniesiono podwyżkę rent inwalidzkich o 10%, wprowadzoną takim samym rozporządzeniem z 20 września 1930 roku. Później ustawą z 22 czerwca 1934 roku ustalono górną granicę świadczeń pochodnych oraz wprowadzono nieprzewidziane dotąd w ordynacji ubezpieczeniowej skracanie rent w razie zbiegu różnych rent czyto z tego samego ubezpieczenia inwalidzkiego czy też z rentami ubezpieczenia pracowników umysłowych, ubezpieczenia od wypadków lub z dochodem z pracy. Ta sama ustawa przewiduje możliwość: 1) stosowania przez kasy chorych opłat za karty porady lekarskiej oraz 2) ograniczenia dodatkowych świadczeń kas chorych do świadczeń ustawowych.

We wszystkich naszkicowanych powyżej zmianach, przeprowadzonych w jednakowym duchu w zakresie poszczególnych gałęzi ubezpieczenia społecznego, nie trudno dopatrzeć się wyraźnych tendencji do rozszerzenia elementu opiekuńczego w ubezpieczeniach społecznych. Wtedy mianowicie, gdy środki finansowe pomocy społecznej zmniejszają się pod wpływem kryzysu, przejawia się z konieczności dążność do zapewnienia jej korzyści przede wszystkim tym, którzy ze względu na ciężkie swe położenie materialne zdani są w pierwszym rzędzie na świadczenia społeczne. Dlatego też w takich czasach elementy opieki społecznej wdzierają się w jawnej czy ukrytej formie do wszystkich gałęzi ubezpieczeń społecznych.

W całokształcie związanych z następstwami kryzysu posunięć w dziedzinie ubezpieczeń społecznych osobne miejsce zajmują zarządzenia i normy, mające na celu zapewnienie pewnych ulg i ułatwień gospodarstwu w zakresie jego ubezpieczeniowego obciążenia społecznego. Początkowo okólniki Ministerstwa Opieki Społecznej polecały kasom chorych i instytucjom ubezpieczenia długoterminowego stosowanie ulg przy spłacie składek, zalegających u pracodawców rolnych lub też wogóle u wszystkich pracodawców. Potem ustawa z 15 marca 1934 roku nakazała rozłożenie na raty zaległości powstałych przed 1 lipca 1932 roku — na większą liczbę rat w razie zabezpieczenia hipotecznego, na mniejszą zaś w braku takiego zabezpieczenia — oraz skreślenie lub obniżenie odsetek zwłoki i kar za zwłokę.

Wreszcie ustawa z 26 marca 1935 roku, nowelizująca ustawę z 10 marca 1932 roku w sprawie ulg podatkowych, stworzyła podstawę prawną dla jeszcze dalej idących ulg przy spłacie zaległości ubezpieczeniowych. W wykonaniu powyższej ustawy rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 12 lipca 1935 roku unormowało rodzaje,

rozmiary oraz warunki udzielania ulg. Ulgi dotyczą zaległości, istniejących w dniu 1 lipca 1935 roku, a powstałych za okresy przed 1 stycznia 1934 roku, i polegają: 1) w stosunku do zaległych opłat w ubezpieczeniu chorobowem — na odpisaniu z urzędu 30% zaległości, rozłożeniu z reszty 40% na 4 raty półroczne i odpisaniu pozostałych 60%, pod warunkiem terminowego płacenia składek bieżących — łącznie więc może zostać odpisanych 72% zaległości; 2) w stosunku do zaległych składek w pozostałych ubezpieczeniach ulgi polegają na rozłożeniu tych zaległości na spłaty ratalne na okres od 3 — 9 lat oraz na obniżeniu odsetek zwłoki do 4¹/₂%, względnie 6% w stosunku rocznym. Udzielanie dłuższych rat oraz przyznanie niższych odsetek zwłoki uzależniono od dania ze strony dłużnika zabezpieczenia hipotecznego. Nadto odroczone do 15 lutego 1936 roku spłatę wszystkich zaległości; po tym terminie korzystanie z powyższych ulg zależeć będzie od terminowego opłacania.

7. SCALENIE I ZREFORMOWANIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.

a) Prace przygotowawcze.

Prace nad gruntowną przebudową ubezpieczeń społecznych snuły się konsekwentnie nieprzerwaną nicią od pierwszych chwil odbudowy Państwa Polskiego, lecz podlegały przemianom w zależności od konjunktury gospodarczej, ewolucji ubezpieczeń społecznych zagranicą i rozwoju myśli ubezpieczeniowej w Polsce.

Wspólnym mianownikiem różnych projektów poświęconych temu zagadnieniu było zamierzone przez nie zawsze scalenie ze sobą wszystkich gałęzi ubezpieczeń społecznych. Doniedawna jeszcze ubezpieczenia społeczne w Polsce występowały nie jako całość prawna, organizacyjna, społeczna czy też finansowa, lecz jako odrębne i zupełnie sobie obce działy ubezpieczenia, oparte na osobnych ustawach, administrowane przez osobne organa, pobierające osobne składki i rozwijające każdy działalność samodzielną w zupełnem oderwaniu jeden od drugiego. Odrębność ta nie była wyrazem przekonania o odrębności celów i zadań poszczególnych gałęzi ubezpieczeń społecznych, stanowiła ona raczej rezultat historycznego rozwoju. Wprowadzone w różnych okresach czasu, ubezpieczenia przeciw ryzykom wypadku przy pracy, choroby, starości, śmierci, niezdolności do pracy i in. wyrastały z biegiem czasu obok istniejących już urządzeń ubezpieczeniowych, zamiast łączyć się

z nimi w jedną całość. Tego rodzaju stan rzeczy podkreślał to, co dzieli poszczególne działy ubezpieczenia społecznego, zapoznawał natomiast to wszystko, co je łączy pod powierzchnią raczej nieistotnych różnic co do pokrywanych przez nie ryzyk i co do stosowanych przez nie środków i metod działania. Życie codzienne stwarzało coraz więcej płaszczyzn kontaktu między poszczególnymi gałęziami ubezpieczeń społecznych. Okazywało się częstokroć, że niezależnie od siebie istniejące instytucje różnych działów ubezpieczeń społecznych, pracując w tym samym kierunku, tracą niepotrzebnie energię na nieskoordynowaną i kosztowną działalność. Zważszcza funkcje wstępne i wspólne, takie jak ewidencja, pobór składek i t. p., wykonywała w stosunku do tej samej grupy ubezpieczonych każda z tych gałęzi oddzielnie, posługując się własnym aparatem organizacyjnym, co musiało pociągać za sobą niepomiarowy wzrost kosztów administracyjnych. Różnorodność i niezespolenie z sobą instytucyj wywoływało między nimi konflikty kompetencyjne natury pozytywnej i negatywnej. Zainteresowani ze swej strony płacić musieli z tytułu poszczególnych ubezpieczeń składki każdej z odrębnych instytucyj, obliczone zupełnie inaczej, w różnych terminach i w różnej formie; z wnioskami zaś o świadczenia musieli zwracać się do różnych instytucyj oddzielnie z tytułu poszczególnych zdarzeń losowych, co do których zresztą niezawsze można się było orjentować, czy podpadają one pod jedno czy pod drugie ubezpieczenie. Niełatwo dostępne dla zainteresowanych normy ubezpieczenia społecznego są dla nich tembardziej nieuchwytnie, jeżeli mieszczą się nie w jednym tekście ustawowym, lecz w kilku współistniejących obok siebie ustawach. Dochodzenie praw przed organami odwoławczymi, innemi dla każdej z instytucyj ubezpieczeniowych, nie przyczyniało się również do uprzywilejowania zainteresowanym korzyści ubezpieczenia społecznego. Wreszcie leczenie zapobiegawcze, prowadzone pod odrębnym może kątem widzenia, ale w sposób podobny przez instytucje różnych działów ubezpieczenia, musiało być z konieczności chaotyczne i bezplanowe.

Wobec tych wad i niedogodności tendencja do najbardziej ekonomicznego zorganizowania ubezpieczenia musiała znaleźć wyraz w dążności do scalenia ze sobą ubezpieczeń społecznych. P o s t u l a t s c a l e n i a ubezpieczeń społecznych obejmuje w ogólnych zarysach scalenie trojakiemu rodzaju: prawne, organizacyjne i materialne. Scalenie prawne polega na skodyfikowaniu ustawodawstwa, rozbitego na różne teksty ustawowe. Scalenie organizacyjne zmierza do stworzenia jedności organizacyjnej instytucyj ubezpieczeniowych, które po scaleniu mogą wprowadzić zachować pewien wewnętrzny podział pracy, z uwzględnieniem odrębności poszczególnych działów ubezpieczenia, ale muszą tworzyć związaną ze sobą zwartą całość, łączącą choćby w niektórych wspólnych jednostkach organizacyj-

nych różne działy ubezpieczenia. Scalenie materialne wreszcie stwarza organiczną wspólnotę ryzyka, łącząc ze sobą pod względem finansowym całkowicie dotąd odrębne ubezpieczenia, przy jednolitej składce i, o ile to możliwe, jednolitych świadczeniach.

Już w roku 1919 powstał projekt scaleniowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym, który przewidywał skupienie w jednej instytucji ubezpieczenia przeciw wszystkim ryzykom: choroby, macierzyństwa, braku pracy, niezdolności do pracy, starości, śmierci i wypadku przy pracy. W założeniach tego projektu było ograniczenie do minimum opieki społecznej: „pozostawienie w niej tylko tego, co wyklucza kalkulację ubezpieczeniową”, natomiast „przeistoczenie wszystkich innych jej działów w ubezpieczenia społeczne”. Projekt ten postawił po raz pierwszy w sposób śmiały sprawę scalenia ubezpieczeń społecznych, a choć pozostał tylko projektem, wywarł pewien wpływ na wydawane tymczasem ustawodawstwo (powierzenie ubezpieczeń społecznych w województwach zachodnich i śląskiem centralnym instytucjom, skupiającym wszystkie ubezpieczenia społeczne poza ubezpieczeniem na wypadek choroby; oddanie przez ustawę z 19 maja 1920 roku całkowitej administracji ubezpieczenia na wypadek choroby terytorjalnym kasom chorych). Ustąpiwszy na dalszy plan wobec palących zagadnień chwili, reforma ubezpieczeń społecznych dojrzała powoli, znajdując między innymi wyraz w rozlicznych projektach, które nie ujrzały nawet światła dziennego.

Jeden z głównych elementów przygotowywanej reformy — robotnicze ubezpieczenie emerytalne — stał się przedmiotem projektu ustawy opracowanego z końcem 1922 roku. Już jednak w roku 1923 wróciła idea scalenia ubezpieczenia na wypadek choroby z ubezpieczeniem na wypadek starości, inwalidztwa i śmierci, i to zarówno robotników jak pracowników umysłowych. W roku 1926 włączono do przygotowywanej reformy scaleniowej również i ubezpieczenie od wypadków. Projekt, opracowany podówczas i zaopiniowany w roku 1927 przez Radę Ubezpieczeń Społecznych po dokonaniu w nim całego szeregu zmian, wniesiony został do sejmu w początkach 1929 roku ¹⁾. Projekt ten był wyrazem oryginalnej polskiej myśli

¹⁾ Dnia 23 lutego 1929 roku przez ministra dr. St. Jurkiewicza. Pierwszy ten przedłożony przez rząd władzy ustawodawczej projekt scalenia ubezpieczeń społecznych scalał je prawnie i organizacyjnie, tylko częściowo zaś materialnie: ustanawiał uprządkować jedno tylko niezróżniczkowane ubezpieczenie, lecz pozostawiał nienaruszoną odrębność świadczeń poszczególnych działów ubezpieczenia. Projekt ujednostajniał ubezpieczenie od wypadków; przewidywał równomierne pokrywanie przez wszystkie dzienne świadczeń, zapadłych przed wejściem w życie ustawy, a więc łącznie z ciężarami tego ubezpieczenia w dzielnicy poniemieckiej, przejętego bez dostatecznego ich pokrycia. Podwyższał wymiar świadczeń wypadkowych (80% płacy ustawowej w razie pełnej niezdolności zarobkowania). Rozszerzał ubezpieczenie na choroby zawodowe. Zmiany w zakresie ubezpieczenia na wypadek choroby, mające na celu zmniejszenie obciążenia na ten dział ubezpieczeń i usprawnienie jego funkcjo-

ubezpieczeniowej. Cechuje go spora doza optymizmu, który wobec pogorszenia się konjunktury gospodarczej wkrótce stracił swą rację bytu. Prosty i jednolity w swych koncepcjach, społecznie bardzo postępowy, nie uwzględniał jednak w dostatecznym stopniu możliwości obciążenia społecznego i nie gwarantował całkowicie finansowych podstaw ubezpieczenia. Jeszcze przed rozpoczęciem obrad w sejmie nad tym projektem, rząd wycofał go celem dokonania pewnych zmian w części dotyczącej organizacji oraz dla rozważenia możliwości obniżenia wieku, uprawniającego do otrzymywania renty starczej. Wycofanie projektu z sejmu nie oznaczało więc zamiaru zaniechania prac nad reformą ubezpieczeń społecznych, gdyż kontynuowano je w dalszym ciągu.

b) Zmiany organizacyjne.

Wychodząc z założenia, że należy stworzyć dla tej reformy przedewszystkiem odpowiedni fundament organizacyjny, wydano w dniu 29 listopada 1930 roku rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych. Stanowiło ono część składową opracowanego w międzyczasie nowego projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym: część tego projektu, poświęconą organizacji ubezpieczenia, uznano mianowicie za dostatecznie dojrzałą i pilną, by wprowadzić ją natychmiast w życie.

Organizacja naszych ubezpieczeń społecznych nasuwała od dawna pewne zastrzeżenia. Organizację tę oparto na idei samo-

nowania, nie sięgały zbyt daleko. Renty na wypadek niezdolności zarobkowania, udzielane w razie inwalidztwa pod warunkiem przebycia w ubezpieczeniu 150 tygodni lub w razie osiągnięcia 65-go roku życia pod warunkiem przebycia 526 tygodni, miały wynosić 25 do 45% przeciętnych miesięcznych płac ustawowych, do czego dochodzić miała kwota stała w wysokości 20 zł miesięcznie. Prawo do renty wdowy uniezależniono od jej inwalidztwa. Projekt wprowadził jednolitą składkę, pokrywającą wszystkie ryzyka bez różniczkowania części przypadających na ich pokrycie, a pod kątem ryzyka wypadkowego—bez uzależnienia wysokości składki od stopnia niebezpieczeństwa poszczególnych przedsiębiorstw. Składka pełna miała wynosić w pierwszych latach 12% płacy podstawowej, potem wzrastałaby według potrzeb; połowa składek przypadać miała kasom chorych, druga połowa zakładom. Ze składki tej 4% ponosić miał ubezpieczony. Podstawową komórkę ubezpieczeń społecznych miała stanowić lokalna kasa ubezpieczeń społecznych, która udzielałaby świadczeń krótkoterminowych (na wypadek choroby i macierzyństwa) i spełniałaby czynności wstępne i pomocnicze w zakresie innych ubezpieczeń. Kasy powiązane byłyby w zakłady ubezpieczeń społecznych, które miałyby za zadanie: uzupełnianie lecznictwa, koncentrowanie funduszy oraz udzielanie świadczeń długoterminowych. Zakłady jednocyłyby się w związku zakładów ubezpieczeń społecznych. Organami kas i zakładów byłyby: uchwałodawczy — rada, wykonawczy — zarząd oraz komisja rewizyjna. Projekt stał na gruncie szerokiego samorządu ubezpieczeniowego; na czele zarządu zakładów stałoby urzędnicy państwowi, zasiadali w nim nominaci oprócz członków z wyboru. W związku z tem projekt powierzał nadzór nad kasami przewodniczącemu zarządu zakładu.

rządu instytucji ubezpieczeń społecznych, powierzono przeto ich administrację wyłącznie przedstawicielom pracodawców i ubezpieczonych z przewagą grupy ostatniej, równocześnie ograniczając zakres nadzoru, sprawowanego nad instytucjami ubezpieczeniowymi przez władze państwowe. Myśl powierzenia administracji ubezpieczenia społecznego w pierwszym rzędzie czynnikom bezpośrednio zainteresowanym w jego funkcjonowaniu — czyto pod kątem widzenia ciężarów ubezpieczenia czy pod kątem widzenia jego korzyści — ma na celu ściśle zbliżenie do tej instytucji warstw, w których interesie bezpośrednim lub pośrednim powołano ją do życia. Ale nad urzeczywistnianiem w życiu zasady samorządu ubezpieczeniowego zaciążył brak dostatecznego doświadczenia wśród czynników zainteresowanych w sprawowaniu czynności samorządowych. Brak ten dał się odczuć nie w instytucjach ubezpieczenia rentowego, przeważnie administrowanych przejściowo bez reprezentacji powołanej z wyboru, lecz głównie w kasach chorych. To też w znacznej liczbie kas chorych bądź od początku ich istnienia nie było administracji samorządowej, bądź zczasem władza nadzorcza zastępowała ją komisarzami. W ciągu 1930 roku w szeregu kas chorych nastąpiło rozwiązanie organów samorządu i powołanie na ich miejsce komisarzy. Uważając jednak tę formę administracji ubezpieczeniowej za przejściową, przystąpiono do opracowania nowych wytycznych organizacji ubezpieczeń społecznych.

Już projekt z roku 1929 dążył do usunięcia niedomagań organizacji dotychczasowej w drodze wprowadzenia nominatów i ściślej-szego zespolenia w tej dziedzinie administracji państwowej ze samorządną. Idąc dalej po tej drodze w dalszych pracach nad projektem ustawy o ubezpieczeniu społecznym po wycofaniu go z sejmu, przygotowano nowe zasady organizacji ubezpieczeniowej i, nie czekając zrealizowania całej ustawy, wprowadzono je w życie w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 roku.

Rozporządzenie uprościło i ujednoliciło organizację ubezpieczeń społecznych, dostosowując ją zgóry do zadań, wynikających z przygotowywanej reformy ubezpieczeń społecznych. W miejsce małych, powiatowych kas chorych stworzono kasy chorych, obejmujące większe terytoria, mocniejsze i lepiej przygotowane do roli podstawowych komórek scalonego ubezpieczenia społecznego. W stosunku do zakładów ubezpieczeń społecznych rozporządzenie przewiduje możliwość tworzenia przez nie wspólnych organizacji celem koordynowania ich działalności oraz dekoncentrowanie administracji przez powoływanie do życia oddziałów lub ekspozytur. Rozporządzenie ustaliło również bliżej kompetencję Związku Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych oraz Ogólno-Państwowego i Okręgowych związków kas chorych, które zresztą na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 roku połączono w jeden Związek Kas Chorych. Co się tyczy wreszcie we-

wewnętrznej administracji ubezpieczeń społecznych, rozporządzenie przesunęło punkt ciężkości ze zbiorowych organów, pochodzących z wyboru, na czynnik jednostkowy i fachowy, zmniejszając równocześnie liczbę organów samorządowych. Jediną uchwałodawczą i kierowniczą władzą samorządu została rada zarządzająca, złożona nie tylko z przedstawicieli ubezpieczonych i pracodawców, przy zapewnieniu odpowiedniego współudziału pracownikom umysłowym, lecz również i z nominatów. Obok rady zarządzającej przewidziano jako organy samorządne — komisje rewizyjne i komisje świadczeniowe (rentowe). Tym ostatnim zlecono wykonywanie nadzoru nad czynnościami dyrektorów w zakresie przyznawania świadczeń i orzekanie w tych sprawach w pewnych określonych wypadkach. Wszystkie czynności w zakresie wykonywania ubezpieczeń społecznych, nie zaliczone do zakresu działania rady zarządzającej lub innych organów specjalnych, poruczono dyrektorom (w kasach chorych — dyrekcji, złożonej z dyrektora i lekarza naczelnego). Tak więc rozporządzenie przeprowadziło ścisły i wyraźny podział między radą a czynnikami jednostkowo-fachowymi. Nakoniec rozporządzenie dokładnie i szczegółowo ustaliło — w znacznie szerszym niż dotąd zakresie — uprawnienia władzy nadzorczej, powierzając jej kontrolę nad działalnością instytucji ubezpieczeń społecznych nie tylko z punktu widzenia legalności, lecz również i celowości, przy oddaniu do rozporządzenia całego szeregu środków, jak zatwierdzanie uchwał w najważniejszych sprawach, zwłaszcza co do gospodarki finansowej, rozwiązywanie organów kolegialnych i ustanawianie komisarzy, zawieszanie dyrektorów i t. p.

c) Ustawa scaleniowa.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 roku przejęła znaczną większość przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 roku o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych. Natomiast inne punkty tej ustawy, takie jak: wiek uprawniający do renty starczej, wysokość renty wypadkowej, uprawnienia do renty wdowiej i t. d., nasuwały przy jej opracowywaniu wiele wątpliwości wobec coraz wzrastających trudności gospodarczych, które budziły opór przeciw podwyższeniu obciążenia społecznego. Niemniej jednak rząd stał na stanowisku, że warunki kryzysowe nie powinny usprawiedliwiać zupełnego zaniechania reformy ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w kierunku uzupełnienia ich ubezpieczeniem inwalidzkim i starczem na tych obszarach, które go dotąd nie posiadały.

Wniesiony w dniu 2 marca 1932 roku do sejmu nowy projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym dokonał przeto pewnego prze-

wartościowania pomiędzy poszczególnymi działami ubezpieczenia społecznego:¹⁾ kosztem oszczędności w zakresie ubezpieczenia na wypadek choroby, ubezpieczenia o świadczeniach krótkotermiowych i doraźnych, wprowadził mianowicie nowe ubezpieczenie emerytalne robotników — skromne co do wymiaru świadczeń, ale stosunkowo hojnie uprzystępniające nabycie praw do nich — i podwyższył w pewnej mierze poziom ubezpieczenia od wypadków. Tylko dzięki tego rodzaju przesunięciom można było w warunkach stosunkowo najmniej pomyślnych dokonać ważnej tej reformy społecznej bez ogólnego podwyższenia ciężarów socjalnych, a nawet przy pewnym ich obniżeniu na ziemiach zachodnich.

W toku całorocznych swych prac nad ustawą władze ustawodawcze dokonały w projekcie rządowym licznych zmian, przeważnie w sensie rozszerzającym uprawnienia ubezpieczonych. Rozszerzono powszechność ubezpieczenia; jedynie w stosunku do robotników rolnych ograniczono tę powszechność w zakresie ryzyka chorobowego, zapowiadając wzamian za to w tekście ustawy powołanie do życia odrębnego ubezpieczenia emerytalnego robotników rolnych. Zmieniono przepisy o opłatach za porady lekarskie i lekarstwa. Poprawiono wydatnie i mocniej ugruntowano finansowo świadczenia emerytalne; w szczególności podwyższono kwotę zasadniczą (na 10—16% z 9 — 10% zarobku), polepszoło świadczenia specjalne na rzecz górników i hutników i wprowadzono zaopatrzenia inwalidzkie na rzecz osób, które ze względu na swój podeszły wiek w chwili wprowadzenia w życie ustawy nie mogłyby uzyskać prawa do świadczeń emerytalnych. Polepszenie ubezpieczenia emerytalnego możliwe było wyłącznie dzięki ofiarności warstw pracowniczych, których przedstawicielstwo parlamentarne w łonie obozu współpracującego z rządem zgodziło się na podwyższenie pracowniczej części składki tego działu ubezpieczeń społecznych o 1,4% zarobku. Poważne zmiany w obrębie organizacji ubezpieczeń społecznych poszły w kierunku podkreślenia u góry odrębności poszczególnych rodzajów ubezpieczenia społecznego, które miały być administrowane przez zakłady niezależne od siebie organizacyjnie i finansowo, natomiast pełnego scalenia ich ze sobą u dołu — w ubezpieczalniach społecznych.

Uchwalona po dokonaniu tych i innych zmian dnia 28 marca 1933 roku ustawa o ubezpieczeniu społecznym jest pierw-

¹⁾ Kierowano się przekonaniem, że reforma „nie może być w chwili obecnej połączona ze zwiększeniem obciążeń warsztatu pracy, nie może wpływać hamująco na zdolność wytwórczą i konkurencyjną naszego organizmu gospodarczego”. Wobec tego „projekt ustawy bynajmniej nie może być idealny z punktu widzenia stopnia, w jakim potrzeby społeczne, którym ma zadość uczynić, będą mogły być zaspokojone”. (Z przemówienia w sejmie ministra Opieki Społecznej w dniu 16 lutego 1932 roku).

szym polskim kodeksem ubezpieczeń społecznych. Dzięki niej unifikacja w tej dziedzinie polityki społecznej stała się faktem dokonanym, wyjąwszy pod względem terytorjalnym ostatnie pozostałości ustawodawstwa dzielnicowego na Górnym Śląsku (ubezpieczenie chorobowe, inwalidzkie i górnicze) oraz pozostawione narazie na uboczu ubezpieczenia emerytalne robotników rolnych w dzielnicach zachodniej. Pod względem rzeczowym poza zakresem ustawy pozostało jedynie i wyłącznie zabezpieczenie na wypadek bezrobocia oraz unormowanie materialne, nie zaś strona organizacyjna, ubezpieczeń pracowników umysłowych. Natomiast ustawa normuje pokrycie ryzyk: starości, inwalidztwa, śmierci, wypadku w zatrudnieniu, choroby zawodowej i zwykłej oraz macierzyństwa.

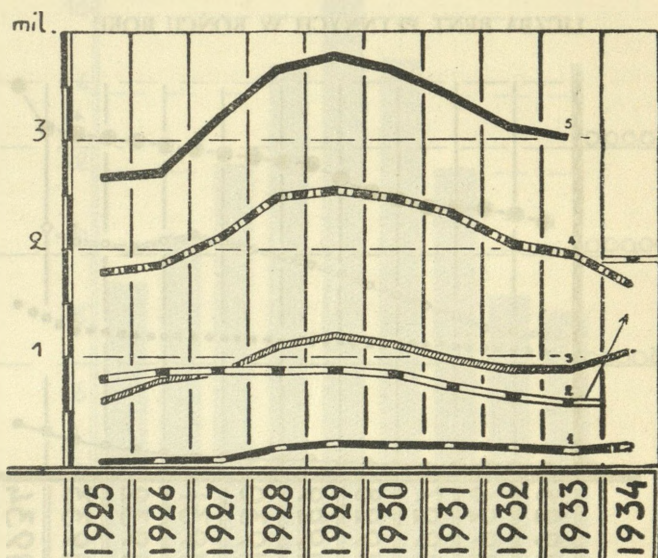
Zakres osobowy ubezpieczenia ujęła ustawa szeroko. Wprawdzie zasięg trzech normowanych nią gałęzi ubezpieczenia nie pokrywa się ze sobą całkowicie, zbliża się jednak do siebie dość znacznie. Jedyną wielką dziedziną pracy najemnej, której nie udało się wciągnąć w obręb ubezpieczenia społecznego, pozostała praca w rolnictwie: załamanie się opłacalności produkcji rolnej nie tylko nie pozwoliło rozciągnąć na gospodarstwa rolne nowego ubezpieczenia emerytalnego, nie tylko skłoniło do ponownego odroczenia zastosowania do nich ubezpieczenia wypadkowego w województwach centralnych, wschodnich i południowych (o ile gospodarstwo nie przekracza 30 ha), ale nawet zmusiło do zwolnienia gospodarstw rolnych z ubezpieczenia na wypadek choroby, obowiązującego poprzednio w stosunku do nich w całej rozciągłości w województwach zachodnich, częściowo zaś i na innych obszarach Polski. To ostatnie ubezpieczenie zastąpiono w stosunku do gospodarstw powyżej 30 ha świadczeniami, udzielanymi bezpośrednio pracownikom przez pracodawcę. Coprawda uprzywilejowanie pracownikom rolnym świadczeń ubezpieczenia na wypadek choroby stanowiło zagadnienie, którego i przedtem nie można było uważać za rozwiązane; ale i praktyka w ciągu 1934 roku w zakresie omówionych powyżej świadczeń zastępczych, udzielanych przez pracodawców rolnych zatrudnionym u nich pracownikom, nie dała wyników zadowalających. Należy oczekiwać, że zmniejszenie ciężarów, obarczających dotąd rolnictwo z tytułu ubezpieczenia na wypadek choroby, umożliwi przynajmniej objęcie robotników rolnych ubezpieczeniem emerytalnym, dostosowaniem do szczególnych warunków ich pracy; właściwy projekt wniesiono do sejmu w 1934 roku.

Poza tem całkowicie wyłączono z zasięgu ubezpieczenia tylko niektóre kategorie pracowników, czyto zabezpieczonych skądinąd czy nie nadających się całkowicie do ubezpieczenia ze względu na ich szczególne warunki pracy i zatrudnienia. Istnieją też na mocy ustawy pewne wyłączenia częściowe, mianowicie niektóre grupy pracowników podlegają nie wszystkiemu trzem zasadniczym rodzajom ubezpieczenia, lecz jednemu tylko lub dwum z pośród nich. Naj-

węższy jest zakres ubezpieczenia emerytalnego (wyłączeni terminatorzy, osoby niezdolne do zarabkowania, inwalidzi, osoby, które ukończyły 60 rok życia); szerszy nieco — ubezpieczenia na wypadek choroby (zwolnienie robotników rolnych z zastrzeżeniem świadczeń wymienionych powyżej, jak również krewnych pracodawcy, praktykantów i wolontariuszy, wreszcie więźniów); najszerszy — ubezpieczenia od wypadków.

W dziedzinie świadczeń, jak już zaznaczono, uległy obniżeniu świadczenia na wypadek choroby: nie mogło jednak być

PRZECIĘTNA LICZBA UBEZPIECZONYCH



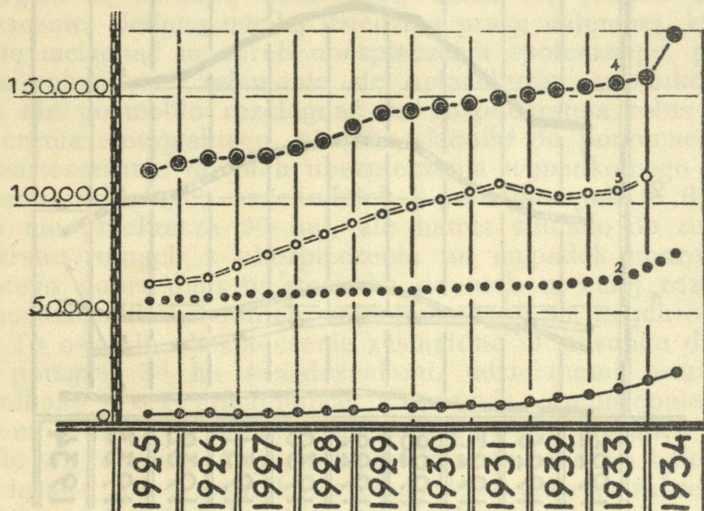
1 — ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych; 2 — ubezpieczenie emerytalne robotników, górników i kolejarzy; 3 — ubezpieczenie na wypadek bezrobocia; 4 — ubezpieczenie na wypadek choroby; 5 — ubezpieczenie od wypadków (dane za rok 1934 nie zawierają pracowników rolnych i pracowników na Górnym Śląsku).

inaczej, jeżeli miało się zadość uczynić głównemu postulatowi ubezpieczeniowemu warstwy robotniczej i wprowadzić ubezpieczenie emerytalne. Wytworzyły się zresztą z biegiem czasu w kasach chorych pewne przerosty świadczeń, podrażające nadmiernie tę gałąź ubezpieczenia społecznego. Wobec tego że nowa ustawa uczyniła jej świadczenia bardziej elastycznymi przy usztywnieniu składki ubezpieczeniowej i że prócz tego nastąpiło naturalne jej odciążenie przez nowe ubezpieczenie emerytalne, a w niejkiej mierze i przez ubez-

pieczenie chorób zawodowych, przeto stało się możliwe takie obniżenie wydatków w ubezpieczeniu na wypadek choroby — a wśród nich i wydatków na świadczenia — które pozwoliło skomprimować składkę do 5% zarobku za robotników, a do 4,6% zarobku za pracowników umysłowych.

Główne świadczenia ubezpieczenia na wypadek choroby stanowią: pomoc lecznicza, zwalczająca bezpośrednio chorobę, i zasiłki pieniężne, dostarczające środków utrzymania w okresie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą. Nowa ustawa ograniczyła okres pomocy leczniczej z 39 tygodni do 26 tygodni. Równocześnie wprowadzono zasadę pobierania za tę pomoc niewielkich dopłat,

LICZBA RENT PŁYNNYCH W KOŃCU ROKU

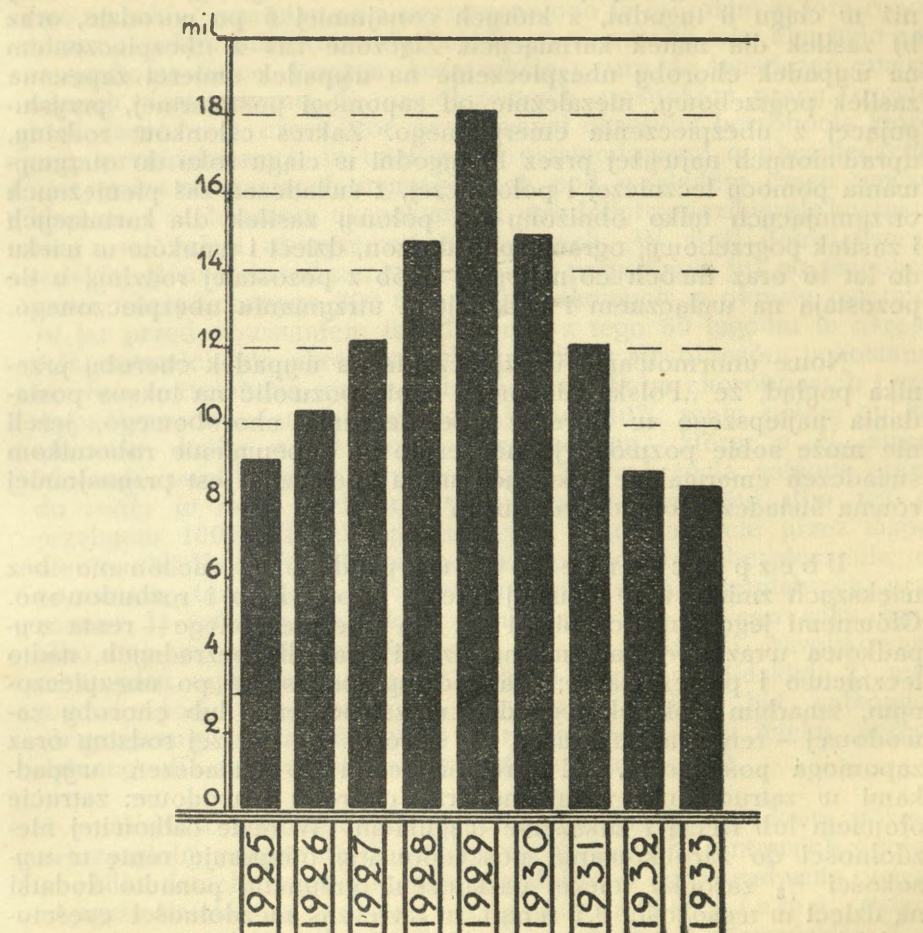


1 — ubezpieczenie pracowników umysłowych; 2 — ubezpieczenie dodatkowe górników i kolejarzy; 3 — ubezpieczenie od wypadków; 4 — ubezpieczenie emerytalne robotników.

od których jednak zwalnia się ubezpieczonego w licznych przypadkach natury bądź subiektywnej (pracownicy nisko uposażeni, dzieci), bądź obiektywnej (choroby stanowiące wynik wypadku, choroby ostre i zakaźne, zabiegi chirurgiczne i rozpoznawcze). Zasiłki, które według nowej ustawy uzyskuje ubezpieczony w zasadzie po 4 tygodniach ubezpieczenia, zmniejszono z 60 do 50% zarobku; wypłaca się je zaś nie dłużej niż przez 26 tygodni, poczynając od czwartego dnia niezdolności do pracy (gdy zaś niezdolność do pracy wystąpiła później niż w trzecim dniu choroby — od pierwszego dnia nie-

zdolności). Zaznaczone ograniczenia świadczeń pieniężnych są głównymi, lecz nie jedynymi, jakie wprowadzono w tym zakresie. Ubezpieczonym leczonym w szpitalu wypłaca się dodatek domowy, o ile

DNIE ZASIŁKOWE W UBEZPIECZENIU NA WYPADEK CHOROBY



mają na utrzymaniu choćby jedną osobę, w pozostałych wypadkach—niższy od tamtego dodatek szpitalny. Po ustaniu stosunku pracy, uzasadniającego obowiązek ubezpieczenia, prawo do świadczeń leczniczych przysługuje co najwyżej w ciągu 13 tygodni, i to o ile

zachorzenie nastąpiło w przeciągu trzech (względnie czterech) tygodni od ustania ubezpieczenia.

Złączone z ubezpieczeniem na wypadek choroby ubezpieczenie na wypadek macierzyństwa zapewnia, po przebyciu 4 miesięcy ubezpieczenia w ciągu ostatnich 12 miesięcy, prócz pomocy lekarskiej i położniczej: a) zasiłek połogowy w wysokości chorobowego (poprzednio dwukrotnie wyższy) — nie dłużej niż w ciągu 8 tygodni, z których conajmniej 6 po porodzie, oraz b) zasiłek dla matek karmiących. Złączone zaś z ubezpieczeniem na wypadek choroby ubezpieczenie na wypadek śmierci zapewnia zasiłek pogrzebowy, niezależnie od zapomogi pośmiertnej, przysługującej z ubezpieczenia emerytalnego. Zakres członków rodziny, uprawnionych najwyżej przez 13 tygodni w ciągu roku do otrzymywania pomocy leczniczej i położniczej, z świadczeń zaś pieniężnych otrzymujących tylko obniżony do połowy zasiłek dla karmiących i zasiłek pogrzebowy, ograniczono do żon, dzieci i wnuków w wieku do lat 16 oraz dwóch co najwyżej osób z pozostałej rodziny, o ile pozostają na wyłącznym i całkowitym utrzymaniu ubezpieczonego.

Nowe unormowanie ubezpieczenia na wypadek choroby przenika pogląd, że „Polska nie może sobie pozwolić na luksus posiadania najlepszego w Europie ubezpieczenia chorobowego, jeżeli nie może sobie pozwolić jednocześnie na zapewnienie robotnikom świadczeń emerytalnych, których waga społeczna jest przynajmniej równa świadczeniom chorobowym”.

Ubezpieczenie od wypadków zachowano bez większych zmian, a w pewnej mierze poprawiono i rozbudowano. Głównymi jego świadczeniami są: dla ubezpieczonego — renta wypadkowa wraz z dodatkami na dzieci oraz dla bezradnych, nadto lecznictwo i protezowanie; dla rodziny pozostałej po ubezpieczonym, zmarłym wskutek wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej — renty: a) wdowie, b) sieroce, c) dalszej rodziny oraz zapomoga pośmiertna. Z uprawniającymi do świadczeń wypadkami w zatrudnieniu zrównano trzy choroby zawodowe: zatrucie ołowiem lub rtęcią i zakażenie węglikiem. W razie całkowitej niezdolności do zarabkowania poszkodowany otrzymuje rentę w wysokości $\frac{2}{3}$ zarobku (ciężej uszkodzeni otrzymują ponadto dodatki na dzieci w wysokości 0,1 renty), w razie zaś niezdolności częściowej (nie mniejszej jednak niż 10%-wej) — odpowiednią część powyższej renty pełnej. Renta wdowia wynosi 30%; renta sieroca, należąca chłopcom do ukończenia 17-go, dziewczętom zaś do 18-go roku życia (przy możliwości przedłużania tych granic w pewnych, określonych sytuacjach), wynosi dla sieroty pełnej 25%, dla sieroty częściowej 20% przeciętnego zarobku ubezpieczeniowego. Renty dalszej rodziny mogą wynosić łącznie nie więcej niż 20% zarobku.

Zapomoga pośmiertna równa się jednomiesięcznemu zarobkowi zmarłego. Wreszcie rozszerzono znacznie w tym dziale ubezpieczeń świadczenia rzeczowe.

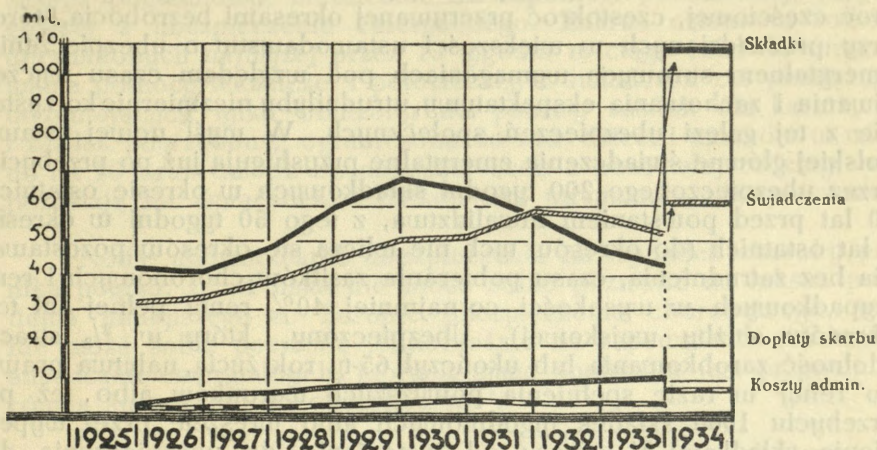
Punkt ciężkości ustawy o ubezpieczeniu społecznem spoczywa niewątpliwie na ubezpieczeniu emerytalnem. Wobec stosunkowo niskiej składki świadczenia tego ubezpieczenia nie mogły być wysokie, wzamian zato uprzyświepniono je szerokim kołom robotniczym; nabywanie prawa do świadczeń określono tak, aby było ono stosunkowo łatwe. Przytem konstrukcję prawa do świadczeń emerytalnych dostosowano do współczesnych stosunków pracy, częstokroć częściowej, częstokroć przerywanej okresami bezrobocia, które, przy przewidzianych w większości ustawodawstw o ubezpieczeniu emerytalnem surowych wymaganiach pod względem czasu wyczerkiwania i zachowania ekspektatywy, utrudniłyby niezmiernie korzystanie z tej gałęzi ubezpieczeń społecznych. W myśl nowej ustawy polskiej główne świadczenia emerytalne przysługują już po przebyciu przez ubezpieczonego 200 tygodni składkowych w okresie ostatnich 10 lat przed powstaniem inwalidztwa, z tego 50 tygodni w okresie 3 lat ostatnich (do okresów tych nie wlicza się okresów pozostawania bez zatrudnienia, czasu pobierania zasiłków chorobowych i rent wypadkowych w wysokości co najmniej 40% renty pełnej ani też okresów służby wojskowej). Ubezpieczony, który w $\frac{2}{3}$ stracił zdolność zarobkowania lub ukończył 65-ty rok życia, nabywa prawo do renty w razie spełnienia powyższych warunków albo też po przebyciu 1000 składek tygodniowych albo wreszcie przez wypełnienie składkami $\frac{3}{4}$ okresu od wstąpienia do ubezpieczenia do powstania inwalidztwa. Prawo do świadczeń emerytalnych przyznano: 1) wdowie po ukończeniu przez nią 60-ego roku życia albo też w razie wcześniejszej utraty zdolności zarobkowania w stopniu, uprawniającym do poboru renty inwalidzkiej; 2) wdowcowi pod temi samemi warunkami, jeżeli był całkowicie utrzymywany przez zmarłą; 3) sierotom—do granicy wieku, przewidzianego dla analogicznych świadczeń wypadkowych.

Wartość społeczna ubezpieczenia emerytalnego, które normalnie mogłoby przystąpić do udzielania świadczeń rentowych dopiero po kilku latach, wystąpiła bezpośrednio po wprowadzeniu ustawy w życie dzięki zaopatrzeniu inwalidzkemu, ustanowionemu przez nią dla dzielnic poaustriackiej i porosyjskiej. Z zaopatrzenia korzystają na tych obszarach, pozbawionych do tego czasu robotniczego ubezpieczenia emerytalnego, osoby, które w chwili wejścia w życie ustawy miały ukończony 65-ty rok życia, nie posiadają niezbędnych środków utrzymania, a w ciągu ostatnich lat 14-tu pozostawały co najmniej przez 4 lata w zatrudnieniu, które uzasadniałoby obowiązek ubezpieczenia emerytalnego, jak rów-

niez osoby, objęte ubezpieczeniem emerytalnem, nie mogące jednak uzyskać prawa do świadczeń emerytalnych ze względu na swój podeszły wiek w chwili wprowadzenia w życie ustawy.

Zamierzone początkowo w toku przygotowywania ustawy ogólne obniżenie wieku, uprawniającego do otrzymania renty starczej, okazało się niemożliwe. Pewne przywileje zdołano zapewnić wyłącznie

UBEZPIECZENIE EMERYTALNE ROBOTNIKÓW I DODATKOWE UBEZPIECZENIE GÓRNIKÓW I KOLEJARZY



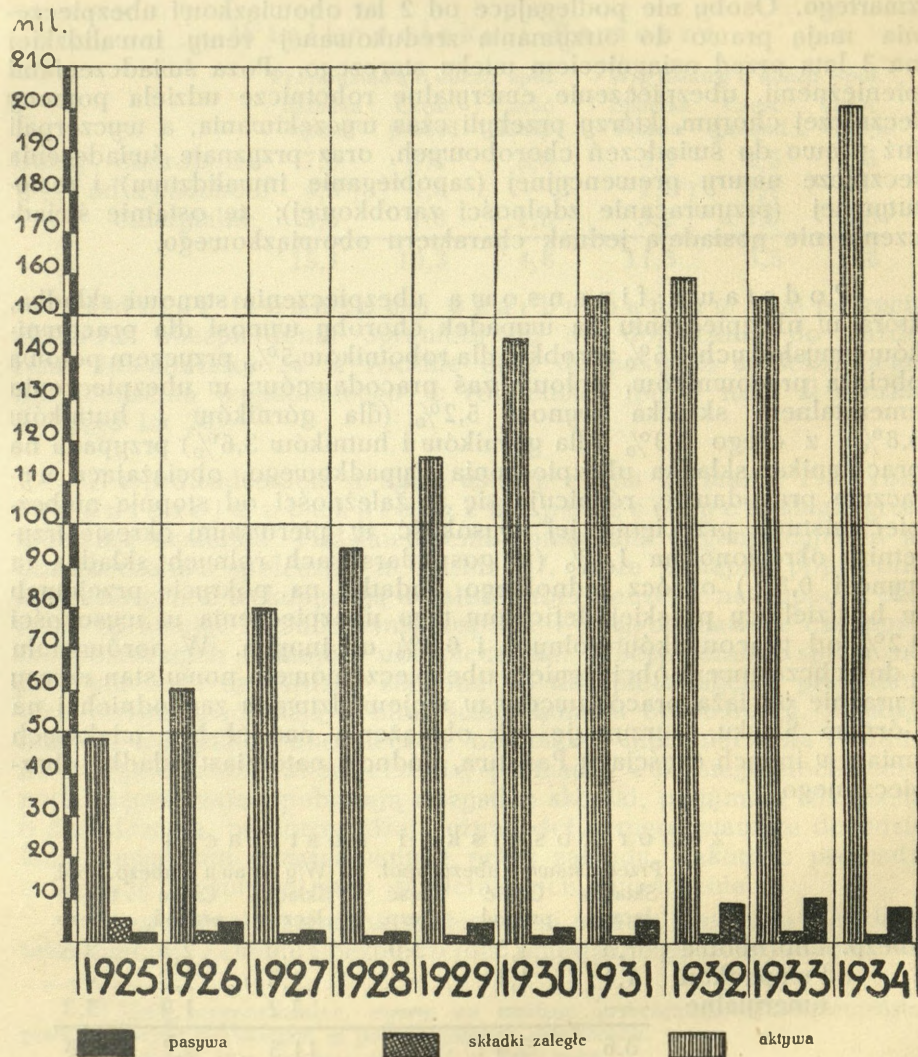
dwum kategoriom pracowniczym: górnikom i hutnikom. Ubezpieczenie ich uregulowano w drodze kompromisu między uzasadnioną historycznie ideą zupełnie odrębnego ich ubezpieczenia a ideą włączenia ich całkowicie i bez reszty do ogólnego ubezpieczenia robotników, za czem przemawiało krytyczne położenie produkcji w tych działach i kurczący się stan zatrudnienia w górnictwie i hutnictwie. Obie te kategorie mianowicie objęto ubezpieczeniem ogólnem, ale wzamian za podwyższenie składki poprawiono w stosunku do nich warunki korzystania ze świadczeń: w razie przebycia pewnych okresów ubezpieczenia z podwyższoną składką górnicy i hutnicy uzyskują prawo—do renty inwalidzkiej już z osiągnięciem 60-go roku życia, albo z chwilą utraty 50% zdolności zarobkowania, wdowy zaś po nich prawo do renty wdowiej z osiągnięciem 50 roku życia (poza innemi korzyściami w okresie przejściowym).

Wymiar renty inwalidzkiej i świadczeń pochodnych ukształtowano w sposób elastyczny. Składa się ona: z kwoty za-

sadniczej w wysokości, określanej corocznie dla rent ustalanych w danym roku w granicach od 10 do 16% przeciętnego zarobku ubezpieczonych, którym albo po których w ubiegłym roku przyznano świadczenia, oraz z kwoty indywidualnej, wymierzonej według przeciętnego, miesięcznego zarobku ubezpieczonego (10 do 40%

**UBEZPIECZENIE EMERYTALNE ROBOTNIKÓW I DODATKOWE UBEZPIECZENIE
GÓRNIKÓW I KOLEJARZY**

(Dla r. 1934 dane tymczasowe)



zarobku). Renty niższe (dla ubezpieczonych o zarobku tygodniowym do 36 zł) uzupełniane są przez dopłaty roczne, tem wyższe, im niższy jest zarobek. Osoby pobierające rentę inwalidzką mają prawo do dodatków na dzieci. Renta wdowia wynosi połowę, sieroca — $\frac{1}{5}$ renty inwalidzkiej. W razie, gdy wdowa nie otrzymuje renty, lub w razie śmierci obojga rodziców sumę rent podwyższa się o 15%. Po śmierci ubezpieczonego lub rencisty należy się rodzinie, poza świadczeniami rentowymi na rzecz pozostałych członków rodziny, zapomoga pośmiertna w wysokości miesięcznego zarobku zmarłego. Osoby nie podlegające od 2 lat obowiązkowi ubezpieczenia mają prawo do otrzymania zredukowanej renty inwalidzkiej na 3 lata przed osiągnięciem wieku starczego. Poza świadczeniami pieniężnymi, ubezpieczenie emerytalne robotnicze udziela pomocy leczniczej chorym, którzy przebyli czas wyczekiwania, a wyczerpali już prawo do świadczeń chorobowych, oraz przyznaje świadczenia lecznicze natury prewencyjnej (zapobieganie inwalidztwu) i restytutywnej (przywracanie zdolności zarobkowej); te ostatnie świadczenia nie posiadają jednak charakteru obowiązkowego.

Podstawę finansową ubezpieczenia stanowi składka, która w ubezpieczeniu na wypadek choroby wynosi dla pracowników umysłowych 4,6% zarobku, dla robotników 5%, przyczem połowa obciąża pracowników, połowa zaś pracodawców; w ubezpieczeniu emerytalnem składka wynosi 5,2% (dla górników i hutników 5,8%), z czego 3,3% (dla górników i hutników 3,6%) przypada na pracownika; składka ubezpieczenia wypadkowego, obciążająca wyłącznie pracodawcę, różnicuje się w zależności od stopnia niebezpieczeństwa, przeciętną jej wysokość w pierwszym okresie trzyletnim określono na 1,1% (w gospodarstwach rolnych składka ta wynosi 0,8%) oprócz jednolitego dodatku na pokrycie przejętych w b. dzielnicy pruskiej deficytów tego ubezpieczenia w wysokości 0,2% od pracowników rolnych i 0,3% od innych. W porównaniu z dotychczasowem obciążeniem ubezpieczeniowem nowy stan rzeczy wyraźnie odciąża pracodawców w województwach zachodnich i na Górnym Śląsku, utrzymuje ich obciążenia naogół bez większych zmian w innych częściach Państwa, podnosi natomiast składkę ubezpieczonego.

B. zabór rosyjski i austriacki

	Przed ustawą o ubez. społ.			W/g ustawy o ubez. społ.		
	Składka łączna	Część pracod.	Część ubez.	Składka łączna	Część pracod.	Część ubez.
Ubezp. chorobowe	7,5	4,5	3,0	5,0	2,5	2,5
„ od wypadków	1,1	1,1	—	1,3 ¹⁾	1,3	—
„ emerytalne	—	—	—	5,2	1,9	3,3
	8,6	5,6	3,0	11,5	5,7	5,8

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

G ó r n y Ś ł ą s k

	Przed ustawą o ubezp. społ.			W/g ustawy o ubezp. społ.		
	Składka łączna	Część pracod.	Część ubezp.	Składka łączna	Część pracod.	Część ubezp.
Ubezp. chorobowe	6,0	2,0	4,0	6,0	2,0	4,0
„ od wypadków	5,8 ²⁾	5,8	—	3,0 ¹⁾	3,0	—
„ emerytalne	5,4	2,7	2,7	5,4	2,7	2,7
	17,2	10,5	6,7	14,4	7,7	6,7

W i e l k o p o l s k a i P o m o r z e

	Przed ustawą o ubezp. społ.			W/g ustawy o ubezp. społ.		
	Składka łączna	Część pracod.	Część ubezp.	Składka łączna	Część pracod.	Część ubezp.
Ubezp. chorobowe	7,5	4,5	3,0	5,0	2,5	2,5
„ od wypadków	4,0 ²⁾	4,0	—	1,1 ¹⁾	1,1	—
„ emerytalne	3,6	1,8	1,8	5,2	1,9	3,3
	15,1	10,3	4,8	11,3	5,5	5,8

Udział finansowy skarbu państwa w pokryciu ciężarów ubezpieczenia ogranicza się do dopłacania do każdej renty inwalidzkiej 24 zł rocznie oraz do pokrycia części deficytu ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie (po 3 milj. zł rocznie w ciągu lat 20).

Z wprowadzeniem w życie ustawy z dnia 28 marca 1933 roku organizacja ubezpieczeń społecznych uległa gruntownemu scaleniu. Podstawowymi komórkami organizacyjnymi są ubezpieczalnie społeczne w liczbie 67, które zastąpiły poprzednie kasy chorych, a wykonywają w całości ubezpieczenie na wypadek choroby, sprawując równocześnie wspólne i przygotowawcze czynności dla pozostałych rodzajów ubezpieczenia. Ubezpieczalnie społeczne, jako placówki najbardziej zbliżone do ubezpieczonych i pracodawców, utrzymywać mają z nimi ścisły kontakt bezpośredni. Ustalają one dla wszystkich ubezpieczeń obowiązki ubezpieczenia i prawo do kontynuowania ubezpieczenia, prowadzą ewidencję ubezpieczonych, wymierzają i pobierają wszystkie składki, przyjmują roszczenia o świadczenia, przeprowadzają czynności przygotowawcze do udzielania świadczeń przyznawanych przez zakłady, na koniec prowadzą ewidencję i kontrolę osób pobierających świadczenia.

Poza ubezpieczalniami społecznymi ustawa stworzyła 4 zakłady, mianowicie: Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Za-

¹⁾ Cyfry przypuszczalne, oparte na analizie przeciętnego niebezpieczeństwa przedsiębiorstw położonych w poszczególnych dzielnicach.

²⁾ Składka, jaką należało ściągnąć w 1933 roku.

kład Ubezpieczenia od Wypadków i Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, które miały bezpośrednio wykonywać powierzone im działy ubezpieczeń społecznych, t. j. przyznawać świadczenia i gospodarować funduszami ubezpieczeniowymi, oraz piąty Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, uzupełniający i uzgadniający działalność ubezpieczalni społecznych w zakresie sprawowanego przez nie ubezpieczenia na wypadek choroby. Nadbudowę gmachu ubezpieczeń społecznych stanowiła Izba Ubezpieczeń Społecznych powołana 1) do koordynowania działalności ubezpieczalni społecznych i zakładów we wszystkich rodzajach ubezpieczeń społecznych oraz 2) do działalności, zmierzającej do osiągania wspólnych celów tych instytucji. Zakłady i Izba zastąpione zostały z dniem 1 stycznia 1935 roku przez jeden Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Wewnętrzna budowa organów ubezpieczenia społecznego odpowiada naogół tym wszystkim poglądom na organizację ubezpieczeń społecznych, które znalazły wyraz w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 roku. W ubezpieczalni społecznej organem uchwałodawczym jest rada, obejmująca członków z wyboru i nominatów; komisja administracyjna, wykonywająca nadzór nad czynnościami dyrekcyj (dyrektor, lekarz naczelny, wicedyrektor), stanowi główny ośrodek administracji ubezpieczalni; dalszemi jej organami są komisje: rozjemcza i rewizyjna.

Zwierzchni nadzór nad ubezpieczalniami społecznymi a bezpośredni nad zakładami miał należeć do ministra Opieki Społecznej. Bezpośredni nadzór nad ubezpieczalniami społecznymi miały sprawować państwowe urzędy ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z przedstawionymi powyżej zasadniczymi poglądami na rolę i zakres samorządu ubezpieczeniowego uległ rozszerzeniu nadzór państwowy nad ubezpieczeniami społecznymi.

8. NOWE PRZEPISY O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM W ŻYCIU.

Wyznaczony na dzień 1 stycznia 1934 roku termin wprowadzenia w życie w całej rozciągłości ustawy z 28 marca 1933 roku postawił wobec zadań bardzo trudnych wszystkie czynniki odpowiedzialne za losy ubezpieczeń społecznych. Ustawa w wielu punktach, nie pozbawionych istotnego znaczenia, jest ustawą ramową; ramy te trzeba było przeto wypełnić treścią prawną w drodze kilkudziesięciu rozporządzeń wykonawczych. Przeważnie bezpośrednio w przededniu wejścia w życie ustawy ogłoszono 21 rozporządzeń najniezbędniejszych dla uruchomienia ubezpieczeń społecznych na nowych podstawach.

W pierwszym rządzie musiał być ustalony system wymiaru i poboru składek oraz związana z nim sprawa prowadzenia ewidencji ubezpieczonych. Były przytem możliwe dwa systemy: a) system znaczkowy który polega na uiszczaniu przez pracodawcę składek zapomocą znaczków ubezpieczeniowych, nalepianych przez niego na kartach, znajdujących się w posiadaniu ubezpieczonych — system taki obowiązywał dotąd w ubezpieczeniu inwalidzkim w dzielnicy ponemieckiej; b) drugi system, który polega na wymierzaniu i ściąganiu składek przez samą instytucję ubezpieczeniową, która prowadzi szczegółową ewidencję kontową pracodawców i ubezpieczonych — system ten stosowany był w ubezpieczeniu chorobowym oraz w ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Wybrano¹⁾ ten drugi, który w pewnych wypadkach może być droższy od pierwszego, ale zapewnia ściślejszą ewidencję ubezpieczonych; system ten musiał być zresztą ustalony chociażby ze względu na przepisy o granicy policzalnych zarobków oraz z powodu różnej stopy składek.

Niezależnie od jednolite prowadzonych prac reorganizacyjnych wprowadzono z dniem 1 listopada 1933 roku — zamiast ubezpieczenia na wypadek choroby pracowników rolnych — świadczenia na ich rzecz ze strony pracodawców²⁾, przekształcono kasy chorych w ubezpieczalnie społeczne w ogólnej liczbie 67³⁾ i ustalono dopłaty za porady lekarskie (20 gr), lekarstwa (10 gr) i t. p., ujmując wszakże bardzo szeroko i liberalnie listę wyjątków od dopłat⁴⁾. Nadto w zakresie ubezpieczenia na wypadek choroby wydano liczne rozporządzenia o charakterze proceduralnym i technicznym.

Jednem z najważniejszych zagadnień przejściowych w związku z ustawą było bliższe określenie uprawnień, nabytych przed wejściem w życie ustawy w ubezpieczeniu wypadkowym oraz w istniejących dotąd ubezpieczeniach emerytalnych (w województwach zachodnich — ubezpieczenie inwalidzkie, w Małopolsce — ubezpieczenie górników).⁵⁾ Traktując w sposób zasadniczo pozytywny

¹⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 28 grudnia 1933 roku o sposobie dokonywania zgłoszeń w zakresie ubezpieczeń społecznych, uiszczaniu składek i kontroli czynności pracodawców.

²⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 września 1933 roku oraz związane ściśle z poprzedniem rozporządzenie ministra Opieki Społecznej w porozumieniu z ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych z 19 stycznia 1934 roku o pomocy leczniczej dla pracowników rolnych.

³⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 30 grudnia 1933 roku o przekształceniu się kas chorych na ubezpieczalnie społeczne i ustaleniu okręgów i siedzib ubezpieczalni.

⁴⁾ Rozporządzenia ministra Opieki Społecznej z 28 grudnia 1933 i z 23 stycznia 1934 roku o dopłatach za porady lekarskie, lekarstwa, środki lecznicze pomocnicze i zabiegi lecznicze.

⁵⁾ Dwa rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1933 roku: 1) w sprawie uprawnień osób, które były ubezpieczone na zasadzie dotychczas obowiązujących ustaw o ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa, śmierci i na starość oraz 2) w sprawie uprawnień osób ubezpieczonych oraz korzystających ze świadczeń na zasadzie dotychczas obowiązujących ustaw o ubezpieczeniu od wypadków.

uprawnienia, które ustawa zastała w dniu 1 stycznia 1934 roku, uznano, że świadczenia już płynne mają nadal przysługiwać uprawnionym w dotychczasowej swej wysokości; świadczenia wypadkowe nawet podniesiono przez ustanowienie minimalnej podstawy zarobkowej ich wymiaru, przez podwyższenie wymiaru rent wdowich i sierocych w dzielnicy poniemieckiej i przez przyznanie prawa do leczenia i do protez ofiarom wypadków w dzielnicach poaustriackiej i porosyjskiej. W ten sposób wyrównano poziom świadczeń, oparty na dwóch obowiązujących dotąd w Polsce systemach ubezpieczenia wypadkowego.

Najtrudniejszym ubezpieczeniowo zagadnieniem emerytalnym było określenie dalszej sytuacji nie rent już płynnych (w dzielnicy zachodniej, które w stosunku do rent przejętych przez Zakład podniesiono do poziomu stawek zaopatrzeniowych, o ile nie osiągały ich wysokości), lecz sytuacji ekspektatyw jeszcze niezrealizowanych. Zdecydowano¹⁾, by ubezpieczeni do czasu nabycia praw w nowym ubezpieczeniu zachowali uprawnienia, przysługujące im na podstawie ustawodawstwa poprzednio obowiązującego, przyczem okresy nowego ubezpieczenia zaliczono na ubezpieczenie dawne (nie vice versa); pewne przewidziane w dawnym ustawodawstwie świadczenia przysługują nawet po nabyciu prawa do świadczeń na podstawie nowej ustawy.

Ustalono²⁾ też wysokość zaopatrzeń o charakterze mieszanym opiekuńczo-ubezpieczeniowym, przyznanych przez ustawę osobom z pośród starszej generacji robotniczej, które ze względu na podeszły wiek w chwili wejścia w życie ustawy nie mogły uzyskać właściwych świadczeń emerytalnych, a pozostawały bez środków utrzymania. (20 zł. miesięcznie inwalidom, odpowiednią część tej kwoty wdowom i sierotom). Zaopatrzenia wypełniają niezrozumiałą dla szerokich warstw lukę, powstającą z konieczności między wprowadzeniem ubezpieczeń emerytalnych a podjęciem przez nie wypłaty świadczeń rentowych.

Niemniej ważne i niemniej trudne od związanych z wprowadzeniem ustawy prac normatywnych było stworzenie organizacyjnych podstaw ubezpieczenia. Powołano do życia nowe instytucje ubezpieczeniowe, mianowicie Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników i Izbę Ubezpieczeń Społecznych, równocześnie zaś dostosowano do nowych funkcji instytucje już istniejące. O ile nie miało być zahamowane funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych, wszystkie ubezpieczalnie, jako podstawowa komórka organizacyjna,

¹⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 19 lipca 1935 roku w sprawie minimalnej wysokości rent Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych na zasadzie IV Księgi Ordynacji Ubezpieczeniowej Rzeszy Niemieckiej z dnia 19 lipca 1911 r.

²⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 28 grudnia 1933 roku.

musiały rozpocząć natychmiast, równocześnie i w całej rozciągłości szeroką i różnorodną działalność, do której były powołane: założyć dokładną i prowadzoną bieżąco ewidencję pracodawców i ubezpieczonych, ustalić obowiązek ubezpieczenia, podjąć prace około wymiaru i ściągania składek. Początkowo ubezpieczalnie napotykały na duże trudności w tych pracach, lecz po pół roku zdołały naogół opanować sytuację.

Dokonane przez ustawę „scaleniową” rozplanowanie ciężarów i korzyści, związanych z poszczególnymi gałęziami ubezpieczenia społecznego, dało naogół w pierwszym roku jej obowiązywania wyniki, odpowiadające oczekiwanym zamierzeniom. Główną trudność stanowiło zmniejszenie świadczeń ubezpieczenia na wypadek choroby odpowiednio do zmniejszonej zgorą o $\frac{1}{3}$ jego składki i wygospodarowanie ze zmniejszonych wpływów takich świadczeń, które zapewniałyby zachowanie najistotniejszych korzyści tej gałęzi ubezpieczeń społecznych. Świadczenia pieniężne w pierwszym półroczu obowiązywania ustawy spadły przeszło o połowę, koszty pomocy leczniczej o $\frac{1}{4}$, jeszcze mniej obniżyły się wydatki na środki lecznicze i opatrunkowe oraz na inne świadczenia, wydatki zaś na szpitale i zakłady lecznicze pozostały na poprzednim poziomie. Dopłaty, przeciwdziałające w pewnym — ograniczonym zresztą — stopniu nadmiernej frekwencji, nieusprawiedliwionej rzeczowo, nie utrudniły naogół korzystania ze świadczeń leczniczych wszędzie tam, gdzie zachodzi istotna konieczność ich uzyskania. Deficyt ubezpieczenia na wypadek choroby nie przybrał w ciągu roku 1934 rozmiarów, któreby zagrażały egzystencji tej gałęzi ubezpieczeń.

Nowelizacja, ¹⁾ dokonana niespełna w rok od daty wejścia w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z terminem obowiązywania częściowo od 1 stycznia, częściowo zaś od 1 kwietnia 1935 roku, objęła dwa odcinki ubezpieczeń społecznych: zakres osobowy i organizację ubezpieczeniową.

Głównem założeniem zmian na pierwszym odcinku była tendencja do zwężenia dotychczasowego — zbyt szerokiego, jak się wydawało — zakresu osobowego ubezpieczenia, co w stosunkowo najłatwiejszy sposób miało odciążyć niektóre działy gospodarstwa narodowego. Poza tem nowelizacja zmierzała do usunięcia z zasięgu ubezpieczeń społecznych pewnych kategorii pracowników: 1) tych, których objęcie ubezpieczeniem nasuwa trudności techniczne; 2) takich, których rodzaj zatrudnienia sprawia, że nie mogą liczyć na otrzymanie świadczeń im należnych wzamian za przynależność do ubezpieczenia; 3) pracowników, którzy właściwie nie należą organicznie do warstwy pracowników najemnych w ścisłym

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 roku.

tego słowa znaczeniu; 4) pracowników, naogół nie wymagających społecznie ochrony przeciw ryzykom losowym; wreszcie 5) pracowników, których ubezpieczenie oddzielne, poza ogólną organizacją ustawową ubezpieczeń społecznych, wydawało się ze szczególnych motywów właściwszem. Omówione względy spowodowały wyłączenie z ubezpieczeń społecznych następujących kategorii pracowników: z wszystkich działów ubezpieczenia społecznego—osób zatrudnionych krótkotrwale w gospodarstwach domowych oraz członków rodziny rzemieślnika; z ubezpieczenia chorobowego i emerytalnego — pracowników zatrudnionych dorywczo, których głównym źródłem utrzymania nie jest praca najemna; nadto z ubezpieczenia na wypadek choroby — pracowników, których zarobek przekracza miesięcznie 725 zł. Odrębny charakter posiada przewidziana w noweli możliwość zwolnienia z ubezpieczenia na wypadek choroby i z ubezpieczenia emerytalnego pracowników samorządowych, a z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego pracowników przedsiębiorstw wojskowych, pod warunkiem, że pierwszym czy drugim przysługiwać będą w ramach własnej organizacji świadczenia niemniejsze i na warunkach niegorszych, niż to przewiduje ubezpieczenie powszechne.

Drugą dziedziną, która już po kilku miesiącach dojrzała do całkowitego znowelizowania, była organizacja ubezpieczeń społecznych. Rozszczepiona u góry w przeciwieństwie do ścisłego scalenia u dołu, okazała się ona niezupełnie odpowiednią i celową. Koordynowanie działalności ubezpieczalni społecznych w zakresie czynności wspólnych dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń powierzono Izbie Ubezpieczeń Społecznych, koordynowanie zaś ich działalności w zakresie ubezpieczenia na wypadek choroby — Zakładowi Ubezpieczenia na Wypadek Choroby: rozgraniczenie to w praktyce okazało się niedostatecznem, aparat zaś koordynacyjny był ciężki, skomplikowany i kosztowny. W świetle nowej ustawy czynności trzech samoistnych zakładów, powołanych do wykonywania poszczególnych działów ubezpieczeń społecznych, sprowadzały się w znacznej mierze jedynie do udzielania świadczeń i administrowania majątkiem. Wydało się więc technicznie możliwem, a dla zapewnienia większej jednolitości administracyjnej nawet wskazaniem, zespolenie ze sobą dwóch instytucyj koordynacyjnych i trzech zakładów samodzielnych i stworzenie w ich miejsce jednego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wynika stąd bowiem poddanie całego aparatu administracyjnego jednolitemu kierownictwu, jednolitość postępowania w zakresie spraw finansowych, a nadto zmniejszenie kosztów administracyjnych.

Zniesienie odrębności zakładów ubezpieczeniowych nie oznacza jednak zniesienia odrębności finansowej poszczególnych rodzajów ubezpieczeń społecznych. Pozostają dla każdego z nich oddzielone od siebie i samoistne fundusze ubezpieczeniowe, z których

każdy posiada osobowość prawną. Najważniejsze sprawy tych działów ubezpieczeń społecznych, które obejmują czyto wyłącznie robotników czy też wyłącznie pracowników umysłowych, rozstrzygane są przez organa Zakładu ze współudziałem przedstawicielstwa zainteresowanej grupy pracowniczej. Przepisy o organizacji wewnętrznej Zakładu oznaczają w porównaniu z dotychczasowym stanem rzeczy w zakładach i w Izbie poważną zmianę w kierunku uproszczenia i usprawnienia administracji ubezpieczeniowej. Natomiast organizacja ubezpieczalni społecznych pozostała narazie bez zmian. Uległ też zmianie nadzór nad ubezpieczeniami społecznymi w kierunku usunięcia jego wielotorowości i różnorodności: zniesiono mianowicie okręgowe urzędy ubezpieczeń, a bezpośredni nadzór nad ubezpieczeniami przekazano w szerokim zakresie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z zastrzeżeniem uprawnień ministra Opieki Społecznej¹⁾.

Ani ustawa z 28 marca 1933 roku ani rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 roku nie załatwiły ostatecznie sprawy orzecznictwa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Właściwe zaś rozwiązanie kwestji rozstrzygania sporów, wynikających w związku ze stosowaniem przepisów o ubezpieczeniu społecznym, załatwiłoby jedno z istotniejszych zagadnień w kompleksie problemów polityki społeczno-ubezpieczeniowej oraz polityki prawa.

Po odbudowaniu Państwa Polskiego obowiązywały na obszarach b. zaborów austriackiego i pruskiego dawne przepisy zaborcze, różniące się poważnie między sobą; na obszarze zaś b. zaboru rosyjskiego nie było wogóle żadnych organów orzekających. Wprowadzając jednak w życie nowe działy ubezpieczeń społecznych, musiano rozstrzygać również sprawę wymiaru sprawiedliwości przy wykonywaniu nowych ustaw ubezpieczeniowych. Prawodawca siedł wówczas po linii wykorzystywania narazie dotychczasowych organów orzekających, gdzie już one istniały, a do powierzania orzecznictwa na pozostałych obszarach bądź sądom powszechnym, bądź władzom administracyjnym. Wszystkie wielkie ustawy ubezpieczeniowe wszakże przewidywały, że do rozstrzygania sporów w zakresie ubezpieczeń społecznych będą powołane organa specjalne.

Mozaika, jaka wytworzyła się w powyższy sposób w zakresie formalnego prawa ubezpieczeniowego, porządkuje częściowo rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku²⁾, ujednastajniające dotychczasowy stan rzeczy przynajmniej w poszczególnych częściach Państwa. Po dokonaniem już w znacz-

¹⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 14 stycznia 1935 roku.

²⁾ Zmieniające częściowo ustawę z 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym.

nej mierze zunifikowaniu materialnego prawa ubezpieczeniowego należy oczekiwać z kolei unifikacji prawa formalnego przez powołanie do życia zapowiadanej oddawna jednolitej organizacji orzecznictwa ubezpieczeniowego i wydania jednolitych przepisów o postępowaniu. Powołanie jednolitej organizacji orzecznictwa umożliwiłoby osiągnięcie jednolitej judykatury i jednolitego stosowania prawa, wzmagając poczucie ładu prawnego w tej dziedzinie.

Oprócz instytucji ubezpieczenia społecznego opartych na przymusie prawnopublicznym istnieją w Polsce również pracownicze kasy ubezpieczeń — instytucje, zraszające najczęściej na mocy umowy o pracę osoby zatrudnione w poszczególnych zakładach pracy lub też u poszczególnych pracodawców i zapewniające im świadczenia na wypadek takich zdarzeń losowych, jak niezdolność do pracy, brak pracy, śmierć i t. p. Pracownicze kasy ubezpieczeń podlegają nadzorowi Ministerstwa Opieki Społecznej na mocy rozporządzenia ministra Skarbu, wydanego w porozumieniu z ministrem Opieki Społecznej w dniu 22 marca 1928 roku.

Najpoważniej przedstawiają się kasy emerytalne przy przedsiębiorstwach hutniczych na Górnym Śląsku. Działalność ich normuje niemiecka ustawa z 19 maja 1901 roku o prywatnych przedsiębiorstwach ubezpieczeń. Kasy te skupiają około 90% robotników hutniczych Górnego Śląska, zapewniając im oraz członkom ich rodzin świadczenia emerytalne i świadczenia lecznicze w razie zawodowej niezdolności do pracy lub śmierci ubezpieczonego. Ogólny majątek tych instytucji dochodzi do sumy 8 milj. zł, dochód roczny przekracza 2 milj. zł. W ostatnich latach kryzys w hutnictwie odbił się na działalności tych kas. Na Górnym Śląsku oraz w b. zaborze pruskim, prócz kas emerytalnych w hutnictwie, istnieje wiele różnych kas pogrzebowych robotników i pracowników umysłowych.

W b. zaborze rosyjskim kasy bratnie w Zagłębiu Dąbrowskiem, oparte na rosyjskich ustawach górniczych, rządziły się przed wojną statutami o wyraźnym charakterze emerytalnym. Ubezpieczały ogół górników Zagłębia, zapewniając im i członkom ich rodzin świadczenia na wypadek inwalidztwa i śmierci. Podczas wojny majątki tych kas zostały wywiezione do Rosji, co utrudniło dalszą ich egzystencję. W pierwszych latach po wojnie nastąpiła zmiana statutów w kierunku zastąpienia świadczeń rentowych odprawami jednorazowymi, które wypłacano także robotnikom zredukowanym, zdolnym jeszcze do pracy. Kryzys w górnictwie węglowym podważył kasy bratnie ostatecznie. Dziesięć kas bratnich, istniejących do 1 września 1935 roku, ubezpieczało ponad 17 tys. górników, lecz wobec znacznych deficytów zalegały one w wypłacie świadczeń i były zadłużone u pracodawców¹⁾. Zasadniczą reformę w Zagłę-

¹⁾ Por. szczegóły na str. 243.

biu Dąbrowskiem przyniosło dopiero rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 22 sierpnia 1935 roku, oparte na art. 304 ustawy o ubezpieczeniu społecznym i powołujące do życia jedną Kasę Bratnią Zagłębia Dąbrowskiego.

Ostatnią poważniejszą grupę pracowniczych kas ubezpieczeń stanowią kasy, ubezpieczające pracowników łódzkich instytucji użyteczności publicznej. Finansowo przedstawiają się one stosunkowo poważnie: majątek ich przekracza 6 milj. złotych.

Wejście w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym i wprowadzenie przez nią ubezpieczenia emerytalnego robotników tam, gdzie go dotąd nie było, nie odebrało racji bytu kasom pracowniczym. Podobnie jak na Górnym Śląsku, dodatkowe instytucje ubezpieczenia emerytalnego, po dostosowaniu się do nowych przepisów, uzupełniają świadczenia ustawowe.

9. ZAŁOŻENIA I WYNIKI POLSKIEJ SPOŁECZNEJ POLITYKI UBEZPIECZENIOWEJ.

Trudno zaprzeczyć, że od pierwszej chwili wznowionego bytu państwowego ubezpieczenia społeczne były koniecznością ustroju socjalnego Polski. Na czym bowiem polega istota ubezpieczeń społecznych? Sprowadza się ona w gruncie rzeczy do tego, że część płacy pracowniczej wyłącza się z bezpośredniej konsumpcji, ujmuje się ją zbiorowo i zużytkowuje na pokrycie potrzeb, które będą następstwem zajścia pokrytych ubezpieczeniem zdarzeń losowych. Otóż nie ulega chyba wątpliwości, że z jednej strony potrzeby, których zaspakajanie stanowi główną rację bytu ubezpieczeń społecznych, istniały i istnieją w Polsce w wyjątkowym stopniu, z drugiej zaś strony pozostawienie pokrywania tych potrzeb indywidualnej trosce osób dotkniętych zdarzeniem losowym nie mogłoby dać wyników społecznie zadawalających.

Wprawdzie potrzeby pokrywane przez ubezpieczenia społeczne mogą być częściowo — choć naogół mniej skutecznie — zaspakajane i przez inne urządzenia społeczne: w drodze opieki społecznej, instytucji zbiorowej przeczności dobrowolnej lub też dzięki bezpośredniej dbałości pracodawcy o zabezpieczenie zatrudnianych przez niego pracowników; z wielu przecież przyczyn żadne z pośród tych zastępczych lub pomocniczych urządzeń nie osiągnęło odpowiedniego poziomu na ziemiach, które weszły w skład Państwa Polskiego. Nierozwinięty i zaniedbany samorząd nie mógł dać odpowiedniej podstawy dla opieki społecznej. Kapitał, częstokroć obcy, nieraz rabunkowy, pozbawiony przeważnie zrozumienia potrzeb

społecznych, naogół nie interesował się poważniej sprawą zabezpieczenia pracowników przeciw ryzykom losu; dopiero z biegiem czasu pracodawcy zaczynają u nas uświadamiać sobie korzyści, jakie zapewnia im zabezpieczenie pracowników przeciw skutkom zdarzeń losowych. Nie znalazło się też miejsce dla własnej, samorzutnej twórczości mutualistycznej samych robotników, która np. we Francji dała rezultaty imponujące: w b. zaborze rosyjskim wręcz nie było odpowiednich warunków politycznych dla działalności w tym kierunku, przenikający zaś szeregi proletariatu duch rewolucyjny niebyle przyszyjał powstawaniu i rozwojowi instytucji, wymagających mrówczych starań. Wreszcie bardzo niski poziom ogólny zarobków pracowniczych uniemożliwiał i uniemożliwia w dalszym ciągu nie tylko robotnikom, ale nawet i pracownikom umysłowym indywidualne tworzenie sobie zabezpieczenia przeciw ryzykom losu w postaci oszczędności czy też ubezpieczenia. Zresztą pod wpływem doświadczeń wojennych i powojennych w perspektywicznej ocenie jednostki zmalała tak bardzo ważność rzeczy przyszłych i odległych w porównaniu z dotkliwą rzeczywistością, że zmysł przezorności osobistej musi zawodzić. Przy tych przesłankach najwłaściwszym musi być organizowanie przezorności na szerokiej płaszczyźnie społecznej przy zastosowaniu przymusu prawno-publicznego.

Od pierwszej chwili bowiem było jasne, że ustawaodawstwo społeczne bez ubezpieczeniowego nie mogłoby wypełnić należycie swego zadania. Cóż z tego, że ochrona pracy starałaby się ukształtować możliwie korzystnie codzienne, normalne warunki pracy robotniczej, gdyby nie było zapewnionej pomocy na wypadek perturbacji, jakie w życie pracownika i jego rodziny wprowadza nieprzewidziany wypadek losowy — choroba, wypadek przy pracy, utrata zdolności zarabkowania. Wypadek taki, godząc w życie i zdrowie pracownika lub członka jego rodziny, zmniejsza jego dochody albo nawet pozbawia go ich zupełnie, a jednocześnie najczęściej zwiększa wydatki w skromnym budżecie pracowniczym. Usunięcie lub ograniczenie niepewności, związanej z wszystkimi temi niebezpieczeństwami, przez powołanie do życia szerokiego, ustawowego systemu ubezpieczeń społecznych, pokrywającego ryzyka tak fizycznej jak i gospodarczej natury, wysunęło się więc na jeden z naczelných celów polskiej polityki społecznej.

Patrząc dziś wstecz na dzieje polskich ubezpieczeń społecznych na przestrzeni lat 16-u, można stwierdzić, że rozwijały się one z biegiem czasu coraz bardziej i zajęły poważne miejsce w całokształcie naszej polityki społecznej. Po reformach dokonanych w dobie ostatniej ubezpieczenia społeczne osiągnęły pewien całokształt, realizując w znacznej mierze, o ile chodzi o zakres pokrywanych przez nie ryzyk, program stawiany sobie w tej dziedzinie w chwili rozpoczynania odbudowy Państwa. Ciężka kilkoletnia depresja go-

spodarcza ograniczyła poważnie możliwości rozwoju polityki ubezpieczeniowej, nie zdołała przecież całkowicie go zahamować, a wielu posunięciom w latach ostatnich nadała charakter oszczędnościowo-kryzysowy.

Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce nie był jednak równomierny. Po dzień dzisiejszy największa dziedzina życia gospodarczego — produkcja rolna — pozostaje w przeważnej części poza ich obrębem; ubezpieczenia społeczne nie tylko nie zwiększyły swego zakresu działania na tem polu, ale nawet — zarówno w ubezpieczeniu wypadkowym jak zwłaszcza chorobowym — opróżniły w kilku etapach pozycje zdobyte poprzednio. Sprawa społecznego ubezpieczenia gospodarujących samodzielnie nie przeszła jeszcze na wprost stadium poważniejszych rozważań wstępnych, jakkolwiek dopiero reforma w tym kierunku nadaje ubezpieczeniu społecznemu cechy istotnej powszechności. Ubezpieczenia społeczne objęły w Polsce niewiele więcej niż 2 — 3 mil. osób; po dodaniu do liczby ubezpieczonych około 3 milionów członków rodziny, którym również przysługują świadczenia ubezpieczeniowe, wyczerpiemy całkowicie sferę ludności, wiążącej swą sytuację materialną z ubezpieczeniami społecznymi. Stanowi to łącznie mniej niż $\frac{1}{8}$ ludności Państwa. Największy zakres osobowy osiąga ubezpieczenie wypadkowe (w roku 1933 zgórą 3.100.000 ubezpieczonych), mniejszy już — ubezpieczenie na wypadek choroby (w roku 1933 — 2.069.000 ubezpieczonych), jeszcze bardziej ograniczony — robotnicze ubezpieczenia emerytalne (w roku 1933 — 670.000 osób, po wejściu w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym okrążyło 1.763.000 osób); ubezpieczenie pracowników umysłowych rozciąga się na około ćwierć miliona osób.

Nie brak poza tem w naszym ubezpieczeniu społecznym wielu luk i niedociągnięć nawet poza sprawą osobowego jego zasięgu. Nie zdołano dotychczas rozwiązać sprawy wymiaru sprawiedliwości w ubezpieczeniach społecznych. Ich strona organizacyjna, po pierwszych próbach nadania jej charakteru zdecydowanego i całkowicie samorządowego, nie jest dotychczas ustalona w sposób ostateczny, znajduje się ciągle jeszcze w stanie prowizorium. Jeżeli zaś udało się nareszcie — z dużym zresztą opóźnieniem — ujednolicić ubezpieczenia społeczne w poszczególnych częściach Państwa, to jednak do chwili obecnej nie zupełnie jeszcze zunifikowano odrębne ustawodawstwo dzielnicowe górnośląskie; organiczne i integralne zespolenie jego z ubezpieczeniami w pozostałej części Państwa pozostaje sprawą dalszej przyszłości.

Poziom ogólny istniejących u nas ubezpieczeń społecznych nie przedstawia się jednolicie. Na niektórych odcinkach ubezpieczenia

społeczne nie zapewniają świadczeniami swymi dostatecznych korzyści, pozostawiając je nawet poniżej niezbędnego minimum.

Porównanie rozmiarów naszych ubezpieczeń społecznych z ich stanem zagranicą nie jest rzeczą łatwą. Wydaje się jednak, że odpowiadają one naogół stanowi, jakie ubezpieczenia społeczne zajmują przeważnie w innych państwach środkowej i zachodniej Europy, nie dorównywując, rzecz prosta, swym poziomem państwu, stojącym na szczyblu rozwoju gospodarczego wyższym od naszego.

W każdym razie funkcje spełniane przez ubezpieczenia społeczne na tle rzeczywistości polskiej są, niezależnie od subiektywnej ich oceny, bardzo znaczne ilościowo i bardzo złożone jakościowo. Sumy przeznaczone na świadczenia wzrastają naogół z biegiem czasu, z wyjątkiem świadczeń ubezpieczenia na wypadek choroby, które doszły do 270 milj. zł w roku 1930, potem zaś spadły do 183 milj. w roku 1932, 160 milj. w 1933 i nawet do około 114 milj. w 1934 roku — pod wpływem zmniejszania się stanu zatrudnienia i zarobków zatrudnionych oraz w związku z ogólną obniżką cen, w ostatnim zaś z wymienionych lat także skutkiem ograniczeń ustawowych związanych z obniżeniem składki. Natomiast świadczenia pozostałych działów ubezpieczeń społecznych rosną bardzo znacznie, w ubezpieczeniach rentowych bowiem przybywa z roku na rok znacznie więcej rencistów aniżeli ich ubywa.

Zwłaszcza w ubezpieczeniu emerytalnem pracowników umysłowych, które, jako ubezpieczenie młode, dalekie jest jeszcze od stanu nasycenia, liczba rencistów inwalidów i starców podniosła się z 839 w roku 1925 do 9.884 w roku 1934; podobnie wzrosła liczba innych kategorii rencistów w tem ubezpieczeniu jak i jego działalność w zakresie lecznictwa. Świadczenia w ubezpieczeniu pracowników umysłowych wynosiły w roku 1928 — 6,7 milj. zł, w 1934 — 30,2 milj. zł. Cyfry te wskazują na to, że, jakkolwiek ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych z natury rzeczy nie osiągnęło jeszcze normalnego stanu świadczeń, gdyż funkcjonuje od niedawna (w b. zaborze rosyjskim dopiero od lat 7-iu), to przecież już obecnie oddaje tej warstwie usługi poważne. Renty pracowników umysłowych w miarę przedłużania się okresów ubezpieczeniowych, stanowiących podstawę wymiaru renty, osiągają coraz wyższe stawki: w roku 1934 przeciętna renta inwalidzka wynosiła 156 zł, starcza 147 zł, wdowia 82 zł, sieroca 30 zł. Liczba pracowników umysłowych otrzymujących zasiłki z tytułu braku pracy wzrosła z 3.628 w roku 1929 do 22.602 w roku 1932, poczem spadła skutkiem restrykcji ustawowych w roku 1933 do 14.642 i w roku 1934 do 9.836. Suma świadczeń wzrosła z 1,5 milj. zł w roku 1928 do 39,7 milj. w roku 1932, poczem spadła w roku 1933 do 22,4 milj. i w roku 1934 do 13,1 miliona.

Ubezpieczenie emerytalne robotników funkcjonuje poza b. zaborem niemieckim dopiero od roku, nie mogło więc jeszcze rozwinąć swej działalności świadczeniowej. W b. zaborze niemieckim odgrywa ono — czyto w postaci ubezpieczenia ogólnorobotniczego czy też zawodowych jego odgałęzień: ubezpieczenia górników oraz ubezpieczenia kolejarzy — rolę szczególnie czynną i wydatną w kształtowaniu bytu klasy robotniczej. Ogółem ubezpieczenie to liczyło w 1925 roku 170.571 rent, w 1932 — 214.750 rent, liczba rent inwalidzkich wzrosła z 88.198 w roku 1925 do 96.053 w 1930 i do 116.729 w 1932. Najwyższe renty wypłaca w tym dziale górnośląskie ubezpieczenie górnicze, najniższe — ubezpieczenie inwalidzkie województw zachodnich, działające przed wejściem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym. W 1934 roku ubezpieczenie emerytalne robotników wydało na świadczenia 61,3 milj. zł.

Wydatki na świadczenia wypadkowe wynosiły w 1925 roku 12.819.000 zł, w 1931 — 38.102.000 zł, w 1933 — 35.075.000 zł, w 1934 — 35.366.000 zł. Liczba rencistów wzrastała z 63.097 w roku 1925 do 103.538 w 1932 i do 105.365 w 1933. Najwyższe renty wypłacało ubezpieczenie wypadkowe na Górnym Śląsku, gdzie przeciętna renta poszkodowanego wynosiła w roku 1930 ponad 34 zł, podczas gdy w b. zaborze austriackim i rosyjskim ok. 25 zł, mniej zaś jeszcze w województwach zachodnich: 23 zł w ubezpieczeniu przemysłowem, a 14 zł w rolnem.

Dane powyższe, posegregowane według działów poszczególnych, nie dają może jeszcze właściwego pojęcia o roli, spełnianej przez świadczenia całokształtu ubezpieczeń społecznych. Świadczenia wszystkich ubezpieczeń społecznych, łącznie z robotniczym zabezpieczeniem na wypadek bezrobocia, lecz jeszcze bez świadczeń nowego ubezpieczenia emerytalnego robotników, wyniosły w roku 1932 — 408 milj., w roku 1933 — 322 milj. zł (spadek wywołała zwłaszcza obniżka sumy świadczeń z zabezpieczenia na wypadek bezrobocia robotników). Od roku 1925 do 1933 łącznie ubezpieczenia społeczne wydatkowały na świadczenia sumę 3.094 milj. zł. Udzielały one w 1933 roku — ostatnim przed wprowadzeniem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym — czterystu kilkudziesięciu tysięcy świadczeń perjodycznych w postaci rent, pensyj i zasiłków, mianowicie: ponad 105 tys. rent wypadkowych, 222 tys. rent ubezpieczenia emerytalnego robotników, zgórą 14 tys. rent ubezpieczenia pracowników umysłowych, blisko 50 tys. zasiłków zabezpieczenia robotników na wypadek bezrobocia oraz wypłaciły zasiłków z ubezpieczenia na wypadek choroby za 8.557 tys. dni choroby. Do tego obecnie dochodzi jeszcze około 23 tys. zaopatrzeń robotniczego ubezpieczenia emerytalnego. A wszystko to dzieje się wtedy, gdy ubezpieczenia emerytalne nie podjęły jeszcze

wpełni właściwej swej działalności świadczeniowej, zwiększającej się coraz wydatniej z biegiem czasu.

Na pokrycie kosztów tej rozległej działalności świadczeniowej instytucje ubezpieczeń społecznych o świadczeniach długoterminowych musiały, zgodnie z zasadami techniki ubezpieczeniowej, kapitalizować część swych dochodów. Utworzony w ten sposób majątek wynosił w roku 1933 ogółem 807 milj. zł, w czym 536 milj. ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych, 130 milj. ubezpieczenia od wypadków, 141 milj. ubezpieczenia emerytalnego robotników.

Wobec tak poważnych rozmiarów świadczeń ubezpieczeniowych waga one poważnie swym ciężarem na szali gospodarstwa narodowego; przy podziale dochodu społecznego stanowią poważną korektywę na korzyść słabszych gospodarczo klas pracujących. Do tego bowiem sprowadza się najistotniejsza funkcja socjalna ubezpieczenia społecznego, szczególnie aktualna w dobie coraz silniejszego przenikania życia gospodarczego i społecznego przez świadomą swych celów działalność państwa. Funkcja ta nie ogranicza się zresztą do wpływania na wysokość udziału pracy i kapitału w dochodzie społecznym; również i w obrębie objętego przez siebie świata pracy ubezpieczenia społeczne przeprowadzają dalszą korekturę w tym kierunku, stwarzają bowiem solidarną wspólnotę, w której bogatszy pomaga biedniejszemu, mocniejszy — słabszemu, zdrowy — choremu, młodszy — starszemu, nieżonaty — obciążonemu rodziną.

Ale nie tylko z punktu widzenia społecznego, najbardziej miarodajnego przy ocenie spraw polityki społecznej, lecz również przy rozpatrywaniu ubezpieczeń społecznych ze stanowiska ściśle gospodarczego spełniają one wbrew sądom powierzchownym — funkcję pod wieloma względami dodatnią i wpływają korzystnie na procesy życia gospodarczego.

Nie tu miejsce na rozważania teoretyczne, kogo ostatecznie, w końcowym rezultacie przebiegu zjawisk gospodarczych, obciąża składka ubezpieczeniowa. Wydaje się, że wynik walki o wzajemne przerzucanie na siebie ciężaru składek przez pracę i kapitał zależy od konjunktury gospodarczej: w okresie złej konjunktury możliwe jest przerzucanie na pracownika składki, która w myśl zamierzeń ustawodawcy miała obciążać pracodawcę; w okresie konjunktury pomyślnej tendencje w tym kierunku natrafiają na zrozumiałe przeszkody. Ostatecznie składka obciążająca pracodawcę stanowi część kosztów produkcji, związaną jak najściślej z ogólnymi kosztami robocizny. Wysokość tych kosztów w stosunku do pozostałych kosztów produkcji nie jest dotąd ustalona przy użyciu ścisłych metod naukowych i może być oceniana dość różnie; udział tego obciążenia w ogól-

nych kosztach produkcji zależy w pierwszym rzędzie od rozmiarów, jakie zajmuje w nich robocizna. O całości obciążenia ubezpieczeniami społecznymi wnioskować można z wymiarów składek, które wynosiły łącznie

w 1925 roku	258	milj. zł
1929 „	596	„ „
1932 „	436	„ „
1933 „	401	„ „

Jeżeli zaś z kwot tych potrącić składkę obciążającą pracownika, nie należącą przecież zasadniczo do ciężarów ponoszonych na rzecz ubezpieczeń społecznych przez pracodawców — o czym zresztą należy często się zapomina — to przy takiej korektywie obciążenie przedsiębiorstw ubezpieczeniami społecznymi, nawet gdyby składka pracodawcy ponoszona była istotnie w całości przez przedsiębiorstwa, przedstawiałoby się, jak następuje:

w 1925 roku	155	milj. zł
1929 „	355	„ „
1932 „	264	„ „
1933 „	241	„ „

Od tych sum należy jeszcze odjąć sumy nieściągnięte (zaległe składki) i odpisane, przyczem zaległe składki z końcem 1933 roku wynosiły 264 milj. zł.

Zakres obciążenia społeczeństwa ubezpieczeniami społecznymi uwidocznia najbardziej przekonująco zestawienie tego obciążenia z ogółą sumą zarobków, która w 1933 roku wynosiła 4.060 milj. zł.

Przy nieistnieniu ubezpieczeń społecznych zaspakajane przez nie potrzeby musiałyby być pokrywane przynajmniej w dużej części w inny sposób, połączony również z ukrytem czy nawet widocznym obciążeniem na te cele społeczeństwa. Nie można zapominać, oceniając rozmiary społecznego ustawodawstwa ubezpieczeniowego, że ubezpieczenia społeczne odciążają w pierwszym rzędzie opiekę społeczną. Zmniejszają one poza tem różne inne działy pomocy socjalnej. Ubezpieczenia społeczne zwalniają również pracodawców od zobowiązań, jakie ciążyły dotąd na nich ustawowo lub zwyczajowo w stosunku do zatrudnionych u nich pracowników. Dopiero z wprowadzeniem w życie ubezpieczeń społecznych ujawniają się częstokroć rozmiary ciężarów, ponoszonych dotąd na ten cel przez pracodawców, a dających przeważnie nieproporcjonalnie nikły efekt społeczny. Naogół świadczenia udzielane w tej drodze nie są przecież zorganizowane w sposób planowy i celowy. Zdjęcie z pracodawcy obowiązku moralnego o zabezpieczenie jego pracowników przez powierzenie tego obowiązku specjalnie powołanym w tym celu instytucjom publicznym stanowi niewątpliwie zasługę ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia racjonalnej organizacji gospodarstwa społecznego.

Byłoby zresztą kardynalnym błędem ograniczenie gospodarczych funkcji ubezpieczeń społecznych jedynie i wyłącznie do pozycji, jaką zajmują one w kosztach produkcji. Ubezpieczenia społeczne oddziałują dodatkowo na układ stosunków gospodarczych przede wszystkim i bezpośrednio świadczeniami, których udzielają, poza tem zaś wtórnie działalnością swą lokacyjną.

Przez zabezpieczenie pracownikom świadczeń na wypadek zdarzeń losowych, zagrażających ich życiu, zdrowiu i mieniu, ubezpieczenia społeczne przyczyniają się do wyższej wydajności produkcji, jakiej nie mogliby zapewnić pracownicy, pracujący w warunkach niepewności, pochłonięci troską o swą niestabilizowaną egzystencję. Ubezpieczenia emerytalne jako rezerwuar, do którego odpływają zużyci w produkcji pracownicy, stanowią nadto poważny czynnik racjonalizacji produkcji, ułatwiają bowiem usuwanie z warsztatów pracy pracowników starszych i mniej zdolnych do niej i zastępowanie ich młodszymi, silniejszymi i zdrowszymi. Funkcja ta jest jedną z najbardziej uchwytnych i bezpośrednich korzyści z ubezpieczeń społecznych dla produkcji: nasza produkcja węglowa naprzykład — zwłaszcza na Górnym Śląsku — napewno nie byłaby tak wydajna, gdyby nie ubezpieczenie emerytalne górników.

Najistotniej jednak wpływają swemi świadczeniami ubezpieczenia społeczne na dynamikę gospodarczą przez dostarczanie szerokim kołom pracujących stosunkowo stałej i zrównoważonej siły nabywczej. Szczególnie podczas kryzysów, ograniczających poważnie chłonność rynku wewnętrznego, regularny dopływ świadczeń, udzielanych setkom tysięcy uprawnionych, oznacza poważny plus gospodarczy.

Niegorzej wypadnie sylwetka ubezpieczeń społecznych rozpatrywana pod kątem działalności lokacyjnej. Są one potężnym akumulatorem kapitału. Stan lokat polskich instytucyj ubezpieczeń społecznych wynosił w roku 1927—214 milj. zł, w roku 1932—722 milj. zł, w roku 1933—761 milj. zł; w tem instytucje o świadczeniach długoterminowych: w roku 1927—162 milj. zł, w roku 1932—615 milj. zł, w roku 1933—644 milj. zł. Co więcej, kapitalizacja społeczna za pośrednictwem ubezpieczeń społecznych dokonywa się na odcinku, na którym zmniejszanie na jej rzecz konsumpcji natrafiałoby bez nich na zasadnicze trudności. Przytem kapitalizacja za pośrednictwem ubezpieczeń społecznych daje gwarancję użytkowywania nagromadzonych kapitałów w sposób, odpowiadający interesowi publicznemu. Wbrew bowiem rozpowszechnionym mniemaniom ubezpieczenia społeczne nie powodują wycofania ściąganych przez nie z obiegu gospodarczego środków finansowych: fundusze ubezpieczeniowe, stanowiące rezerwy ubezpieczenia rentowego, są

źródłem kredytu publicznego i prywatnego, odpowiednia zaś polityka lokacyjna pozwala kierować je na te odcinki, gdzie zużytkowanie ich wydaje się najbardziej pożądanem.¹⁾ Przez swą działalność lokacyjną w latach dobrej lub złej konjunktury ubezpieczenia społeczne zasilały inwestycje samorządów i przyczyniły się do złagodzenia przebiegu przesilenia gospodarczego w drodze akcji budowlanej, zainicjowanej już w chwili, gdy zabrakło już zupełnie na ten cel innych kapitałów, prywatnych i publicznych. W ciągu trzech lat między rokiem 1932 a 1934 rezerwy ubezpieczeń społecznych były jednym z elementów, współdecydujących w zapewnieniu równowagi finansowej państwa. Z sumy 590 milj. zł, na którą złożyły się w ciągu 10 lat od roku 1924 do 1933 lokaty siedmiu instytucji ubezpieczeń długoterminowych, ok. 335 milj. zł obrócono na budownictwo i inwestycje samorządowe, 10% całej wymienionej sumy — na kredyty dla rolnictwa, drugie 10% pozostawiono w różnych formach do dyspozycji skarbu państwa.²⁾

Fundusze ubezpieczeń społecznych lokowane są za pewnem zabezpieczeniem pupilarnem. Na lokaty ubezpieczeniowe składają się lokaty w bankach państwowych i instytucjach kredytowych komunalnych, lokaty w papierach wartościowych (przeważnie emitowanych lub gwarantowanych przez państwo), pożyczki hipoteczne i nieruchomości. W tem miejscu warto zaznaczyć, że instytucje ubezpieczeń społecznych wybudowały w 12 miastach liczne domy mieszkalne kosztem ponad 60 milj. zł; z akcji tej finansowano przeważnie budowę wielkich bloków domów mieszkalnych.

Działalność lokacyjna ubezpieczeń społecznych, z biegiem czasu coraz bardziej celowa i świadoma swych zamierzeń³⁾, coraz bardziej ujednolajniana i centralizowana, wymaga stałego uzgadniania ze sobą autonomicznych interesów ubezpieczeń społecznych i ogólnych interesów społeczno-gospodarczych (interesy te niezawsze pokrywają się ze sobą bezpośrednio). W każdym jednak razie możliwości tkwiące w lokatach ubezpieczeniowych posiadają dużą wartość dla życia gospodarczego.

¹⁾ Sprawa lokat funduszy rezerwowych instytucji ubezpieczenia krótkoterminowego, a więc funduszy przeznaczonych na pokrycie potrzeb nadzwyczajnych tego ubezpieczenia, przedstawia się zupełnie odrębnie i nie może mieć znaczenia dla życia gospodarczego, chociażby ze względu na szczupłość tych kapitałów.

²⁾ Szczegóły w pracy L. Landaua, *Działalność lokacyjna ubezpieczeń społecznych i jej rola w życiu gospodarczem Polski w latach 1924—1933*. Wyd. Instytut Spraw Społecznych. Warszawa, 1934.

³⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 lutego 1928 roku nałożyło na władzę nadzorczą obowiązek badania celowości i racjonalności gospodarki finansowej instytucji ubezpieczeń społecznych, stanowiąc pierwszy krok na drodze do przyznania odpowiedniego wpływu administracji państwowej na lokaty ubezpieczeniowe. Dalszemi etapami ku scentralizowaniu polityki lokacyjnej było utworzenie Stowarzyszenia Budowlano-Mieszkaniowego i przyznanie władzy nadzorczej w ustawie o ubezpieczeniu społecznem prawa zatwierdzania każdej lokaty.

Nie należy też przechodzić do porządku dziennego nad wpływem, jaki specjalnie w naszych warunkach wywarły ubezpieczenia społeczne na podniesienie ogólnego poziomu *z d r o w o t n o ś c i*, nad przyczynieniem się ich do zmniejszenia chorobowości i umieralności. Nie ulega wątpliwości, że w niektórych częściach naszego Państwa ubezpieczenie na wypadek choroby udostępniło pewnym warstwom po raz pierwszy właściwą pomoc leczniczą. Rozbudowało ono potężnie aparaturę higieniczno-sanitarną (szpitale, sanatoria, domy zdrowia, a obok nich zakłady djagnostyczne, zakłady lecznictwa fizykalnego i t. p.), której brakowało zwłaszcza w najbardziej zaniedbanych przez państwa zaborcze częściach Polski.

Stwierdzenie rozmiarów działalności ubezpieczeń społecznych i zasadniczo dodatnich ich skutków społecznych i gospodarczych oraz w zakresie zdrowotności publicznej nie zawiera jeszcze samo w sobie sądu o tem, czy gospodarka ich była właściwa, czy używały one postawionych do ich dyspozycji środków tak, by stosunkowo najmniejszym kosztem uzyskiwać skutki możliwie największe i najlepsze. W okresie gruntownej przebudowy ubezpieczeń społecznych zdecydowana i wyczerpująca odpowiedź na te pytania byłaby trudniejsza niż kiedykolwiek. Wydaje się wszakże, że niewszystkie gałęzie ubezpieczeń społecznych osiągnęły pożądaną *s p r a w n o ś ć d z i a ł a n i a*.

Na największe trudności natrafiało u nas, jak i gdzieindziej, funkcjonowanie lecznictwa w ubezpieczeniu na wypadek choroby. Nieprędko zdołano ustalić system udzielania pomocy leczniczej. W organizacji lecznictwa na obszarze województw zachodnich stosowany był naogół *s y s t e m g a b i n e t o w y*: ubezpieczeni korzystali z wolnego wyboru lekarza, a lekarze przyjmowali ich i członków ich rodzin w swych gabinetach prywatnych. W pozostałej zaś części kraju dominował t. zw. *s y s t e m a m b u l a t o r y j n y*: lekarze zasadniczo ordynowali w gabinetach ubezpieczalni (w ambulatorjach), inni zaś lekarze — rejonowi — odwiedzali chorych obłożnie. Ten ostatni system prowadził do sformalizowania pomocy leczniczej, nadawał pracy lekarskiej cechy roboty szablonowej, umożliwiał nadużywanie pomocy specjalistycznej — nie zdołał się więc utrzymać. Od 1 stycznia 1935 roku przystąpiono do wprowadzenia na obszarze całej Rzeczypospolitej innego systemu — *s y s t e m u* lekarza domowego. Lekarz domowy pomyślany jest jako stały opiekun zdrowia przydzielonych mu w określonej liczbie ubezpieczonych i członków ich rodzin. Działalność jego jest uzupełniana przez odpowiedni aparat pomocniczy specjalistów, zakłady djagnostyczne i zamknięte zakłady lecznicze. Lekarze domowi zasadniczo przyjmują chorych w swych gabinetach prywatnych.

Z zagadnieniem poprzedniem łączą się w pewnej mierze trudności, na jakie natrafia unormowanie stosunku pomiędzy leka-

rzami a instytucjami ubezpieczenia na wypadek choroby. Ograniczenie podstaw finansowych tego działu ubezpieczeń przez ustawę o ubezpieczeniu społecznem utrudniło również poważnie jego ostateczne okrzepnięcie.

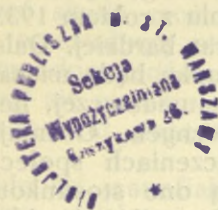
Należy też oczekiwać dalszego skomprimowania kosztów administracyjnych instytucji ubezpieczeń społecznych. Wszystkie ostatnie reformy organizacji ubezpieczeniowej dokonywane były pod kątem ograniczenia tych kosztów do koniecznego minimum. Scalenie organizacyjne ubezpieczeń społecznych zdało pod tym względem z powodzeniem egzamin w praktyce pierwszych dwóch lat po wejściu w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznem. Świadczy o tem fakt, że mimo rozrostu czynności administracyjnych, związanego z powołaniem do życia ubezpieczenia emerytalnego robotników, mimo znacznych wydatków jednorazowych, wynikających z reorganizacji, mimo przejścia w tym czasie do zupełnie nowego systemu techniki administracyjno-ubezpieczeniowej — w roku 1934, w pierwszym roku obowiązywania ustawy, łączne koszty administracyjne nie zwiększyły się w porównaniu z rokiem 1933; przeciwnie; z biegiem czasu powinny one spadać coraz bardziej. Dalsze — konieczne a możliwe — osiągnięcia w tym kierunku będą wiązać się już nietyle z nowymi posunięciami natury ustawodawczej, ile z usprawnieniem administracji ubezpieczeń społecznych. Oceniając wysokość kosztów administracyjnych w ubezpieczeniach społecznych, nie należy zapominać o tem, że stanowią one stosunkowo drobną tylko część analogicznych wydatków asekuracji indywidualnej. Koszty administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz koszty akwizycyjne asekuracji indywidualnej, które razem stanowią właściwy odpowiednik kosztów administracyjnych ubezpieczenia społecznego, wynoszą łącznie w ubezpieczeniu życiowym przeciętnie w odsetkach składek trzy do pięciu razy więcej niż przeciętne koszty administracyjne ubezpieczeń społecznych. Oczywiście nie zmniejsza to racji bytu dalszej akcji w kierunku obniżenia kosztów administracyjnych ubezpieczenia społecznego.

Wszystko zdaje się przemawiać również za tem, by przy dalszem przekształcaniu ubezpieczeń społecznych w miarę możliwości dążyć w dalszym ciągu ku jak najdalej idącemu uproszczeniu ich funkcjonowania.

Spopularyzowanie ubezpieczeń społecznych pozostaje w Polsce daleko poza pozycją, jaką ze względu na istotną i rzeczywistą swą użyteczność społeczną winnyby one zajmować w opinii publicznej. Nie nawiązały one skutecznie ścisłego kontaktu z warstwami, w których interesie funkcjonują. Nie weszły jeszcze w krew świata pracy. Nie można się temu dziwić. Przyszły zgóry. Nie były wywalczone przez warstwy pracujące.

Ubezpieczenia społeczne nie są urządzeniem, którego treść mogłaby być utrwalona w zupełnem oderwaniu od zmiennej rzeczy-

wistości całokształtu życia codziennego. Ich zakres i funkcje muszą nagiąć się do ogólnych warunków społecznych i gospodarczych tego podłoża, na którym działają. Przeobrażenia, jakim ulegały ubezpieczenia społeczne w Polsce, nie są jeszcze zakończone, nie mogą wszelako być zbyt częste. Natura bowiem ubezpieczeń społecznych wymaga pewnej trwałości, bez której nie mogą one należycie spełnić swych zadań; z drugiej zaś strony nie należy ich sztucznie zamrażać w tym stanie, w jakim istnieją w określonym punkcie czasu. W każdym bądź razie zasadnicza racja bytu ubezpieczeń społecznych jest zbyt głęboko zakorzeniona w koniecznościach współczesnego ustroju gospodarczego, by przy jakimkolwiek społecznie normalnym układzie stosunków w Polsce mogły jej warstwy pracujące obywać się bez zabezpieczenia w tej postaci przeciw grożącym im ryzykom losu.



VII

OPIEKA SPOŁECZNA

1. Opieka społeczna przed ustawą z 16 sierpnia 1923 roku	291
2. Organizacja opieki na podstawie przepisów obowiązujących	296
3. Opieka nad matką i dzieckiem	304
4. Opieka nad dorosłymi	311
5. Walka z włóczęgostwem, żebractwem i nierzędem	
a) Włóczęgostwo i żebractwo	316
b) Walka z nierzędem	318
6. Konwencje o opiece społecznej	319
7. Konkluzje	321

1. OPIEKA SPOŁECZNA PRZED USTAWĄ Z DNIA 16 SIERPNIA 1923 ROKU.

Skrepowanie inicjatywy społecznej przez rządy zaborcze, które nawet w fakultatywnej działalności dobroczynnej skłonne były — zwłaszcza w zaborze rosyjskim — dopatrywać się knowań przeciwpaństwowych, wytworzyło, jako naturalną samoobronę, wzrost konspiracyjnej pracy społecznej.

Różna metoda rządzenia zabraniami ziemiami w różnych zaborach różne wywołała reakcje.

Pod zaborem niemieckim działalność charytatywną ujęło w swe ręce prawie wyłącznie duchowieństwo, opierające ją na stowarzyszeniach religijnych i zakonnych i w ten sposób wyodrębniając ją z całokształtu niemieckiej akcji opiekuńczej. Dotychczas w dzielnicach zachodnich duchowieństwo przoduje w pracy społecznej i wykonywa ją z dużym zrozumieniem rzeczywistych potrzeb opieki.

Warunki w zaborze austriackim, gdzie ucisk polityczny nie dawał się wyraźnie odczuwać, gdzie panował natomiast ucisk ekonomiczny, nie sprzyjały wyrobieniu się w społeczeństwie niezależności i odporności. Uprawiana przez zakony dobroczynność miała charakter klasycznej filantropji. Przez brak koordynacji była ona podobna do działalności w zaborze rosyjskim, jakkolwiek nie odznaczała się tą głębią patryjotyczną, jaka charakteryzowała pracę społeczną w Kongresówce. W obu zaborach wkładały się w działalność charytatywną czy filantropijną zagadnienia, należące raczej do polityki niż do dobroczynności. To też obciążenie z tego okresu odczuwa się dotąd w opiece społecznej jako tendencję do rozszerzania ram opieki poza zakres jej istotnego działania.

W każdym z zaborów istniała zrozumiała niechęć do ustawowej opieki, sprawowanej przez nienawistne rządy zaborcze, co sprzyjało rozwojowi filantropji prywatnej.

Najmocniej odbiły się na polityce opieki społecznej stosunki panujące w b. zaborze rosyjskim, ze względu na to że z Warsza-

wy, jako ze stolicy, idą przemożne wpływy na całą Polskę. Dobroczynność o podkładzie gorąco patriotycznym, nacechowanym nienawiścią do rządu zaborczego, była tu uprawiana dorywczo w sposób różny, zależnie od umiejętności lub nawet odwagi jednostek, które poświęcały potrzebującym pomocy swój czas, a niejednokrotnie bezpieczeństwo osobiste i majątek.

Pierwsze mniej skrupowane kroki w dziedzinie udzielania pomocy potrzebującym datują się na terenie b. Kongresówki od wybuchu wojny. One to przez swą intensywność i rozmach nadały na długi przeciąg czasu ton zasadniczy późniejszej opiece społecznej na całym obszarze Rzeczypospolitej.

Ogrom zagadnień w dziedzinie niesienia pomocy poszkodowanym, jaki wojna europejska rzuciła na barki państw walczących, obciążył w wielkim stopniu polskie społeczeństwo. Tysiące rozbitych rodzin, uciekinierów bez dachu nad głową, dzieci osieroconych i zagubionych w panice wojennej napływało do centrum kraju, do Kongresówki. Pomimo braku odpowiednich organizacji przygotowanych do działalności ratowniczej i pomimo wojennego chaosu trzeba je było ratować od śmierci głodowej i zwyrodnienia.

Spółeczeństwo polskie odrazu zrozumiało pierwszorzędą wagę zagadnienia. Odczuło, że niebywała w dziejach świata katastrofa wymaga niebywałego wysiłku, że wysiłku tego nikt poza niem nie podejmie, to też zdobyło się nań w mierze nieprzeciętnej. Działalność ratownicza musiała być pośpieszna i chaotyczna, a co za tem idzie, mogła ogarnąć trudne zadanie przede wszystkim ilościowo, z pominięciem wymagań jakościowych.

Skutki tej tymczasowości odbiły się w następstwie na organizacji opieki, tembardziej, że zapoczątkowana po wojnie reorganizacja została przerwana przez nawałę bolszewicką w 1920 roku. Po roku 1920 akcja ratownicza z wolna zaczęła się przekształcać w opiekę społeczną. Polska mogła przystąpić do drugiego etapu pracy: do regulowania, scalania i pogłębiania opieki społecznej.

Z okresu tego pozostały jako dziedzictwo, ciążące na opiece społecznej przez pierwszy lat dziesiętek: szeroki zakres opieki sprawowanej bezpośrednio przez państwo i tendencja do opieki pełnej, t. zw. zamkniętej, na niekorzyść opieki otwartej, fragmentarycznej.¹⁾

¹⁾ Ustaliły się dwa typy opieki społecznej: otwarty i zamknięty czyli zakładowy.

Opieka otwarta polega na niesieniu pomocy w formie świadczeń materialnych i poradnictwa, bez zmiany środowiska, w którym potrzebujący przebywa. Jest to opieka, nie ogarniająca materialnie wszystkich potrzeb obiektu opieki, a więc niepełna. Dopełnia ona tylko braki życiowe do poziomu minimum potrzeb najkonieczniejszych, natomiast w formie poradnictwa i wpływu moralnego uwzględnia całość życia nie tylko obiektu opieki, lecz również jego najbliższej rodziny. Najczęściej jest to opieka nad rodziną, jako komórką społeczną, przyczem pojedynczy członkowie rodziny objęci są

Od 1 stycznia 1916 do końca 1920 roku jedynym organem opieki społecznej na całą okupację niemiecką, a więc organem o bardzo szerokim zasięgu terytorjalnym, była Rada Główna Opiekuńcza.

Podczas zamętu w początkach wojny europejskiej, którego nie umiały opanować władze rosyjskie, społeczeństwo polskie, odsuwane dotychczas od wszelkiej inicjatywy, zaczęło tworzyć Komitety Obywatelskie — początkowo miejscowe; po zatwierdzeniu zaś miejscowych powstał Centralny Komitet Obywatelski, który miał prawo organizować w dalszym ciągu komitety miejscowe i kierować ich czynnościami. Była to instytucja nawpół urzędowa, z szerokimi uprawnieniami nie tylko w zakresie dobroczynności, ale również w dziedzinie sanitarnej, aprowizacyjnej, robót publicznych i t. p. Rozporządzała ona poważnymi środkami z funduszy rządowych.

Po zlikwidowaniu Centralnego Komitetu Obywatelskiego przez niemieckie władze okupacyjne, którym nie na rękę były jego tendencje państwowo-twórcze, akcja dobroczynna skupiła się przejściowo w rękach komitetu poznańskiego.

W końcu 1915 roku władze okupacyjne zatwierdziły nową instytucję, o uprawnieniach ograniczonych, mającą za zadanie ratować ludność od nędzy i bezrobocia. Instytucja ta pod nazwą Rady Głównej Opiekuńczej potrafiła ogarnąć bardzo szeroki zakres działania, początkowo na obszarze okupacji niemieckiej, od końca zaś roku 1918 objęła całą Rzeczpospolitą.¹⁾

Cały teren działania instytucji pokrywała gęsta sieć rad powiatowych i miejscowych, które podlegały Radzie Głównej Opiekuńczej jako centrali. Obejmowały one w swej działalności: opiekę nad ludnością ubogą, nad dziećmi i młodzieżą, nad uchodźcami; rejestrację strat wojennych; aprowizację; sprawy odbudowy zniszczonych budynków i wogóle wszelką pomoc dla ludności. Jednym z chlubnych działań w historii Rady Głównej Opiekuńczej jest po-

pieczą rodziny, wspomaganej jako całość. W przypadku, gdy rodzina nie posiada wartości moralnych, mogących podźwignąć ją na poziom odpowiedni, przenosi się jednostkę poddaną opiece do rodziny innej, możliwie z tego samego środowiska.

Do opieki otwartej zaliczają się również takie formy pomocy, które polegają na czasowym przeniesieniu obiektu opieki w inne specjalne warunki — dla pokrzepienia zdrowia (kolonje, półkolonje), dla dopełnienia jakichś brakujących warunków domowych (opieka nad dziećmi matek zajętych pracą pozadomową przez żłobki dzienne, dziecięce świetlice i t. p.). Ten rodzaj opieki nazywamy czasem opieką półotwartą.

Opieka zamknięta polega na zupełnym przeniesieniu potrzebującego opieki w nowe warunki, specjalnie dla jego potrzeb zorganizowane, i odsunięciu go od dotychczasowego środowiska. Opieka ta wyraża się w opiece zakładowej nad dziećmi, dorosłymi i starcami (zakłady opiekuńcze dla dzieci i młodzieży, przytulki dla starców i niepełnych, domy pracy i t. p.).

¹⁾ Statut zatwierdzony przez ministra Spraw Wewnętrznych 22 sierpnia 1919 roku.

moc, udzielana powracającym z Rosji uchodźcom i wygnańcom za pośrednictwem organizowanych w różnych miejscowościach gospód, kuchen, hoteli, schronisk i t. p. W roku 1920 przyjęła Rada pod swą opiekę tysiące dzieci repatriantów, umieszczając je w schroniskach i bursach.

Ten to właśnie okres działalności Rady Opiekuńczej dał początek pewnemu przerostowi zamkniętej opieki zakładowej nad dziećmi i młodzieżą, przerostowi, który zahamowano dopiero w roku 1933 przez zwrot w kierunku ekonomiczniejszej opieki otwartej.

Rada Główna czerpała swe fundusze w 48% od rządu polskiego (Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Generalne Komisarjaty Ziem Wschodnich oraz Wołynia i Podola), w 34% z ofiar (w tem dary z Anglii, Ameryki i Australji), w 18% z loterii klasycznej, kwest, dochodów własnych i innych źródeł.¹⁾

Poważnym przyczynkiem do skutecznego rozwoju opieki społecznej w Polsce była działalność Amerykańskiego Wydziału Ratunkowego, przy pomocy którego powstał i wydajnie pracował Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom. Po zawieszeniu broni w 1918 roku prezydent Wilson wydelegował Herberta Hoovera do Europy celem utworzenia Amerykańskiego Wydziału Ratunkowego. Jedną z baz działalności tego wydziału była Polska, gdzie z inicjatywy i pod kierownictwem Hoovera Misja Amerykańska oddała nieocenione usługi.

Amerykański Wydział Ratunkowy dostarczał produktów spożywczych, odzieży i innych artykułów oraz sprawdzał za pośrednictwem inspektorów objazdowych działalność instytucji miejscowych. Komitet Pomocy Dzieciom prowadził wewnętrzną administrację, rozdawnictwo, inspekcję, wyliczając się ze środków, przekazywanych mu przez Amerykański Wydział Ratunkowy. W 1920 roku powstała instytucja łączna pod nazwą Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom. Na ten rok przypada największe nasilenie działalności ratunkowo-opiekuńczej, sprawowanej pod kontrolą i przy współdziałaniu rządu polskiego. W roku tym dożywiono 1.315.490 dzieci, rozdano 120.532 tonn żywności; ogólna wartość świadczeń dostarczonych na cele pomocy dzieciom wyniosła 30.173.560 dolarów, z czego wartość świadczeń dostarczonych przez rząd polski stanowiła 32,7% (9.879.180 dolarów).

Rada Główna Opiekuńcza została zlikwidowana w końcu 1920 roku, a działalność jej przejęły władze rządowe, samorządy i poszczególne organizacje społeczne. Wkrótce potem Polsko-Amerykański Komitet zaprzestał korzystać z pomocy Misji Amerykańskiej

¹⁾ Ze sprawozdania na ostatnie walne zebranie Rady Głównej Opiekuńczej w Warszawie w 1921 roku.

i w charakterze wieczystej fundacji oparł swoją działalność społeczną na środkach miejscowych i na pomocy rządu. Dokumentem chwili, charakteryzującym stosunek rządu do zagadnienia opieki, jest odezwa prezydenta ministrów Antoniego Ponikowskiego z 7 maja 1922 roku, w której czytamy:

„Stopniowy powrót do normalnych warunków gospodarczych i rolniczych daje nam już możliwość, a nawet nakłada na nas obowiązek wzięcia na własne barki zadania, spełnianego dotychczas przez szlachetnych Amerykanów.

„Przy współudziale Rządu Polskiego powstała i sprawnie funkcjonuje szeroko rozgałęziona organizacja pod nazwą „Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom”. Będzie on nadal prowadził akcję ratunkową, aby osłonić tysiące biednych dzieci od niedostatku i nędzy i dopomóc im, by wyrosły na dzielnych obywateli kraju.

„Rząd polski przeznaczył na ten cel duże fundusze, nie może jednak podołać olbrzymiemu zadaniu. Winny mu przyjść z pomocą ciała samorządowe, a więc zarówno sejmiki powiatowe jak i gminy wiejskie i miejskie...”

Po niezwykle zatem wytężonej akcji ratunkowej, organizowanej i administrowanej przez samo społeczeństwo, które działało początkowo samodzielnie, od roku zaś 1918 z drugorzędnym współudziałem rządu, następuje kierunek opieki inspirowany już przez rząd, a mający przede wszystkim na celu dziecko jako przyszłego obywatela państwa, powstającego do politycznego bytu w niesłychanie ciężkich warunkach. Kierunek ten znajduje uzasadnienie w słowach cytowanej odezwy:

„Pamiętajmy, że chodzi tu o przyszłość naszej Ojczyzny, bo tylko z dostatecznie odżywianych i zdrowych dzieci mogą wyrosnąć obywatele, zdolni do intensywnej pracy i skutecznej obrony Państwa w razie potrzeby...”

Troska państwa o moralność i zdrowie dziecka wyraziła się w dwóch znamienitych rozporządzeniach. Są to: rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 19 lutego 1920 roku w sprawie powołania do życia pogotowi opiekuńczych dla dzieci i rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 22 lutego 1922 roku, wydane w porozumieniu z ministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i ministrem Pracy i Opieki Społecznej, w przedmiocie utworzenia rady tymczasowej i komisji do spraw kolonij letnich. Pierwsze z nich nie znalazło szerszego zastosowania w praktyce; natomiast rada i komisje do spraw kolonij skoordynowały prace rządu i społeczeństwa w tym dziale opieki i doprowadziły do imponującego, jak na nasze stosunki, rozwoju kolonij letnich. Rada, mająca dość szerokie uprawnienia, zesłała zczasem do roli instytucji opiniodawczej; stanowi ona głównie czynnik propagandowy, któremu zawdzięczając kolonje mogły osiągnąć wyniki obecnie notowane.

2. ORGANIZACJA OPIEKI NA PODSTAWIE PRZEPISÓW OBOWIĄZUJĄCYCH.

Dzieło porządkowania wyników samorządnej pracy społeczeństwa i zakładania fundamentów pod obecne ustawodawstwo opiekuńcze rozpoczęło się właściwie od ogłoszenia zasadniczej ustawy o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku. Ustawa ta rozwinęła artykuły 102 i 103 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 18 marca 1921 roku, zapewniające prawo do opieki każdemu potrzebującemu pomocy, w szczególności zaś dzieciom bez dostatecznej opieki rodzicielskiej i zaniedbanym pod względem wychowania.

Ustawa z 1923 roku ustala, co to jest opieka, jakie świadczenia obejmuje, kto ma do niej prawo i na kim ciąży obowiązek jej sprawowania.

Opiekę społeczną określa ustawa jako „zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu powyżej określonego”. W zakresie zaspakajania niezbędnych potrzeb do życia opieka społeczna powinna według ustawy polegać na dostarczaniu: a) koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; b) odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem; c) pomocy w nabyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej; d) pomocy w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy. Poza tem za niezbędne potrzeby życiowe uważa się: u dzieci — staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, u młodocianych — pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej.

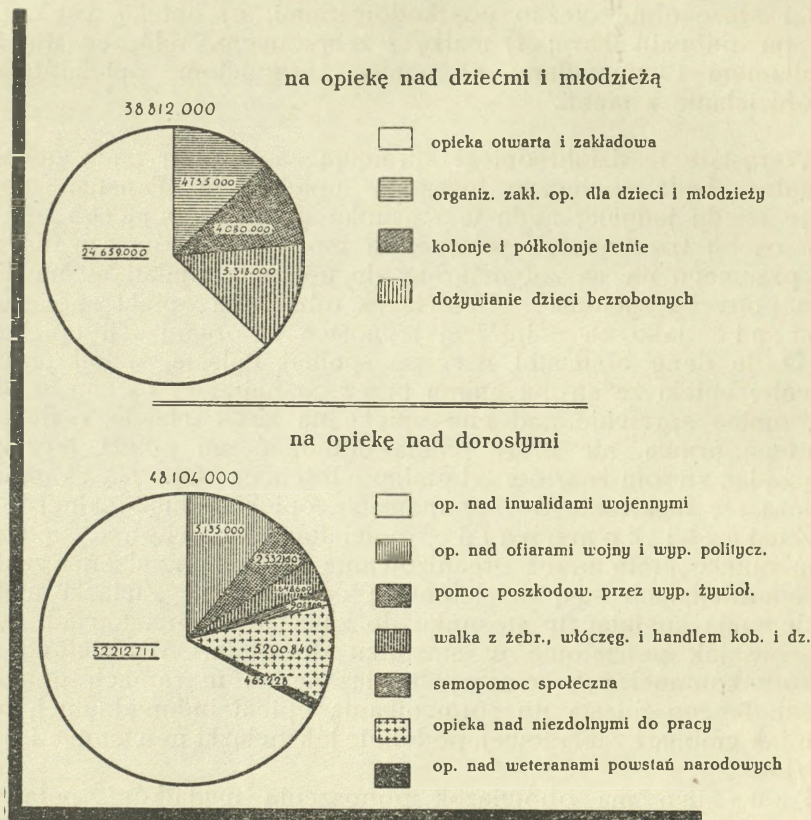
Charakterystycznym momentem w polskiej koncepcji opieki społecznej jest podkreślenie czynnika pedagogicznego. Ma on polegać na oddziaływaniu moralnem na potrzebującego opieki w ten sposób, aby doprowadzić go, o ile to możliwe, do stanu samodzielności życiowej. W tem właśnie tkwi zasadnicza różnica między opieką społeczną a udzielaniem jałmużny.

Wychowanie dziecka, zakreślone ramami opieki, należy rozumieć jako uzupełnienie wychowania domowego w stosunku do dziecka opuszczonego lub zaniedbanego. Nie ma zatem opieka obowiązku zakładania i prowadzenia szkół, lecz obowiązkiem jej jest piecza nad tem, aby dziecko uczęszczało do szkoły i otrzymało przygotowanie do zawodu zarobkowego. Wszędzie tam, gdzie opieka rozciąga nad dzieckiem swoje skrzydła, winna ona występować, zależnie od potrzeby, w pełnej lub częściowej roli domu rodzicielskiego, biorąc na siebie jego obowiązki i uprawnienia.

W stosunku do dorosłych opieka ma zapobiegać wytwarzaniu się stanu, przy którym niezbędne potrzeby życiowe musiałyby być

zaspakajane ze środków publicznych. Możliwe to jest jedynie przy takim ustosunkowaniu się czynników opiekuńczych do potrzebującego opieki, aby ten, przyjmując pomoc w świadczeniach, traktował ją jako dźwignię do wydobywania się na powierzchnię życia i powrotu do samodzielności życiowej.

PODZIAŁ SUM PRELIMINOWANYCH PRZEZ M. O. S. 1930 — 1935



Rola sprawujących bezpośrednio opiekę nie powinna zatem ograniczać się jedynie do udzielania potrzebującemu świadczeń materialnych. Winny one wpływać z metodycznego ciągu działań pedagogicznych, prowadzących potrzebującego opieki na wyższy poziom moralności i kultury. Zadanie to spełnić mogą tylko jednostki odpowiednio uzdolnione i przygotowane do swego obowiązku.

Z ustawowej definicji opieki wynika, że prawo do opieki posiada każdy, kto własnymi środkami materialnymi nie może zaspokoić swych potrzeb życiowych. W szczególności przeto opieka obejmuje: a) opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępnymi oraz zagrożonymi przez wpływ złego otoczenia; b) ochronę macierzyństwa; c) opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i wogóle nad niezdolnymi do pracy; d) opiekę nad bezdomnymi, ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; e) opiekę nad więźniami po odbyciu kary; f) walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierzędem; g) pomoc instytucjom opiekuńczym i współdziałanie z nimi.

Wszystkie te działy opieki sprawują zasadniczo bądź związki komunalne, bądź społeczne instytucje opiekuńcze. Państwo sprawuje je wtedy jedynie, „gdy w stosunku do potrzebującego opieki pewne osoby fizyczne lub prawne na mocy przepisów czy innego tytułu prawnego nie są zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe”. Obowiązek udzielania opieki spoczywa na gminie jako na najniższej jednostce w organizacji opiekuńczej. O ile dany obywatel Rzeczypospolitej Polskiej nabył prawo do trwałej opieki ze strony gminy przez co najmniej roczny w niej pobyt, gmina sprawuje nad nim opiekę na koszt własny; o ile nie nabył tego prawa, nie może gmina odmówić mu opieki, lecz ma prawo żądać zwrotu kosztów od gminy właściwej. Obowiązek gminy ogranicza się wyłącznie do sprawowania opieki indywidualnej.

Związki komunalne powiatowe obowiązane są uzupełniać opiekę gmin przez organizowanie stałych urzędów i zakładów, ogarniających swą działalnością cały powiat. Związki wojewódzkie mają spełniać w stosunku do związków powiatowych taką samą rolę jak powiatowe w stosunku do gmin. Wydzielone ze związków komunalnych miasta obowiązane są w ramach potrzeb ludności danego miasta do sprawowania opieki indywidualnej, podobnie jak gminy, i zakładowej, podobnie jak związki powiatowe i wojewódzkie.

Państwo ma obowiązek ponoszenia wydatków, połączonych z opieką „nad osobami, względem których ma specjalne obowiązki z tytułu publicznego, tudzież z wykonaniem tych rodzajów opieki, które przekraczają możność świadczenia związków komunalnych”. A więc do opieki rządowej mają prawo ci, którzy popadli w stan wymagający opieki w następstwie działań związanych z dobrem państwa jako całości, w szczególności: sieroty po inwalidach wojennych i po poległych zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową; weterani powstań narodowych; byli skazańcy polityczni, którzy skazani byli przez rządy

zaborcze za swą działalność dla idei niepodległości Polski; rodziny powołanych na ćwiczenia wojskowe i t. p. Poza tem rząd zasila fundusze związków komunalnych na sprawowanie opieki wogóle lub na cele wskazane.

Postanowienia ustawy o opiece społecznej nie przekreślają bynajmniej, a nawet nie ograniczają opieki sprawowanej przez instytucje społeczne. Przeciwnie, nie tylko przewidują istnienie organizacji społecznych, mających na celu sprawowanie opieki, lecz zalecają ich popieranie i nadzór nad nimi. Nadzór ten pozwala w zasadzie koordynować pracę instytucyj społecznych na terenie państwa i podporządkować ją ogólnej polityce opiekuńczej. W praktyce jednak rozwój opieki, przedewszystkiem zaś wprowadzenie jej na drogi celowe i racjonalne napotykało na ogromne trudności z powodu braku jakiegokolwiek egzekutywy w stosunku do społecznych instytucyj opiekuńczych.

Wielka liczba istniejących placówek społecznych, które powstały w wyniku doraźnej potrzeby, nie zaś celowych zamierzeń, nie zmniejszała się; lecz w miarę wchodzenia w życie podstaw prawnych—wspomagane materialnie i moralnie—przekształcały się one w ulepszone formy służby społecznej. Jedne z tych placówek osiągały wymagany poziom organizacyjny; inne próbowały — często bez powodzenia — eksperymentować; jeszcze inne pozostawały nadal na poziomie tymczasowości. Polityka subwencjonalna rządu usiłowała wprowadzić pewien ład w działalność instytucyj, nadzór jednak i kontrola nie mogły wiele osiągnąć bez egzekutywy.

Rok 1926 stanowił, rzec można, przełom pod tym względem w linii polityki opiekuńczej państwa. Rola rządu w stosunku do opieki sprawowanej przez społeczeństwo była do tego czasu bierna raczej niż czynna. Polegała ona na udzielaniu instytucjom pomocy finansowej na zaspokojenie ich potrzeb bieżących oraz na zlecaniu opieki nad tymi potrzebującymi, którymi winno było zaopiekować się państwo. Od roku 1926 zaczęła przeważać praca twórcza organizacyjna.

Wydane w roku 1927 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucyj opiekuńczych dało rządowi podstawę do korekty dotychczasowych błędów i do koordynacji działalności rozbieżnej poszczególnych organizacji opiekuńczych. Rozporządzenie to nałożyło na organa rządowe obowiązek nadzoru, na stowarzyszenia zaś, związki, instytucje i zakłady obowiązek składania okresowych sprawozdań z ich działalności i stosowania się do przepisowych regulaminów. Nadało ono poza tem władzom nadzorczym prawo egzekutywy aż do wprowadzenia zarządu przymusowego włącznie.

Wymaganie kwalifikacyj od kierowników zakładów spowodowało konieczność przygotowania personelu wychowaw-

c z e g o, który rekrutował się dotychczas z osób dobrej może woli, lecz bez wykształcenia pedagogicznego.¹⁾ Ten element pracowników, w większości bardzo ideowy i doświadczony, trzeba było dokształcić teoretycznie, aby podnieść wyniki wychowania zakładowego. Najwłaściwszą metodą do osiągnięcia tego celu okazały się kursy dokształcające. Program ich zawierał w skrócie dostosowanym do potrzeb zakładowych wiadomości z psychologii, pedagogiki, ustawodawstwa społecznego, higieny i t. p., a przede wszystkim uwzględniał praktyczne wskazania wychowawcze.²⁾ Kursy odbywały się raz lub dwa razy do roku, przeważnie w Warszawie, częściowo zaś w innych większych miastach Polski i trwały po trzy miesiące. Ponieważ opieka nad dziećmi i w dużej mierze nad dorosłymi polegała na systemie zakładowym, przeto kursy dokształcające były wielkim krokiem naprzód w pogłębieniu opieki społecznej w Polsce.

Gdy lata 1932 i 1933 wysunęły na czoło zagadnień opieki społecznej opiekę otwartą, zmieniły i kursy swój charakter. Zamiast kursów dla wychowawców zakładowych powstały kursy dla pracowników opieki otwartej, świetlicowych i kolonijnych. Były one organizowane nie tylko przez Ministerstwo Opieki Społecznej, lecz również przez instytucje społeczne, mające na celu sprawowanie opieki otwartej.

Ogromowi zadań na polu opieki społecznej nie może sprostać wysiłek samorządów i państwa, o ile szerokie warstwy społeczne nie będą ze swej strony okazywały pomocy w miarę swych sił, środków i rozumienia. Dlatego też zasadnicza ustawa o opiece społecznej podkreśla potrzebę współpracy społeczeństwa z rządem i ustanawia przy ministrze Pracy i Opieki Społecznej: organ doradczy i opiniodawczy w postaci Rady Opieki Społecznej, złożonej z reprezentantów ciał samorządowych, instytucji opieki społecznej i zainteresowanych ministerstw, oraz instytucję opiekunów społecznych i komisji opieki społecznej, jako czynnik łącznikowy między społeczeństwem a organami opieki.

Rada Opieki Społecznej, jako ciało opiniodawcze i doradcze, miała pierwszorzędne znaczenie propagandowe; natomiast

¹⁾ Przeprowadzona w 1925 roku ankietę wykazała, że w 761 zakładach opiekuńczych, które nadesłały odpowiedzi, na 2567 wychowawców 1905 osób nie posiadało żadnego przygotowania pedagogicznego, a w tym były 892 osoby z wykształceniem powszechnym i niższym.

²⁾ Zawdzięczając przeszkoleniu dużej liczby (około 1000) pracowników zakładowych, uzyskało się wspólny język porozumienia w sprawach opieki nad dzieckiem. Wymagania, stawiane do tego czasu zakładom przez czynniki kontrolujące, były rozumiane jako zarządzenia administracyjne, sprzeczne z dotychczasową tradycją, i nie znajdowały wśród personelu zakładowego chętnych wykonawców. Kursy dopiero pozwoliły rozpowszechnić na terenie zakładów nowoczesne poglądy pedagogiki społecznej i w osobach słuchaczy zyskały propagatorów właściwych metod opieki.

opiekunowie społeczni i komisje opieki społecznej, spełniając rolę wykonawczą, posiadają znaczenie zupełnie praktyczne.

W myśl rozporządzenia z dnia 6 marca 1928 roku każda gmina w zależności od liczby mieszkańców i obszaru dzieli się na okręgi opiekuńcze. W każdym z nich dla bezpośredniej styczności z osobami potrzebującymi opieki ustanawia się opiekuna społecznego, który winien być łącznikiem między ludnością a organami opieki. Do obowiązków opiekuna należy: współdziałanie z organami gminnymi w zakresie wykonywania opieki społecznej, przeprowadzanie wywiadów dla zbadania prawa i rozmiarów opieki, w wypadkach nagłych — samodzielne udzielanie pomocy ze środków na ten cel przeznaczonych. Stanowisko opiekuna jest honorowe, może on jednak otrzymywać zwrot kosztów za wydatki spowodowane wykonywaniem czynności opiekuńczych.

Opiekunowie społeczni, a w razie wielkiej ich liczby przedstawiciele okręgów opiekuńczych wchodzi w skład gminnej komisji opieki społecznej, która tworzy przy gminie instytucję pomocniczą, opiniodawczą i koordynującą pracę opiekuńczą na danym terenie. Nadbudowę nad komisjami gminnymi stanowią powiatowe i wojewódzkie komisje opieki społecznej, o działalności dostosowanej do terenu powiatu lub województwa.

Z punktu widzenia teoretycznego instytucja opiekunów społecznych realizuje w sposób prosty ideę współdziałania czynnika obywatelskiego ze związkami komunalnymi. Inicjatywa prywatna w dziedzinie opieki społecznej odznacza się u nas dużym natężeniem, lecz równocześnie brakiem planowości. Ujęta w karby planowej organizacji może ona skierować się na właściwe tory bez osłabienia swej aktywności. Opiekunowie społeczni, rekrutujący się bezpośrednio z pośród szerokich mas społecznych i pozostający w stałym i ścisłym kontakcie z tymi, którzy pomocy potrzebują lub o nią zabiegają, mogą oddawać nieocenione usługi przy kwalifikowaniu kandydatów do opieki i ustalaniu jej rozmiarów w każdym poszczególnym przypadku.

Dla społeczeństwa polskiego tak szeroko pomyślana organizacja społeczna była inowacją dość rewolucyjną. Nie można się więc dziwić, że w pierwszych latach działalność opiekunów społecznych nie rozwinęła się dostatecznie. W przekonaniu, że sprawne funkcjonowanie tej instytucji może przynieść doskonałe rezultaty dla opieki społecznej, rząd zastosował cały szereg środków pedagogicznych dla jej spopularyzowania. Krótkie kursy dla opiekunów społecznych, zjazdy, pisma okólne, instrukcje uprzyściplniły bez wątpienia jej ideę dużemu odłamowi społeczeństwa, nie zdołały jednak doprowadzić do rezultatów, jakich można było oczekiwać. Niektóre samorządy ustosunkowały się do nowej organizacji społecznej

obojętnie lub wręcz nieprzychylnie. Wybór opiekunów był niejednokrotnie nieodpowiedni, a niesprzyjająca konjunktura gospodarcza i wiele innych przyczyn złożyły się na to, że pierwsze trzecie dało naogół słabe praktycznie wyniki. Dość powiedzieć, że Warszawa nie wprowadziła dotychczas opiekunów społecznych, chociaż powinnyby służyć wzorem i przodować innym samorządom.

Częściowe te niepowodzenia nie upoważniają jeszcze do ogólnych wniosków ujemnych. Ankieta z roku 1932, naświetliwszy — w sposób co prawda niepełny — dotychczasowe funkcjonowanie instytucji opiekunów społecznych, wykazała, że są jednak miejscowości (gminy i całe powiaty), gdzie opiekunowie działają dobrze, z wielką korzyścią dla opieki. Podług uzyskanych przez ankietę danych, w trzecie od 1929 do 1932 roku na ogólną liczbę 12.650 gmin na terenie Rzeczypospolitej¹⁾ istniały 6.862 gminne komisje opieki społecznej, opiekunów zaś powołano ogółem 20.800.

W dziedzinie organizacji opieki społecznej zagadnieniem trudnym do rozwiązania jest osiągnięcie względnej równowagi między potrzebami opieki a funduszami, które mogą być na ten cel użyte. W kraju ubogim, jakim jest Polska, jest wielu potrzebujących opieki, środków zaś na pokrycie tych potrzeb skąpo. A przytem powszechne zjawisko wzrastania potrzeb opieki odwrotnie proporcjonalnie do konjunktury finansowej stwarza trudności niemal nie do pokonania przez organizację opieki społecznej w Polsce. Polityka opiekuńcza idzie zwykle po linii doskonalenia i rozwijania form opieki w okresach materialnie pomyślnych, w dobie zaś kryzysu przechodzi na formy tańsze, lecz szersze co do zasięgu działania.

Związki komunalne, na barkach których spoczywa przeważny ciężar opieki, pokrywają swe wydatki na opiekę z własnych sum budżetowych, z funduszy i dochodów z majątków przeznaczonych przez ofiarodawców na cele opieki i wreszcie z sum udzielanych przez państwo. Wpływy te w okresie kryzysu wynoszą łącznie około 70 milj. zł rocznie. Stosunek wydatków na opiekę społeczną do całości budżetu w poszczególnych związkach komunalnych bywa różny i zależnie od miejscowych potrzeb stanowi od 3% do 13%. Państwo obecnie przeznaczają na opiekę w ścisłym tego słowa znaczeniu (nie licząc wydatków na pomoc leczniczą, ochronę pracy, walkę z bezrobociem, renty i ubezpieczenia społeczne) mniej więcej 10% sumy wymienionej.

I znowu podkreślić tu należy wydatną pomoc instytucji społecznych. Działalność instytucji społecznych wykazuje ogromną różnorodność i uwzględnia wszelkie dziedziny opieki społecznej. Rozległą działalność opiekuńczą uprawiają organizacje społeczne prowadzone przez duchowieństwo lub pozostające pod jego wpły-

¹⁾ Prócz województwa śląskiego, na którego terenie rozporządzenie nie obowiązuje, i krakowskiego, które nie nadesłało odpowiedzi.

wem, jak „Caritas”, Stowarzyszenie Św. Wincentego à Paulo, instytucje zakonne. Jedne z zakonów zajmują się opieką nad dziećmi, starcami, ubogimi, niektóre specjalizują się w opiece nad dziewczętami zagrożonymi moralnie (SS. Magdalenki), inne w opiece nad bezdomnymi i ułóczęgami (Bracia Albertyni). Gminy wyznaniowe okazują swoim współwyznawcom szeroką pomoc w różnych kierunkach. Działalność świeckich instytucji społecznych obejmuje wszystkie bez wyjątku znane formy opieki nad dziećmi i dorosłymi, w miarę posiadanych funduszy i ambicji czynników kierowniczych.

Istnieje poza tem kilka instytucji o celach specjalnych i o zasięgu na całą Rzeczpospolitą, jak np. Organizacja Młodzieży Pracującej (t. zw. O. M. P.), Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet i inne, których działalność — popierana przez Ministerstwo Opieki Społecznej — dąży do skoordynowania i wzmocnienia pracy opiekuńczej na danych odcinkach.

Wśród wielkiej liczby różnych pod względem jakości pracy i zasięgu terytorjalnego instytucji dobroczynnych, świeckich, wyznaniowych i zakonnych oraz organizacji społecznych zasługują fundacje na szczególną uwagę z racji swego specjalnego charakteru.

Fundacje są to wieczyste darowizny, bądź w zabezpieczonych odpowiednio kapitałach, bądź w nieruchomościach (majątki ziemskie, folwarki, kamienie, ogrody), przeznaczone na cele opieki społecznej przez osoby prawne lub fizyczne bezpośrednio lub drogą zapisów testamentowych. Na obszarze Polski istnieje takich fundacji około dwóch tysięcy. Niektóre z nich są bardzo dawne, jak np. Instytut Św. Ducha w Sandomierzu, ufundowany w roku 1222, którego celem jest opieka społeczna i lekarska nad starcami i dziećmi¹⁾. Niektóre rozporządzają bardzo znacznymi majątkami, jak np. fundacja Stanisława Skarbka we Lwowie, której celem jest wychowywanie sierot i piecza nad ubogimi, niezdolnymi do ciężkiej pracy; majątek jej oszacowano ostatnio na zgórą 56 milj. zł²⁾.

Ze względu na wielkie zarówno materialne jak i moralne znaczenie fundacji dla opieki społecznej rząd w roku 1933 uznał za ko-

¹⁾ W roku 1222 Żegota, kasztelan krakowski, wraz z synami Ottonem i Zakliką ufundowali w Sandomierzu kościół Św. Ducha, a przy kościele szpital pod temże wezwaniem. Był to zawiązek dzisiejszego Instytutu Św. Ducha. Celem fundacji było, aby „miejscowi i okoliczni ubodzy wsparcie, chorzy ratunek, sieroty schronienie, obcy podróżni i wędrownicy gościnność i przytułek znajdowali”. Obecnie do fundacji należy 6 majątków, liczących ogółem 1.100 morgów.

²⁾ Fundację Stanisława hr. Skarbka we Lwowie powołał do życia akt fundacyjny z dnia 1 sierpnia 1843 roku. Zadaniem jej jest prowadzenie „instytutu dla ubogich i sierot”. Majątek fundacji składa się z gospodarstwa leśnego (27.700 ha), realności i parcel we Lwowie, wielkiego gmachu „Skarbkowskiego” we Lwowie, zakładów przemysłowych, terenów naftowych i gmachów zakładowych w Drohowyżu. Wartość tego majątku według bilansu z dnia 31 marca 1930 roku wynosiła zł 55.006.818. Fundacja, w myśl zamierzeń fundatora, winna rozciągać opiekę nad 400 ubogimi chrześcijanami obu płci i 600 chrześcijańskimi sierotami również obu płci. Władzami są kurator i rada administracyjna.

nieczne zwrócić specjalną uwagę na to źródło możliwości opiekuńczych, mało dotychczas wyzyskane. Dla włączenia w ogólną linię opieki społecznej fundacyj, które dotychczas bardzo niejednolicie prosperowały, zmierza się do wszechstronnego unormowania tego zagadnienia pod względem prawnym. Liczne inspekcje, gromadzenie danych o stanie majątku i działalności fundacyj, wreszcie powołanie specjalnej komisji do tych spraw wyprowadziły zagadnienie ze stanu dotychczasowego bezwładu i nadały mu tempo aktualności.

Cała różnorodna i obszerna działalność opiekuńcza stowarzyszeń, związków, instytucyj, fundacyj i zakładów prywatnych podlega, jak już było wspomniane, kontroli władz państwowych. Gwarantuje to w sposób skuteczny jednolitość ogólnej linii opiekuńczej.

3. OPIEKA NAD MATKĄ I DZIECKIEM.

Opieka nad dziećmi i młodzieżą należy bezwątpienia do najważniejszych zadań społecznych i zwłaszcza w pierwszych latach niepodległościowego bytu Polski odrodzonej górowała ponad innemi działami opieki.

Opieka społeczna nad dzieckiem, które tej opieki potrzebuje, rozpoczyna się od jego niemowlęstwa, a nawet wcześniej: od chwili, gdy pomoc jest potrzebna przyszłej matce. Zakres opieki, według zasadniczej ustawy o opiece społecznej, rozciąga się na: macierzyństwo, matkę, niemowlę, dziecko i młodzież do lat 18. W stosunku do nieletnich opuszczonych, zaniedbanych, krzywdzonych, zagrożonych przez wpływy złego otoczenia, niedorozwiniętych i przestępnym stosuje opieka formy specjalne, silniej przeniknięte odpowiednim czynnikiem pedagogicznym; w stosunku zaś do chorych, zagrożonych na zdrowiu i kalekich przybiera cechy opieki lekarskiej.

Wysoka śmiertelność niemowląt w Polsce zmusza rząd i społeczeństwo do specjalnej troski o kobietę matkę, o cały jej okres ciąży, o warunki przyjścia na świat dziecka i pierwszych lat jego rozwoju. Ustawodawstwo nasze usiłuje związać matkę uczuciowo z dzieckiem przez ułatwienie jej bezpośredniej nad niem opieki.

Zagadnienie pomocy i opieki nad kobietami ciężarnemi i matkami karmiącemi zostało uwzględnione w rozporządzeniu o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby już w roku 1920, przed wejściem w życie ustawy o opiece społecznej. Kasy chorych zobowiązane zostały do udzielania kobietom ciężarnym pomocy lekarskiej i położniczej, matkom karmiącym zaś — zasiłku w naturze lub gotówce.

Pracę zarobkową kobiet ciężarnych i matek karmiących w przemyśle, handlu i komunikacjach ochrania specjalnymi przepisami ustawa z dnia 2 lipca 1924 roku w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet. Przepisy te zabraniają kobietom pracy nocnej i prac specjalnie ciężkich lub wykonywanych w warunkach niehigienicznych, zapewniają przerwy w pracy, urlop na czas porodu, przerwy dla karmienia dziecka i t. p. Nakładają wreszcie na wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, zatrudniające ponad 99 pracowników, obowiązek założenia i utrzymania żłobków dla dzieci. W żłobkach tych dzieci do ukończenia drugiego roku życia znajdują wykwalifikowaną opiekę w godzinach zatrudnienia matek, które w przewidzianych przerwach w pracy mogą je odwiedzać i karmić.

Idea pomocy matce i dziecku w krótkim stosunkowo czasie spopularyzowała się wśród szerszych warstw społecznych. Kraj pokrył się siecią instytucyj, mających tę pomoc na celu. Instytucjami temi są t. zw. Stacje Opieki nad matką i dzieckiem, nazywane również ośrodkami opieki (dawniej kropłami mleka).

Zadaniem Stacji Opieki jest otoczenie właściwą opieką lekarską i społeczną kobiet ciężarnych oraz stały nadzór nad zdrowiem i rozwojem dziecka od urodzenia do końca drugiego roku życia. Stacja wykonywa opiekę przez porady udzielane matkom, przez wydawanie wyprawek, lekarstw, środków odżywczych, przez wywiady domowe, perjodyczne oględziny niemowląt i t. p.

Liczba właściwych stacyj, prowadzonych przez samorządy i różne instytucje, dochodzi do 350; prócz nich istnieją liczne przychodnie o skromniejszym zakresie działania.

Dziecko od lat 2 do 5, t. j. do tak zwanego wieku przedszkolnego, może znaleźć opiekę albo w zakładzie albo przez udzielanie świadczeń jego matce. Opieka ta poszła po linii opieki otwartej lub zamkniętej w zależności od tradycyj panujących w poszczególnych dzielnicach kraju. Województwa zachodnie i południowe uznawały raczej opiekę otwartą, centralne i wschodnie — o małej pod tym względem tradycji społecznej — prowadziły opiekę zamkniętą, zgodnie z pierwotną linią polityki rządowej. W okresie dobrej konjunktury gospodarczej rząd popierał organizowanie zakładów i dopomagał do ich prowadzenia. Zmniejszające się fundusze na opiekę społeczną i wzmożone potrzeby opieki wśród zubożałej ludności pchnęły politykę opiekuńczą na drogę nowych form — tańszych, o szerszym natomiast zasięgu. Rok 1932 i 1933 są pod tym względem przejściowymi. Tu i owdzie pojawiają się próby, aby małe dzieci, potrzebujące pełnej opieki, pozostawiać za umówioną, niewielką stosunkowo opłatą w ich własnych rodzinach albo też, w razie konieczności zmiany środowiska, umieszczać w rodzinach

obcych. Forma ta, rozpowszechniona w państwach Europy zachodniej, przyjmuje się obecnie i u nas, lecz stosuje się ją z wielką ostrożnością; usiłujemy przede wszystkim utrzymać dziecko potrzebujące opieki społecznej w jego własnej, bliższej czy chociażby dalszej rodzinie, a ryzykujemy powierzenie go rodzinie obcej jedynie w przypadkach wyjątkowych, gdy znajdzie się rodzinę odpowiadającą wymaganiom materialnym i moralnym i gdy istnieje odpowiedni aparat wywiadowczy i kontrolujący. Kwestja jednak, czy dziecko do lat 5-ciu powinno się wychowywać w zakładzie czy w rodzinie przybranej, pozostaje otwartą. I jedna i druga forma mają swoje złe i dobre strony, a czynione w Polsce próby umieszczania dzieci opuszczonych u obcych rodzin dają różne rezultaty. Powoływanie się na doświadczenie zagranicy jest dość niebezpieczne ze względu na odmienne polskie warunki bytu kulturalnego i materialnego. Zakłady bądź co bądź muszą istnieć dla tych wszystkich dzieci, które nie mają opieki naturalnej, a nie nadają się z jakichkolwiek względów do umieszczania w rodzinie obcej.

Zakłady dla dzieci w wieku szkolnym i pozaszkolnym, rozrzucone na terenie całej Rzeczypospolitej, stale doskonalały się pod względem wychowawczym, higienicznym i administracyjnym. Bardzo wiele przyczyniły się do podniesienia poziomu zakładów wspomniane w poprzednim rozdziale kursy dla personelu wychowawczego, wydane drukiem instrukcje i częste inspekcje władz nadzorczych. Zakłady te mają dość różnorodny charakter w zależności od swego przeznaczenia i systemu prowadzenia.

Zmiana nastawienia opieki społecznej na typ opieki otwartej miała swe źródło niewyłącznie w konieczności finansowych. Drugą głębszą przyczyną — natury czysto wychowawczej — był często obserwowany niezadawalający wynik wychowania zakładowego. Wychowankowie, a w pierwszym rzędzie wychowanki zakładów nie zawsze mianowicie zdają egzamin życia samodzielnego. Oderwanie ich przez wychowanie zamknięte od nurtu życia jest niewątpliwie przyczyną ich późniejszej niezaradności. Do roku mniej więcej 1927 — 1928 zakłady prowadziły wychowanie szablonowo, przeważnie systemem koszarowym. Osiągana tym systemem karność zewnętrzna wychowanków, pozornie nawet efektowna, nie dawała dostatecznych wyników wychowawczych. W zetknięciu z trudnościami życia młodzież wychowana w zakładach opiekuńczych nie umiała borykać się z przeciwnościami i, rezygnując z walki, wracała pod skrzydła zakładu. Inni znów wychowankowie marnowali się pod względem moralnym, a kapitał włożony w ich wychowanie przepadał bezpowrotnie.

W okresie względnego dobrobytu starano się przeto zrationalizować system wychowawczy w zakładach i podnieść poziom przygotowania pedagogicznego wychowawców. Do zakładu kosza-

rowego wprowadzono nowe wartości pedagogiczne: zajęcia świetlicowe, kółka samorządowe o różnych zainteresowaniach, sporty i t. p. Niektóre instytucje wprowadziły do zakładów samorząd częściowy lub nawet całkowity. Inne stosują podział wychowanków na niewielkie grupy, które żyją jakby życiem oddzielnych rodzin.

Wszystkie te systemy jednak nie zapewniają młodzieży opuszczającej zakład dostatecznego hartu moralnego, którego w tym przełomowym momencie najwięcej jej potrzeba.

Te doświadczenia wpłynęły również w niemałym stopniu na pewne zahamowanie rozwoju opieki zamkniętej; ściślej mówiąc, na odmówienie tej formie opieki prawa wyłączności, jakim się cieszyła poprzednio.

Zestawienie liczb z roku 1928 i 1932 wskazuje na wyraźne zmniejszenie się typu opieki zamkniętej w stosunku do dzieci i młodzieży. W 1928 roku było 1.011 zakładów i 53.700 wychowanków; w roku 1932 było już tylko 890 zakładów z 44.200 wychowankami.

Oprócz zakładów dla dzieci opuszczonych normalnych pod względem psychicznym i fizycznym istnieją tak zwane **zakłady specjalne**, przeznaczone dla takich kategorii dzieci jak trudne do prowadzenia, niedorozwinięte, ozdrowieńcy, dzieci kalekie, niewidome i głuchonieme.

Zakładów specjalnych posiadamy ogółem zaledwie 56 z 3.600 miejsc. W tem dla kalek istnieje 11 zakładów na 630 miejsc, dla anemicznych 9 zakładów na 410 miejsc, dla trudnych do prowadzenia 27 zakładów na 2.079 miejsc, dla upośledzonych umysłowo 7 zakładów na 433 miejsc; prócz tego są 2 pogotowia opiekuńcze. Poza tem istnieją nieobjęte powyższą statystyką internaty dla głuchoniemych i niewidomych przy szkołach specjalnych.

Zakładów specjalnych posiadamy o wiele za mało. Opieka musi dopełniać swe braki w tym kierunku kosztem zakładów dla dzieci normalnych.

Zakłady opiekuńcze dla dzieci i młodzieży w roku 1932 były prowadzone przez:

związki wojewódzkie	28 zakładów	2.236 wychowanków
powiatowe związki komunalne	59 „	2.461 „
gminy	61 „	5.229 „
organizacje społeczne	471 „	19.786 „
zgromadzenia zakonne	128 „	6.971 „
związki wyznaniowe	48 „	1.899 „
fundacje	68 „	4.588 „
osoby prywatne	12 „	525 „
brak danych	15 „	505 „

Razem 890 zakładów 44.200 wychowanków.

Niektóre instytucje, prowadzące zakłady opieki zamkniętej dla dzieci i młodzieży, zasługują na specjalną uznanie wobec znacznej liczby wychowanków objętych przez nie opieką albo z racji stosowanych przez nie metod wychowania. Tak na przykład, Związek Osadników prowadzi ogniska dla dzieci osadników wojskowych i wychowuje przyszłych wykwalifikowanych działaczy kresowych w duchu odpowiadającym potrzebom naszych kresów; Towarzystwo Pomocy Dzieciom i Młodzieży z Kresów obejmuje swoją opieką 1100 młodzieży w 14 zakładach, t. zw. internatach kresowych i ogniskach akademickich; Stowarzyszenie Rodziny Marii posiada liczne zakłady wychowawczo-opiekuńcze dla dzieci różnego wieku i różnych kategorii psychicznych i fizycznych od niemowlęstwa do ustalenia się w życiu. Nowoczesnymi metodami wychowawczymi, opartymi na bardzo szeroko pojętym samorządzie, wyróżniają się dwa zakłady w Warszawie: Nasz Dom oraz dla dzieci żydowskich Dom Sierot ¹⁾.

Specjalną dbałością otacza Ministerstwo Opieki Społecznej opiekę półotwartą gromadną, przede wszystkim kolonie oraz półkolonie letnie, w ostatnich zaś czasach i zimowe. Kolonie letnie dla dzieci cieszą się niezwykłą popularnością wśród społeczeństwa i stale rozwijają się liczebnie i jakościowo. Inicjatorem kolonij letnich był u nas dr. Stanisław Markiewicz, którego staraniem powstało w 1882 roku Towarzystwo Kolonij Letnich dla dzieci w Warszawie ²⁾. Opracowane przez dr. Markiewicza instrukcje dla kierowników, lekarzy i całego personelu kolonijnego są do dzisiaj aktualne. Towarzystwo Kolonij Letnich istnieje dotychczas i prowadzi pracę zapoczątkowaną przez swego założyciela.

Dzięki kolonjom letnim, prowadzonym przez liczne instytucje, setki tysięcy dzieci rekonstruuje siły, nadwątlone niehigienicznymi warunkami bytowania, i przywozi zapas zdrowia na nowy rok przebywania w murach miejskich.

Od 1922 roku istnieje powołana przez rząd Rada do spraw Kolonij Letnich przy Ministerstwie Opieki Społecznej oraz specjalne komisje przy urzędach wojewódzkich. Popularyzują one ideę kolonij letnich i przyczyniają się w znacznym stopniu do ich rozwoju.

W roku 1922 wysłano na kolonie letnie 28.000 dzieci. W dwa-
naście lat później, t. j. w roku 1934 liczba wysłanych dzieci była przeszło sześć razy wyższa, mianowicie wynosiła 175.000.

Dążenie polityki opiekuńczej do form szerszych i tańszych wywołało również pewien wpływ na kolonie letnie. Coraz więcej mia-

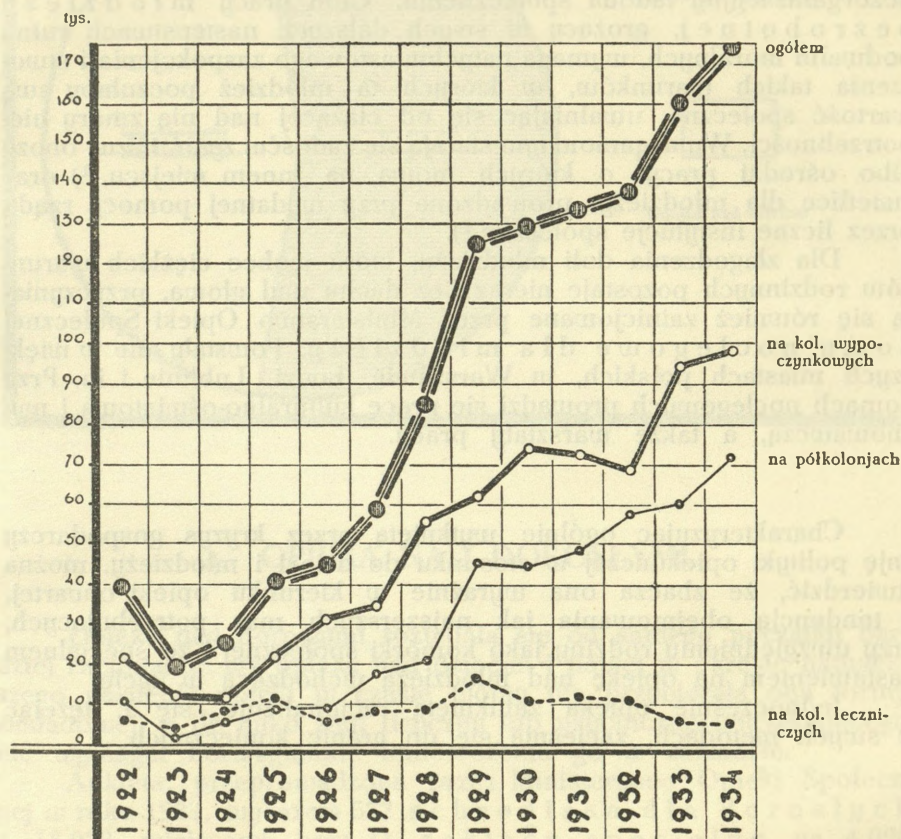
¹⁾ Inicjatorem i propagatorem tego systemu jest dr. Henryk Goldszmit (Janusz Korczak), autor prac pedagogicznych, zaczerpniętych z doświadczeń tych dwóch zakładów.

²⁾ Początek kolonjom letnim dla dzieci w Europie dał pastor Bion w Zurychu w roku 1876.

nowicie rozwijają się półkolonje, zwłaszcza w większych miastach i ośrodkach przemysłowych.

W roku 1933 wobec przedłużenia feryj świątecznych w okresie Bożego Narodzenia zorganizowano po raz pierwszy kolonje zimowe dla dzieci. Tę formę profilaktyki opiekuńczej, zainicjowaną przez Ministerstwo Opieki Społecznej, należy uważać jeszcze za próbę, wymagającą dalszego doświadczenia.

DZIECI NA KOLONJACH LETNICH



Równolegle z zarządzeniami, wydawanymi w celu ograniczenia opieki zakładowej i jej racjonalizacji, zaznaczają się starania o wprowadzenie na jej miejsce innych form opieki — zbiorowej lub indywidualnej. Popierane przez Ministerstwo Opieki Społecznej

rozwinęły się: dożywianie, pomoc odzieżowa i szkolna opieka otwarta nad rodziną, akcja świetlicowa. Świetlice były prowadzone oddawna przy szkołach dla dziatwy miejskiej. Obecnie objęły one swoim zasięgiem wsie i małe miasteczka.

Przeciągający się kryzys wysunął na czoło zagadnień opiekuńczych stosunki wynikłe z bezrobocia, a w szczególności beznadziejne warunki, w jakich znajduje się młodzież, nie mogąca znaleźć zatrudnienia. Warunki te stwarzają szeregi wykołajców, rozgoryczonych niesprawiedliwością losu i zagrażających jako czynnik dezorganizacyjny łaadowi społecznemu. Głód pracy młodzieży bezrobotnej, grożący w swych dalszych następstwach ruiną podwalin moralnych, wymaga natychmiastowego zaspokojenia i stworzenia takich warunków, w których ta młodzież poczułaby swą wartość społeczną, uwalniając się od ciężącej nad nią zmyry niepotrzebności. Wymaganiom tym starają się zadośćuczynić t. zw. obozy albo ośrodki pracy, o których mowa na innym miejscu,¹⁾ oraz świetlice dla młodzieży, prowadzone przy wydatnej pomocy rządu przez liczne instytucje społeczne²⁾.

Dla złagodzenia doli młodzieży, która wobec ciężkich warunków rodzinnych pozostaje nieraz bez dachu nad głową, przyczyniają się również zainicjowane przez Ministerstwo Opieki Społecznej domy noclegowe dla młodzieży. Powstały one w większych miastach polskich, w Warszawie, Łodzi, Lublinie i in. Przy domach noclegowych prowadzi się pracę kulturalno-oświatową i wychowawczą, a także warsztaty pracy.

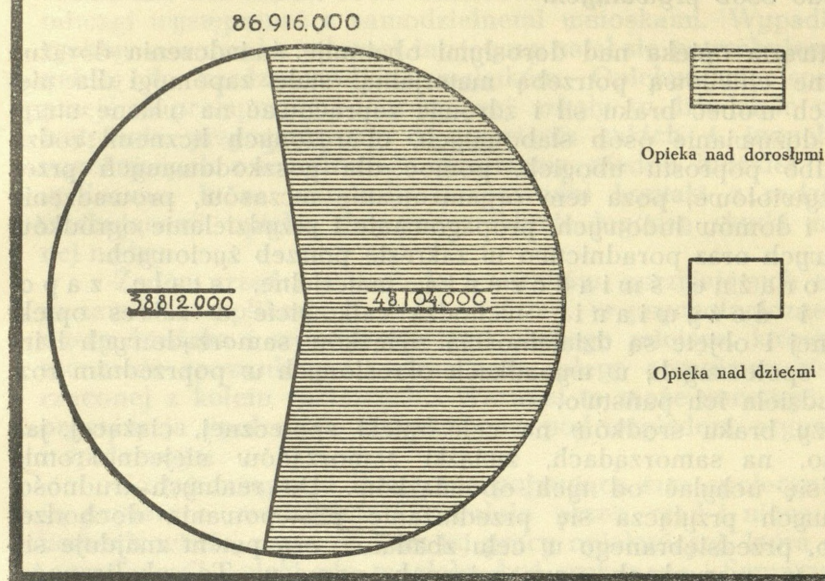
Charakteryzując ogólnie wytkniętą przez kryzys gospodarczy linię polityki opiekuńczej w stosunku do dzieci i młodzieży, można stwierdzić, że zbacza ona wyraźnie w kierunku opieki otwartej, z tendencją obejmowania jak najszerzych mas potrzebujących, przy uwzględnieniu rodziny jako komórki społecznej i ze specjalnem nastawieniem na opiekę nad młodzieżą wchodzącą w życie.

Jednocześnie opieka zamknięta racjonalizuje się i, tężejąc w swych metodach, zacieśnia się do granic koniecznych.

¹⁾ Por. dział zatytułowany „Zatrudnienie i bezrobocie”, rozdział 7.

²⁾ Nazwę świetlic noszą wogóle ośrodki, w których bądź wyłącznie dzieci w wieku szkolnym, bądź młodzież starsza spędzają czas wolny w zdrowotnych warunkach mieszkaniowych i pod odpowiednim kierownictwem moralnem.

SUMY PRELIMINOWANE PRZEZ M. O. S. NA OPIEKĘ SPOŁECZNĄ
1930 — 1935



4. OPIEKA NAD DOROSŁYMI.

Opieka nad dorosłymi rozwijała się od samego początku bardziej racjonalnie niż opieka nad dziećmi i nawet w okresie największego nasilenia opieki w czasie wojny nie przybierała ona formy zakładowej, o ile tylko stan fizyczny lub psychiczny potrzebującego nie wymagał bezwzględnie umieszczenia go w zakładzie.

Ankieta, przeprowadzona przez Ministerstwo Opieki Społecznej w roku 1932, wykazała 572 schroniska dla dorosłych z 18.023 miejscami oraz 44 zakłady specjalne na 4.096 miejsc. Wśród zakładów specjalnych było: 17 dla nieuleczalnie chorych na 1.397 pensjonariuszy; 6 dla upośledzonych umysłowo na 1.102 pensjonariuszy; 5 dla ofiar nierządu na 303 pensjonariuszki; 8 domów pracy dobrowolnej i 2 domy pracy przymusowej; poza tem około 700 t. zw. gminnych domów ubogich, mieszczących po kilka osób na koszt gminy.

Z ogólnej liczby zakładów opiekuńczych dla dorosłych 48,8% pozostaje pod zarządem władz samorządowych, 17,5% prowadzą organizacje społeczne, 16,9% stanowią zakłady fundacji, 15,8% zgromadzeń zakonnych i związków wyznaniowych, 0,8% zakłady należące do osób prywatnych.

Otwarta opieka nad dorosłymi obejmuje: świadczenia doraźne wywołane chwilową potrzebą materialną, stałe zapomogi dla nie mogących wobec braku sił i zdrowia zapracować na własne utrzymanie, dożywianie osób słabowitych, obarczonych licznymi rodzinami albo poprostu ubogich, pomoc dla poszkodowanych przez klęski żywiołowe, poza tem organizowanie wczasów, prowadzenie świetlic i domów ludowych, propagowanie i przydzielanie ogródków działkowych oraz poradnictwo w zakresie potrzeb życiowych.

Doraźne świadczenia materialne, stałe zapomogi i dożywianie wchodzi całkowicie w zakres opieki społecznej i objęte są działalnością związków samorządowych i instytucji społecznych; w wypadkach określonych w poprzednim rozdziale udziela ich państwo.

Przy braku środków na cele opieki społecznej, ciężącej, jak wiadomo, na samorządach, związki samorządów niejednokrotnie starają się uchylać od tych obowiązków. Do realnych trudności finansowych przyłącza się przedłużanie postępowania dochodzeniowego, przedsiębranego w celu zbadania, czy petent znajduje się istotnie w warunkach wymagających pomocy. Te okoliczności stwarzają niekiedy atmosferę niechęci wzajemnej między potrzebującym opieki a badającym jej potrzebę: badający — zresztą nie bez dużej dozy słuszności — podejrzewa symulację; potrzebujący zaś, wyczuwając ten nastrój, nerwowo stara ukryć się wszystko, co posiada, aby swej sprawie nie zaszkodzić. Stąd wytworzyła się niezdrowa metoda omijania przez potrzebujących, o ile tylko można, urzędów opiekuńczych bezpośrednio sprawujących opiekę i szukania „sprawiedliwości” w najwyższych instancjach. Kancelarje dostojników państwowych są zasypywane indywidualnymi podaniami ubiegających się o opiekę; do Ministerstwa Opieki Społecznej ze wszystkich stron Rzeczypospolitej nadchodzą prośby o groszowe datki; sami petenci niejednokrotnie wędrują z dalekich okolic do stolicy, szukając tu współczucia i pomocy. Sprawy takie oczywiście wracają z reguły do właściwych komórek opiekuńczych dość długą drogą urzędową. Zdarza się jednak, że petent, nie posiadający prawa do opieki państwowej, dostaje „w drodze wyjątku” pomoc poza komórką samorządową. Wypadki takie, co prawda nieliczne, działają demoralizująco i na petentów i na niższe instancje opiekuńcze.

Poważną pomocą w regulacji tych zagadnień mógłby być czynnik obywatelski, reprezentowany przez opiekunów społecznych. Zadaniem ich byłoby między innymi docieranie do tych ludzi na-

prawdę potrzebujących pomocy, a nie umiejących czy poprostu wstydzących się naprzykrzać urzędom. Opiekunowie społeczni pozostają jednak częstokroć pod sugestją, że przy braku funduszków na opiekę nie można przysparzać samorządowi kosztów na przypadki, wyszukiwane bez starań osób zainteresowanych, nie mają więc narazie odwagi występować z samodzielnymi wnioskami. Wypadki, w którychby samorząd z własnej inicjatywy zajął się potrzebującym opieki, należą do bardzo rzadkich wyjątków. Opiekunowie społeczni po przejściu praktycznej i teoretycznej szkoły w dziedzinie opieki niewątpliwie przyczynią się do usunięcia takich i innych braków, wynikających z urzędowego ujmowania niedoli ludzkiej. Instytucje społeczne, które utrzymują bezpośredni kontakt z rodzinami potrzebującymi opieki, dziś już unikliwie łagodzą skutki niezasłużonej nędzy.

Żaden urząd nie posiada warunków, sprzyjających wnিকnięciu w zawiłe komplikacje moralne rodziny, w psychologiczne labirynty duszy biedaka i wyszukania tego chorego miejsca, którego uleczenie może spowodować uzdrowienie całego organizmu rodziny wyrzuconej z kolein życiowych. Warunki te może stworzyć natomiast organizacja społeczna, zmontowana pod względem organizacyjnym i społecznym.

To też instytucje, rozumnie pojmujące swe społeczne zadanie, są popierane materialnie i moralnie przez rząd i niosą na swych barkach wielką część ciężaru tej pracy opiekuńczej, która w ramach „urzędowej” opieki nie mogłaby być wykonana. Samorządy, rozumiejąc wyższość bezpośredniej opieki instytucyj od opieki urzędowej, często zlecają specjalne lub nawet ogólne zadania opiekuńcze istniejącym lub powoływanym w razie potrzeby instytucjom i organizacjom. W Warszawie np. Obywatelski Komitet Pomocy Społecznej obejmuje swą działalnością kilka dzielnic miasta, docierając do rodzin, potrzebujących pomocy bądź materialnej, bądź moralnej.¹⁾

Ta druga, potrzebniejsza nieraz od świadczeń materialnych, polega na poradnictwie w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc w działach: lekarskim, higienicznym, gospodarczym, pedagogicznym, prawnym — wogóle w każdej dziedzinie, jaką wysuwa życie rodziny, zrujnowanej niepowodzeniem czy nieudolnością, a nie umiejącej własnymi siłami wypłynąć na powierzchnię życia.

¹⁾,Tylko pragnienie uproszczenia wszystkiego może dyktować temu lub owemu, że cała bieda leży w układzie stosunków społecznych. Nie cała. Jej przyczyny ogromne są w psychice, w bierności, nieporadności człowieka... Oto jest pierwsze nasze do „nich” (potrzebujących pomocy) prawo: świadomość, która cały nasz zespół przenika, iż droga od nas ku nim przez rozumienie istoty człowieka wiedzie... Jedynym wówczas sprawdzianem słuszności naszej roboty staje się zgodność jej z prawdą własnej duszy”... (Kartki z życia. Obywatelski Komitet Pomocy Społecznej. Warszawa 1932. Str. 7 i 11)

Zdarzają się wszakże momenty w życiu gromad społecznych, gdy klęska żywiołowa — powódź, pożar, huragan — naruszy równowagę stosunków materialnych i, co za tem idzie, moralnych do tego stopnia, że siły wszystkich komórek opiekuńczych nie mogą podolać zadaniu. Dla przywrócenia równowagi potrzeba wówczas współdziałania całego społeczeństwa.

Zasadniczo skutki lokalnych klęsk żywiołowych leczy rząd ze specjalnych funduszy, pozostawiając bezpośrednie wykonanie pracy lokalnym organom opieki wraz z aparatem samorządowym i społecznym. W momentach takich do miejscowości dotkniętych niebezpieczeństwem śpieszy pomoc przede wszystkim z funduszy państwowych, w miarę możliwości — komunalnych i w dużej mierze społecznych. Im większa klęska, tem więcej udziału społeczeństwa. Pięknym przykładem współdziałania całego polskiego społeczeństwa z czynnikami państwowymi była olbrzymia ofiarność wszystkich warstw w czasie wielkiej powodzi latem 1934 roku.

W takich wypadkach wyjątkowych tworzą się organizacje dobrane o wyłącznych zadaniach opiekuńczych, wzmocnione udziałem czynników oficjalnych i wyposażone w odpowiednie fundusze i uprawnienia. Równocześnie ludność na obszarze dotkniętym otrzymuje ulgi w zakresie podatków i innych świadczeń publicznych oraz pomoc w najrozmaitszej formie: organizuje się mianowicie dożywianie, udziela się świadczeń odzieżowych, pomocy w materiale budowlanym, ziarna na zasiewy, zapomóg na zakup narzędzi pracy, inwentarza i t. p.

Podobną akcję przeprowadza się w okresach przedłużającego się kryzysu gospodarczego i bezrobocia, poza tem w drodze robót publicznych, obozów i ośrodków pracy i t. p.¹⁾

W całokształcie opieki społecznej nad dorosłymi niemałą rolę odgrywa organizacja i popieranie ogólnisk samopomocy społecznej. W pracy tej, mającej na celu podniesienie poziomu kulturalnego i społecznego najszerzych warstw ludności, współdziałają: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na odcinku uprawianej szeroko oświaty pozaszkolnej i Ministerstwo Opieki Społecznej, popierając ze swej strony różnego rodzaju organizacje i instytucje kulturalno-oświatowe oraz towarzystwa wzajemnej pomocy. Najbardziej spopularyzowane w tej dziedzinie są domy ludowe i świetlice. Organizuje się w nich dla miejscowej ludności wiejskiej i robotniczej biblioteki, czytelnie, pogadanki, spółdzielnie, rozrywki i t. d.

¹⁾ Te formy pomocy dla bezrobotnej ludności, znajdując się poza zasięgiem opieki społecznej w ścisłym rozumieniu tego terminu, omawia dział niniejszej książki, zatytułowany „Zatrudnienie i bezrobocie”.

W okresie nasilenia bezrobocia na jedno z ważnych miejsc w działalności społeczno-opiekuńczej wysunęły się ogródki działkowe, jako swoiste narzędzie pomocy ekonomicznej i moralnej. W dążeniu do rozszerzenia tej zdrowej instytucji inicjuje się i popiera powstawanie specjalnych związków, przydziela tereny państwowe pod działki, udziela nasion działkowcom, zwołuje zjazdy, rozpowszechnia wydawnictwa popularne, oraz utrzymuje ścisły kontakt z ruchem zagranicznym w tej dziedzinie¹⁾.

Przestrzeń zajęta pod ogrody działkowe w całym Państwie wynosiła w 1934 roku 634 ha. Z tego ogródki bezrobotnych zajmowały 203 ha. Działkowców było 17.336 na 18.989 działkach.

Polskie ustawodawstwo opiekuńcze wyróżnia wśród osób potrzebujących opieki pewne kategorie, niejako uprzywilejowane, które otrzymują pomoc nie tylko z powodu swego przejściowego czy stałego ubóstwa, lecz przede wszystkim z racji związku przyczynowego między ubóstwem a pewnymi faktami, wyjątkowo kwalifikującymi do opieki te właśnie kategorie osób.

Tak więc istnieje w polskim ustawodawstwie opiekuńcem termin inwalidzi cywilni. Są to osoby poszkodowane na zdrowiu i ograniczone przez to w zdolności zarobkowania skutkiem wydarzeń związanych z wojną, jakkolwiek same nie brały udziału w działaniach wojennych.

Obywatele polscy, którzy byli przed odzyskaniem niepodległości obywatelami Monarchji Austro-Węgierskiej, korzystają z dobrodziejstw ustawy austriackiej z dnia 31 grudnia 1917 roku. Ustawa ta zabezpiecza im i ich rodzinom specjalne wsparcia albo też zapomogi pieniężne w zakresie opieki społecznej, jak również przyrzady ortopedyczne celem podniesienia zdolności do pracy.

W innych dzielnicach Polski, gdzie nie obowiązuje wspomniana ustawa, osoby takie korzystają ze świadczeń opieki społecznej na zasadach ogólnych.

Opieka społeczna nad cudzoziemcami opiera się na wzajemności między państwami i wogóle wykonywa się w granicach uwarunkowanych umowami międzynarodowymi, o których mowa na innym miejscu²⁾. W praktyce cudzoziemcy korzystają z takiej samej opieki jak obywatele polscy. Jednakże cudzoziemcy uchodzący polityczni, którym Rzeczpospolita Polska udzieliła azylu, korzystają z wyjątkowej opieki państwa. Poszczególne grupy narodo-

¹⁾ We wrześniu 1933 roku Polska obok innych 10 państw wzięła udział w IV Międzynarodowym Kongresie Ogrodnictwa Działkowego, który odbył się w Wiedniu oraz uczestniczyła w Wystawie ogródków działkowych w temże mieście, zyskując duże uznanie.

²⁾ Por. rozdział „Konwencje międzynarodowe o opiece społecznej”.

wościowe, które zorganizowały się wewnątrznie dla celów samopomocy i opieki, jako to: Ukraiński Centralny Komitet, Komitet Gruziński, organizacje emigrantów rosyjskich, otrzymują na te cele subwencje z funduszków państwowych.

Do najwięcej potrzebujących podtrzymania ze strony opieki społecznej należą bezwątpienia więźniowie, t. j. ci, którzy przez występki upadli najniżej. Rodziny ich pozostają przeważnie w nędzy i, co gorsza, skazane są zwykle na pogardę ze strony otoczenia. Oni sami po odbyciu kary nie mogą uzyskać pracy i wracają, nawet wbrew woli, na drogę przestępczości. Względem tych wykolejonych stosuje się opiekę indywidualną za pośrednictwem *p a t r o n a t ó w w i ę z i e n n y c h*, które opiekują się więźniami podczas odbywania kary więziennej i po jej odbyciu. Rodziny więźniów mogą korzystać z opieki ogólnej, jak również z opieki dla nich specjalnie zorganizowanej. Dąży się do tego, aby więźniowie mogli znaleźć po wyjściu z więzienia pracę zarobkową, jeśli nie z wolnego najmu, to przynajmniej w domach pracy, organizowanych w myśl przepisów o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa.

Całość opieki otwartej nad dorosłymi, a więc zarówno opieka ogólna jak i nad specjalnymi kategorjami potrzebujących, rozwija się naogół dość systematycznie, idąc równolegle z życiem i czerpiąc zeń inicjatywę zależnie od konjunktur gospodarczych i innych warunków ogólniejszego znaczenia.

5. WALKA Z WŁÓCZĘGOSTWEM, ŻEBRACTWEM I NIERZĄDEM.

a) Włóczęgostwo i żebractwo.

Walka z żebractwem ma swoją ciekawą tradycję, dowodzącą, że stanowi ono zagadnienie uciążliwe, wymagające środków represyjnych. Jakkolwiek chrześcijaństwo uważa udzielanie jałmużny za dobry uczynek, to jednak nawet religijne społeczności zdobywały się na radykalne środki obrony przed plagą żebractwa. W katolickiej np. Polsce ustawa sejmowa z 1496 roku nakazała rozsyłać do fortec żebraków zdolnych do pracy.

Celem zwalczania żebractwa i włóczęgostwa stosuje się u nas środki zapobiegawcze, poprawcze i karne względem takich osób, które: zawodowo zajmują się wypraszaniem jałmużny; pozostając bez pracy i bez środków do życia, zmieniają stale miejsce pobytu,

jednak nie w celu znalezienia pracy; uchylają się od wykonywania zaofiarowanej pracy; oddają się grze hazardowej, pijaństwu lub narkotyzują się — jeżeli to doprowadza ich lub ich rodziny do stanu, wymagającego pomocy z tytułu opieki społecznej. Tak mniej więcej możnaby streścić zasadę polskich przepisów o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa¹⁾.

Do roku 1927 społeczeństwo polskie prowadziło walkę z tą plagą przez instytucje społeczne i samorządy. Istniały specjalne towarzystwa przeciwżebracze, które drogą sprzedaży tabliczek z napisem „Żebrakom wstęp wzbroniony” gromadziły fundusze, używane następnie na zasiłki dla żebraków. Miasta wypuszczały specjalne bony, które żebracy otrzymywali zamiast gotówki. Próby te jednak dawały nikłe wyniki. Żebractwo wymagało uregulowania ustawowego i skutecznej egzekutywy. Przepisy regulujące tę sprawę rozróżniają wśród żebraków i włóczęgów dwie kategorie: do jednej zaliczają się ci, którzy obrali zawód żebractwa z powodu złego stanu zdrowia i braku sił fizycznych — winni być zatem jako niedołączni umieszczani w przytułkach; drugą kategorię stanowią jednostki, zajmujące się żebractwem lub oddające się włóczęgostwu z nałogu lub wstrętu do pracy — tych w razie niezdolności do pracy również należy umieszczać w przytułkach, zdolnych zaś do pracy w domach pracy przymusowej.

Niestety, brak domów pracy przymusowej stanął na przeszkodzie wcieleniu tych zasad w życie. Przepisy, poza byłym zaborem pruskim, gdzie zagadnienie żebractwa zostało o wiele wcześniej uregulowane, pozostawały przez dłuższy czas martwą literą.

Dopiero w 1934 roku miasto Warszawa uruchomiło Dom Rozdzielczy, który umożliwił w praktyce walkę z żebractwem narazie w stolicy. Zatrzymywanych żebraków i włóczęgów kieruje policja początkowo do Domu Rozdzielczego; po rozprawie sądowej zapada wyrok, w myśl którego chwilowi pensjonariusze Domu Rozdzielczego są kierowani czyto do rodzin własnych, obowiązanych do opieki nad nimi, czy do gmin stałego ich zamieszkania, czy wreszcie do przytułków lub do domu pracy przymusowej.

Polska posiada kilka zaledwie domów pracy dobrowolnej. Są to zakłady, wyposażone w warsztaty, gdzie za pełne utrzymanie i niewielkie wynagrodzenie pieniężne pracują pensjonariusze, mogący jednak z własnej woli opuścić zakład każdej chwili. Domów pracy przymusowej poza była dzielnicą pruską posiadamy tylko jeden w Oryszewie w województwie warszawskim. Dom ten powstał dzięki znacznej subwencji państwowej staraniem Warszawskiego Wojewódzkiego Związku Międzykomunalnego Opieki Społecznej i pozostaje pod jego zarządem. Jest to zakład poprawczy, gdzie przebywają i pracują stosownie do uzdolnień osoby skazane wyrokiem sądo-

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 roku.

wym. Zarząd m. st. Warszawy wszedł w porozumienie ze Związkiem i za umówioną opłatą umieszcza w Oryszewie skazanych żebraków stołecznych.

Rozszerzenie akcji przeciwżebraczej na inne większe miasta polskie jest jeszcze kwestją otwartą.

b) Walka z nierządem.

W walce z nierządem decydują czynniki głęboko sięgające w ustrój społeczny. Na odcinku opieki społecznej prowadzi się zaledwie drobny jej fragment.

Polska w pierwszych nieomal dniach po odzyskaniu niepodległości zniosła reglamentację policyjną prostytutek. Ustanowiono wówczas urzędy sanitarno-obyczajowe zamiast wydziałów policyjno-obyczajowych. Szeregiem rozporządzeń b. Ministerstwa Zdrowia Publicznego zniesiono domy publiczne, unormowano w duchu humanitarnym nadzór nad nierządem, wprowadzono w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej ciężkie kary za handel kobietami i dziećmi. Wreszcie niektóre artykuły kodeksu karnego można także zaliczyć do etapów tej walki.

Walka z nierządem w ramach opieki społecznej posiada przeważnie charakter ruchu międzynarodowego, który nabiera cech terytorjalnych zależnie od systemu uznanego w danym państwie (reglamentacja, neoreglamentacja, abolicjonizm)¹⁾. Wśród licznych towarzystw, których działalność ma na celu zwalczanie prostytucji, duże posiada znaczenie Polski Komitet Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi, powołany do życia z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w roku 1923 w następstwie przystąpienia Polski do konwencji międzynarodowych w sprawie walki z handlem żywym towarem²⁾.

W skład Komitetu wchodzi liczne towarzystwa o celach pokrewnych, poza tem przedstawiciele rządu i ciał prawodawczych. Komitet prowadzi swą działalność na terenie całej Rzeczypospolitej za pośrednictwem oddziałów prowincjonalnych i towarzystw, które z nim współdziałają. Powołał on do życia misje dworcowe, mające za zadanie ochronę kobiety podróżującej. Na dworcach kolejowych

¹⁾ Abolicjonizm zyskuje coraz więcej zwolenników na terenie międzynarodowym i w Polsce. Jego zasadą nie jest wyróżnianie nierządu jako specjalnego zagadnienia, lecz szeroka akcja zapobiegawczo-umoralniająca z pozostawieniem sumieniu jednostki jej przeżyć seksualnych, przyczem wykroczenia w tym kierunku obciążają w równym stopniu mężczyzn i kobiety.

Pod reglamentacją rozumie się ścisłą ewidencję i nadzór policyjny nad prostytutkami, sprowadzający je do rzędu wyjętych z pod praw ogólnych.

Neoreglamentacja — nadzór wyłącznie sanitarny z przymusem leczenia.

²⁾ Por. „Współdziałanie Polski w organach porozumienia międzynarodowego”.

i w portach dyżurują delegatki, które dają baczenie, aby samotne kobiety nie upadały w sidła handlarzy żywym towarem. W latach 1931/32 polskie misje udzieliły pomocy 241.905 osobom, z pośród których 8.161 wyrobiono posady.

Komitet reprezentuje Polskę na zjazdach międzynarodowych, gdzie posiada opinię jednego z najczynniejszych.

Liczne towarzystwa (Towarzystwo Ochrony Kobiet, Opieki nad Dziewczętami, towarzystwa żydowskie, ewangelickie, stowarzyszenia zakonne) prowadzą zakłady opieki zamkniętej dla moralnie zagrożonych dziewcząt, przytułki, t. zw. „przystanie”, schroniska i t. p.

Opieka zakładowa nad zagrożeniami moralnie dziewczętami w Polsce pozostawia jeszcze duże pole do pracy. Zakłady prowadzą prawie wyłącznie stowarzyszenia zakonne: na 33 zakłady 2 zaledwie są pod zarządem świeckim.

Rząd, poza bezpośrednim swym udziałem przez delegatów w pracach Polskiego Komitetu Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi, subsydiuje zakłady i instytucje społeczne.

6. KONWENCJE O OPIECE SPOŁECZNEJ.

Zapewnienie jaknajnormalniejszych warunków życiowych na odcinku opieki społecznej również rodakom na obczyźnie stanowiło przedmiot nieustannej troski rządu polskiego.

Obowiązujące w Polsce ustawodawstwo, w szczególności zaś ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej głosi, że prawo do opieki obywateli polskich zagranicą oraz cudzoziemców do opieki społecznej w granicach Rzeczypospolitej Polskiej określają umowy międzynarodowe, w braku zaś tychże stosowane będą zasady wzajemności.

Sprawa ta przeto, układająca się pod względem stanu faktycznego w sposób dość różnolity w stosunkach z różnemi krajami, niezawsze domagała się rozwiązania w drodze umowy dwustronnej, gdyż kształtowała się często według milczącej praktyki, opartej na zasadach wzajemności.

Mamy jednak poza sobą trzy zawarte konwencje o opiece społecznej, kilka zaś konwencji w toku żywych pertraktacji. Zawarto już: konwencję o opiece społecznej z Francją, konwencję o opiece leczniczej z Jugosławią i konwencję o opiece społecznej z Finlandją.

Konwencja polsko-francuska z dnia 14 października 1920 roku, wprowadzona w życie przy pomocy dalszych szczegółowych układów wykonawczych, przyjęła zasadę równości w udzielaniu pomocy społecznej i lekarskiej w dziedzinie opieki społecznej,

przewidziała jednak w pewnym zakresie odciążenie państwa pobytu przez repatriację lub przez zwrot kosztów opieki przez państwo ojczyste, jakkolwiek tylko pod pewnymi warunkami. Nie dotyczy to wypadków opieki przejściowej, chorób ostrych oraz wypadków, gdzie chodzi o utrzymanie starców, kalek i nieuleczalnych, zamieszkałych na terenie państwa pobytu dłużej niż przez lat 15. Okres lat 15-u ogranicza się do 5-iu, jeżeli dane osoby utraciły zdolność do pracy w następstwie jednej z chorób zawodowych. Również nie ma zastosowania zwrot kosztów pomocy lekarskiej w stosunku do wszystkich osób chorych i umyślowo chorych, zamieszkałych stale przez 5 lat w państwie pobytu. Oparta w najogólniejszych zarysach na powyższych zasadach konwencja ta wprowadzona została w życie przy pomocy dalszych szczegółowych układów wykonawczych.

Według zawartej w roku 1931 konwencji o opiece społecznej między Polską a Finlandją państwa te zobowiązały się do udzielania potrzebującym obywatelom, pochodzącym z terytorjum drugiej strony, takich samych świadczeń opieki społecznej i na tychże samych zasadach co własnym obywatelom. Opieka ta obejmuje pomoc leczniczą i wszelką pomoc społeczną łącznie z kosztami pogrzebu w razie potrzeby. Państwo pobytu może żądać repatriacji osoby korzystającej z opieki jedynie w razie stwierdzenia, że przyczyna, powodująca potrzebę opieki, będzie trwać przynajmniej rok czasu. Nawet i w tym wypadku jednak niedopuszczalna jest repatriacja obywateli jednej strony, zamieszkujących co najmniej dziesięć lat bez przerwy na terytorjum drugiej strony. Konwencja nie przewiduje przytem w żadnej formie zwrotu kosztów świadczeń, udzielanych obywatelom drugiego państwa.

Poprzestając na tych szczegółach, warto zaznaczyć, iż według konwencji z Finlandją przy rozpatrywaniu sprawy repatriacji emigranta należy liczyć się nie tylko z interesami natury administracyjnej, ale także z nakazami humanitarnymi, zwłaszcza o ile repatriacja mogłaby spowodować rozłączenie bliskich członków rodziny lub gdy potrzebujący opieki jest już w wieku podeszłym.

Konwencja między Polską a Jugosławią z dnia 9 maja 1923 roku dotyczy pomocy leczniczej. Przewiduje ona zrównanie obywateli obu stron w prawach do świadczeń z wyłączeniem jakichkolwiek rozrachunków z tego tytułu między dwoma państwami. Konwencja odsyła uregulowanie wzajemnych stosunków w dziedzinie opieki społecznej do dalszych układów.

Z pośród konwencji, będących w stanie rokowań z innymi państwami, zasługują na szczególne podkreślenie pertraktacje w sprawie unormowania wzajemnych stosunków w dziedzinie opieki społecznej z Rzeszą Niemiecką, na której terenie przebywa znaczna

liczba obywateli polskich. Dotąd zdołano na tym odcinku ostatecznie uregulować sprawę świadczeń pewnego tylko określonego rodzaju (pomoc kryzysowa dla bezrobotnych), sprawy świadczeń opiekuńczych dla robotników pewnej kategorii (robotnicy rolni) oraz zagadnienie wzajemnej opieki społecznej na dawnym górnośląskim obszarze politycznym.

W ostatnich latach kryzysu światowego, łącznie z nasileniem powikłań w zagadnieniu emigracji, wzrosła tendencja do regulowania stosunków opieki społecznej w drodze umów między państwowych, a nawet umów międzynarodowej. Ostatnia idea znalazła początkowo wyraz w obradach Komitetu Opieki nad Dzieckiem przy Lidze Narodów podczas omawiania międzynarodowego projektu o opiece nad dziećmi emigrantów. Ale po głębszym przestudjowaniu tego zagadnienia przy udziale delegatów Polski, Komitet doszedł do wniosku, iż dla sprawy emigrantów byłoby bardziej użytecznem ujmowanie łącznie problemu opieki społecznej nad emigrantami wogóle — tak dziećmi jak i dorosłymi. Na skutek tego wniosku, popieranego żywo przez delegację polską, Liga Narodów powołała w roku 1932 specjalny Komitet Rzeczników do spraw opieki nad ubogimi cudzoziemcami, również z udziałem przedstawicieli Polski. W toku obrad Komitetu wypukliły się dwie sprzeczne tezy: teza liberalna, zmierzająca do nadania projektowi konwencji charakteru społecznie postępowego i uprzywilejowania emigrantom w jak najszerzej mierze możliwości korzystania z opieki społecznej w państwie pobytu, i teza restryktywna, ograniczająca do minimum prawa emigrantów, do tej opieki i uzależniająca ją od szeregu warunków, zmierzających do odciążenia państwa pobytu przez państwo ojczyste. Rzecznicy polscy, reprezentujący wraz z kilkoma rzeczoznawcami z innych krajów tezę liberalną, stali twardo na gruncie poglądu, iż emigranci, którzy pracą swoją i współżyciem wzbogacili dobra gospodarcze kraju pobytu, winni mieć w chwilach ciężkich prawo do opieki społecznej narówni z obywatelami kraju pobytu i na koszt tegoż kraju.

Po wyczerpujących obradach Komitet Ekspertów opracował projekt międzynarodowej konwencji wielostronnej, będący wynikiem kompromisu między dwiema wyżej wzmiankowanymi tezami¹⁾.

7. KONKLUZJE.

Badając rozwój linii opieki społecznej w Polsce, dochodzi się do wniosku, że jest ona fragmentem w całokształcie wysiłków, zmie-

¹⁾ Por. dział p. t. „Współdziałanie Polski z organami porozumienia międzynarodowego”.

rzających do ogólnego podniesienia poziomu społeczeństwa polskiego. W ramach tego fragmentu Polska, jako jeden z członków wielkiej społeczności ludzkiej, usiłuje dostosować kierunek swej opieki społecznej do tętna postępu ogólnoludzkiego. Rząd, wkraczając w pracę społeczeństwa ze swą autorytatywną inicjatywą, przychodząc z pomocą materialną i moralną i utrwalając doświadczenie społeczne w postaci obowiązującego ustawodawstwa, wpływa na kierunek polityki społecznej w dziale opieki.

Linja opieki społecznej w Polsce rozwija się zatem w ścisłym związku z postępem kultury życia codziennego i jest, jak wszędzie, zjawiskiem wtórnym, zależnym od stanu gospodarczego i kulturalnego społeczeństwa.

Formy opieki zmieniają się wraz ze zmianą poglądów na rodzinę, na metody pedagogiczne, religijne, stosunek jednostki do państwa i t. d. Każde przetasowanie wartości odbija się w sposób bezpośredni na obliczu opieki społecznej. Rozwój jej dla wnikliwego badacza może być wskaźnikiem ogólnego poziomu kulturalnego państwa — w danym przypadku Polski.



ROZKAZ NACZELNEGO WODZA Z 1914 ROKU

VIII

INWALIDZI WOJENNI

zmierzających do ogólnego podniesienia poziomu społeczeństwa polskiego. W ramach tego fragmentu Państwa, jako jedna z całonacjonalnych i wieloletnich polityk państwa, ma być kierowana przez Komitet Państwowy do spraw społecznych, który ma być organem wykonawczym i nadzorującym w tym zakresie. W ramach tego fragmentu Państwa, jako jedna z całonacjonalnych i wieloletnich polityk państwa, ma być kierowana przez Komitet Państwowy do spraw społecznych, który ma być organem wykonawczym i nadzorującym w tym zakresie.

Linia polityki społecznej w Polsce powinna się zatać w ścisłym związku z postępowaniem kultury i życia społecznego i jako jej następstwo, zjawiskiem różnorodnym, zależnym od stanu gospodarczego i kulturalnego społeczeństwa.

Formy polityki społecznej zmieniają się wraz ze zmianą poglądów na rodzinę, na metody pedagogiczne, religijne, społeczne, jednostki do państwa i t. d. Każde przeobrażenie warunków życia i życia w sposób bezpośredni na obliczu polityki społecznej. Rozwój i jej możliwości badacza może być wskazaniem ogólnego poziomu kulturalnego państwa — w tym celu, w tym celu.

1. Rozkaz Naczelnego Wodza z 1919 roku	325
2. Pomoc inwalidom w oparciu o ustawodawstwo	326
3. Obecny stan ustawodawstwa inwalidzkiego	332
4. Weterani powstań narodowych	335

1. ROZKAZ NACZELNEGO WODZA Z 1919 ROKU.

Sprawa zaopatrzenia inwalidów wojennych nabrała specjalnego znaczenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak zresztą wszędzie prawie, po wojnie europejskiej.

Sprawa ta jednak miała tutaj zupełnie specyficzny charakter, różniąc się bardzo od tego rodzaju spraw w innych państwach europejskich ze względu na wyjątkowe warunki, w jakich znalazło się odrodzone Państwo Polskie.

Powstało tu z jednej strony zagadnienie długu, który Państwo miało spłacać własnym swym obrońcom — inwalidom z formacji polskich, z drugiej zaś strony konieczność wypełnienia obowiązków wobec inwalidów z b. armij zaborczych z tytułu przejęcia praw i obowiązków od b. państw zaborczych z racji odbudowy Polski niepodległej.

Poza tem musiał być brany pod uwagę jeszcze jeden czynnik, mianowicie podtrzymanie na duchu żołnierzy, walczących jeszcze na różnych odcinkach, przez zapewnienie ich o tem, że w razie uszkodzenia na froncie państwo należycie zaopiekuje się nimi. Po nad wszystkim górował czynnik stosunku państwa do inwalidy jako do jednostki społecznej i gospodarczej, zgodnie z duchem demokratycznym odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej. Czynnik ten wyraził się z biegiem czasu w coraz większym rozwoju opieki nad inwalidami, w ustawicznej trosce państwa o byt inwalidów.

Rozwiązanie wszystkich tych problemów nie było jednak łatwe w okresie dźwigania się państwa pod względem politycznym i gospodarczym. Mimo to jeszcze w roku 1918 powstał specjalny urząd, mianowicie sekcja opieki nad inwalidami przy Ministerstwie Spraw Wojskowych oraz jej ekspozytura w miastach prowincjonalnych. W styczniu 1919 roku rozkaz Naczelnego Wodza dał podstawę do rejestracji, superrewizji, doleczania, protezowania i szkolenia w warsztatach inwalidów wojennych. Rozkaz powoływał do życia komitety opieki nad inwalidami. Do komitetów tych należała opieka spo-

łeczna nad inwalidami wojennymi, a mianowicie: organizacja schronisk z salami zajęć, szkolenie i pośrednictwo pracy, opieka kulturalna i moralna, organizacja kooperatyw inwalidzkich. W okręgach, w których nie mogły powstać komitety opieki nad inwalidami, sekcja opieki mogła zawierać umowy z magistratami lub sejmikami powiatowymi co do sposobu roztrząsania opieki społecznej nad inwalidami wojennymi.

Na początku jednak wykonywanie tych zamierzeń nie było wcale rzeczą łatwą. Brak było w tej dziedzinie, jak w tylu innych, wystarczających doświadczeń, potrzebna była niezmiernie trudna do osiągnięcia wszechstronność organów wykonawczych. Scentralizowanie działalności i stosowanie ujednolajnionych przepisów nasuwało ogromne trudności ze względu na różnorodność obowiązujących jeszcze przepisów prawa materialnego i proceduralnego b. państw zaborczych w dziedzinach wiążących się bezpośrednio.

Nawet rejestracja inwalidów nastroczała wiele kłopotu: zaliczano często do inwalidów osoby wcale do tego nieuprawnione, nieraz zaś nie rejestrowano tych, którzy posiadali wszelkie dane, by zostali zaliczeni do inwalidów wojennych. Pochodziło to w znacznej mierze stąd, że niepodobieństwem było uzyskanie dowodów związku przyczynowego między cierpieniem czy kalectwem danej jednostki a jej służbą wojskową: ani władze rosyjskie, ani austriackie, ani niemieckie dowodów tych nie dostarczały. Często więc trzeba było ograniczać się do zeznań samego zainteresowanego albo świadków, które, jak się okazywało, niezawsze polegały na prawdzie.

Trudności nastroczało również doleczanie inwalidów, wobec przepełnienia szpitali rannymi, przy braku ambulatorjów i dostatecznej liczby sanatorjów lub zakładów specjalnych.

Akcja zatrudnienia inwalidów dawała wyniki nieznaczne, gdyż warunki dla ich pracy nie mogły przedstawiać się pomyślnie w gorączce nieskoordynowanej pracy nad odbudową zniszczeń wojennych.

Wypłacane w owym czasie przez skarb państwa zaopatrzenie pieniężne, jakkolwiek stale podwyższane, nie mogło stanowić trwałej podstawy dla bytu inwalidów wobec ciągłej dewaluacji pieniądza i wzrastającej drożyzny.

2. POMOC INWALIDOM W OPARCIU O USTAWODAWSTWO.

Dla zaradzenia streszczonym powyżej brakom powstała ustawa o zaopatrzeniu inwalidów, uchwalona przez sejm konstytucyjny dnia 18 marca 1921 roku.

W wyniku tej ustawy zlikwidowano sekcję opieki nad inwalidami i jej ekspozyturę. Ogół czynności tych urzędów przejęło Ministerstwo Spraw Wojskowych; część agend, mianowicie opiekę społeczną, przekazano ówczesnemu Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej położyło nacisk na zawodowe szkolenie inwalidów oraz na ich zatrudnianie. W marcu 1923 roku ukazało się rozporządzenie, ustalające ściślej podział kompetencji ministerstw przy wykonywaniu ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Sprawy rejestracji, leczenia i protezowania przypadły Ministerstwu Spraw Wojskowych; przyznawanie, wymierzanie i wypłata rent, nadawanie koncesyj monopolowych i kapitalizacja rent — Ministerstwu Skarbu, działającemu w tym zakresie na wniosek Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

Pierwszy rozkaz Naczelnego Wodza oraz inne przepisy, wydane przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 marca 1921 roku, zabezpieczały inwalidów właściwie tylko tymczasowo. Dlatego też po wejściu ustawy nastąpiło zalegalizowanie uprawnień inwalidów poprzednio zarejestrowanych.

Leczenie inwalidów odbywało się już podówczas w nieco unormowanych warunkach. Spora przeto liczba inwalidów mogła korzystać ze szpitali i nawet z sanatorjów. Coraz większe też postępy zaznaczały się w jednym z najważniejszych działów podnoszenia sprawności fizycznej inwalidów, mianowicie w ich protezowaniu.

Ministerstwo Skarbu prowadziło wypłatę rent inwalidom, wdowom, sierotom i rodzicom. Ustawa bowiem z dnia 18 marca 1921 roku objęła zaopatrzeniem pieniężnym także rodziny, pozostałe po poległych i zmarłych w związku przyczynowym ze służbą wojskową. W roku budżetowym 1933/34 ogólna suma wydatków na zaopatrzenie inwalidów wojennych i wojskowych, nie licząc sum przeznaczonych na ten dział z tytułu opieki społecznej, wynosiła 130 milj. zł. Podstawą do przyznania zaopatrzenia pieniężnego inwalidzie była i jest utrata zdolności do pracy, odniesiona wskutek służby wojskowej. Wypłata zaopatrzeń następowała po zbadaniu inwalidy przez jedną z komisji rewizyjno-lekarskich, działających wówczas przy Ministerstwie Spraw Wojskowych.

Do zakresu opieki społecznej, sprawowanej przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, należały: 1) opieka nad zupełnie niezdolnymi do pracy oraz nad ociemniałymi; 2) domy i schroniska inwalidów; 3) opieka nad sierotami po inwalidach oraz po poległych i zmarłych, których śmierć znajdowała się w związku przyczynowym ze służbą wojskową; 4) szkolenie i rejestracja; 5) pośrednictwo pracy oraz kwalifikowanie przy nadawaniu koncesyj; 6) normowanie pracy inwalidów w zakładach i przedsiębiorstwach; 7) przestrzeganie, aby instytucje zatrudniały określony procent inwalidów; 8) stawianie wniosków o kapitalizację rent i czuwanie

nad użytkowaniem kwoty otrzymanej z kapitalizacji; 9) sprawy związane ze spółdzielniami inwalidzkimi i innymi instytucjami samopomocy oraz z wytwórniami inwalidzkimi; 10) współdziałanie z Głównym Urzędem Ziemskim w sprawie osadnictwa inwalidów wojennych na roli; 11) koordynowanie działalności towarzystw i komitetów opieki nad inwalidami wojennymi; 12) rozporządzanie specjalnymi funduszami inwalidzkimi.

Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku, sprecyzowawszy jasno kategorie osób i rodzaje pomocy, przysługującej ze strony państwa oraz władz samorządowych, pozwoliła pogłębić opiekę nad inwalidami wojennymi.

Ministerstwo Opieki Społecznej, jak już zaznaczyliśmy, przywiązywało specjalne znaczenie do zawodowego szkolenia inwalidów oraz do ich zatrudniania. Wychodzono przytem ze stanowiska, że nie jest wskazane wyeliminowanie inwalidów ze społeczeństwa zdrowych ludzi. Nie należy przeto poprzestawać na daniu inwalidom zaopatrzenia pieniężnego; przeciwnie, konieczne jest przygotowanie ich do pracy i wcielenie do rzeszy ludzi normalnie pracujących, ażeby jak najmniej odczuwali swoje kalectwo i mieli możliwość stworzenia sobie samodzielnego bytu gospodarczego. Z tego względu nawet inwalidzi ociemnieli, t. j. jedni z najbardziej okaleczonych, przechodzili kursy szkolenia, jako szcztokarze, koszykarze, muzycy i t. d.

Samo wyszkolenie inwalidów nie rozstrzygałoby jednak jeszcze o ich usamodzielnieniu: do założenia przedsiębiorstwa potrzebna jest bowiem pomoc pieniężna. Ustawa z dnia 18 marca 1921 roku przewiduje tę pomoc, inwalidom bowiem przysługuje prawo do kapitalizacji rent, przy której inwalida otrzymuje jednorazowo większą sumę pieniężną, skalkulowaną według wysokości pobieranej przez niego renty i wieku inwalidy. Kapitalizacja renty może być całkowita, z utratą prawa do dalszej renty do końca życia, lub częściowa, t. j. na okres dwóch lat. Kapitalizacja renty jest dopuszczalna właśnie na założenie warsztatu pracy w handlu, w przemyśle, na roli albo też na kształcenie.

Na ten cel Ministerstwo Skarbu uruchomiło w roku 1927 kredyt w wysokości $\frac{1}{2}$ milj. zł; w roku 1930 kredyt ten podwyższono do wysokości 2.000.000 zł. Fundusz ten oddany został w administrację Państwowemu Bankowi Rolnemu, otrzymując nazwę „Inwalidzkiego Kredytowego Funduszu Gospodarczego”. Stąd czerpią inwalidzi pożyczki na warsztaty pracy w przemyśle, w handlu, na eksploataowanie koncesyj monopolowych i t. d. Pożyczki te przeważnie okazały się dla inwalidów dobrodziejstwem.

Specjalne gospodarcze znaczenie dla inwalidów mają przywileje, przysługujące im przy nadawaniu przez Ministerstwo Skarbu koncesyj monopolowych, mianowicie koncesyj na skład-

nice hurtowe i detaliczne soli, napojów alkoholowych i t. d. Wielu inwalidów z rodzinami czerpie stąd dostatnie utrzymanie. W dziedzinie koncesyj tytoniowych nastąpiły w ostatnich latach pewne zmiany w dotychczasowym stanie uprzywilejowania inwalidów, a to skutkiem zmiany systemu sprzedaży wyrobów tytoniowych: obecnie mianowicie otrzymują pozwolenia na sprzedaż tych wyrobów w znacznej liczbie i inne osoby poza inwalidami. W wypadkach, gdy inwalida, czyto z braku kapitału czy z braku sprawności fizycznej, nie może sam prowadzić przedsiębiorstwa koncesjonowanego, może korzystać z dochodów z niego, przekazawszy jego eksploatację osobie trzeciej nieuprzywilejowanej.

Inwalidom, którzy z jakichkolwiek przyczyn nie stworzyli własnych warsztatów pracy i nie skorzystali z przywilejów przy nadawaniu koncesyj monopolowych, pozostaje możliwość korzystania z innych przywilejów, dostępnych dla wszystkich bez wyjątku inwalidów, a mianowicie z przywilejów dotyczących zatrudnienia.

Przedewszystkiem inwalidzi wojenni, nawet przy równych kwalifikacjach z innymi kandydatami, mają ustawowo przyznane pierwszeństwo przy obsadzaniu stanowisk w urzędach państwowych, samorządowych oraz w instytucjach prywatnych przez państwo subwencjonowanych i koncesjonowanych. Najważniejszy jednak przywilej wypływa z nałożonego na wszystkich prywatnych pracodawców (w rolnictwie, przemyśle, handlu i komunikacjach) obowiązku zatrudnienia przynajmniej jednego inwalidy ciężko poszkodowanego na każdych 50 robotników.¹⁾ Jednakże te postanowienia o zatrudnianiu inwalidów wykazały w praktyce braki, które przekreśliły poczęści ich znaczenie. Pierwszeństwo przy obsadzaniu wolnych stanowisk, pomyślane w zasadzie jako pomoc dla inwalidów lżej poszkodowanych, w praktyce nie dało zamierzonych rezultatów; natomiast ciężko poszkodowani inwalidzi znaleźli zatrudnienie, mimo że sprawność ich pracy jest najczęściej minimalna, gdyż ustawa nałożyła pod tym względem przymus na pracodawców. Powstała niewspółmierność: z jednej strony — ciężko poszkodowani, pobierający dość wysokie renty, otrzymali pracę, z drugiej zaś — lżej poszkodowani, częstokroć nie pobierający renty lub pobierający ją w niewielkiej wysokości, szukali napróżno zatrudnienia. Tę niekorzystną dla nich sytuację zmieniła ustawa z dnia 17 marca 1932 roku i rozporządzenie z dnia 28 października 1933 roku: pracodawcy zostali zobowiązani do zatrudnienia na każdych 50 robotników przynajmniej jednego inwalidy, na każdych 100 — trzech inwalidów, przedstawiających od 15% do 65% ogólnej utraty zdolności zarobkowej.

Przepis o przymusowym zatrudnianiu inwalidów jest przepisem prawdziwie humanitarnym, a w dziedzinie opieki nad inwalidami

¹⁾ Ustawa z dnia 18 marca 1921 roku.

daje wyniki szczególnie dodatnie. Już sama świadomość upośledzenia fizycznego, świadomość niemożności współzawodniczenia w zdobywaniu pracy z robotnikami zdrowymi, działa deprymująco na inwalidów. Dlatego też przymus zatrudniania inwalidów obok tego, że zabezpiecza byt materialny i redukuje do minimum bezrobocie wśród nich, posiada także doniosłe znaczenie psychologiczne.

Dla inwalidów niezdolnych do pracy, pozbawionych opieki i pomocy osób drugich, istnieje we Lwowie zakład opieki zamkniętej, zwany *Domem Inwalidów*. Dom ten do roku 1930 istniał w Płocku, lecz ze względu na niezbyt odpowiedni budynek został przeniesiony do Lwowa, do jednego ze skrzydeł gmachu uzyskanego od Ministerstwa Spraw Wojskowych; w skrzydle tem mieścił się prowadzony przez władze wojskowe oddział inwalidów ociemniałych. Obecnie Dom Inwalidów położony jest na 12-morgowej parceli, darowanej na ten cel przez magistrat m. Lwowa.

Na podstawie ustawy z dnia 18 marca 1921 roku, do miejsca w zakładzie opieki zamkniętej mieli prawo inwalidzi z 75 — 100%-wą utratą zdolności do zarobkowania. Ustawa z dnia 17 marca 1932 roku i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 roku potraktowały tę sprawę liberalniej, uprawniając do miejsca w zakładzie opieki zamkniętej inwalidów z ogólną utratą zdolności do pracy od 45%, jeśli cierpienie, powodujące utratę zdolności do pracy, chociażby w 15% pozostaje w związku ze służbą wojskową.

Zakład może pomieścić 100 inwalidów, jednakże przeciętna liczba zamieszkających w nim inwalidów, zarówno dawniej w Płocku jak i obecnie we Lwowie, wynosi stale około 60.

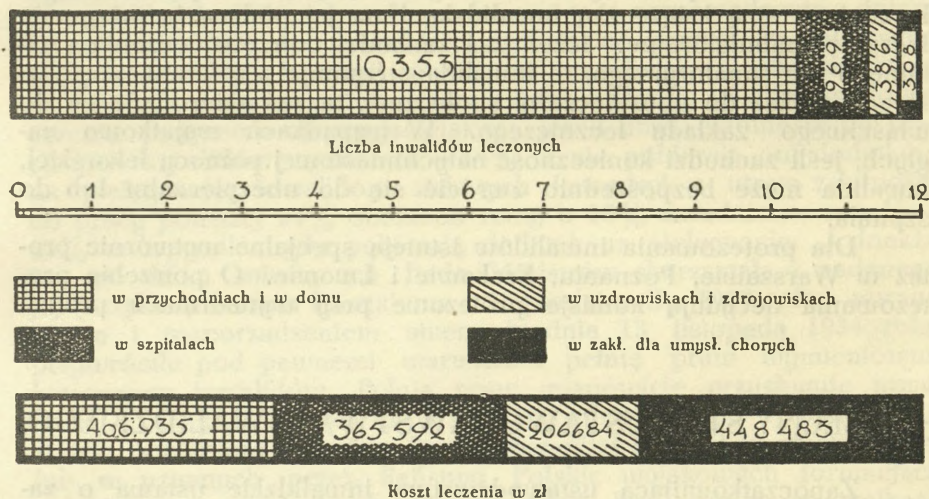
Jeszcze jedną formę pomocy z zakresu opieki społecznej stanowi *doraźna pomoc pieniężna*, udzielana w razie katastrofy żywiołowej, choroby lub śmierci w rodzinie lub wogóle na wypadek większych strat materialnych i ciężkiej sytuacji. W tych wypadkach inwalidzi mogą otrzymywać zapomogi doraźne, większe lub mniejsze, w zależności od każdorazowej potrzeby.

W sprawach opieki społecznej nad inwalidami od roku 1921 aż do chwili obecnej nie było zmian zasadniczych. Natomiast nastąpiły zmiany w rejestracji, leczeniu i protezowaniu inwalidów. Czynności te, jak zaznaczono wyżej, sprawowane były od roku 1921 przez Ministerstwo Spraw Wojskowych i jego organa wykonawcze. Doświadczenie wykazało, że czynności te, luźno związane z właściwością Ministerstwa Spraw Wojskowych, są łatwiejsze do wykonywania przez władze cywilne: 1) mają one bardziej ułatwione zadanie przy zbieraniu dowodów przyczynowego związku cierpienia ze służbą wojskową, gdyż sprawy te wkraczają częstokroć w kompetencje władz administracyjnych; 2) wskazane

jest odciążenie zakładów leczniczych, potrzebnych wyłącznie dla wojska podczas wojny i nawet w czasie pokoju. W 1926 roku powstał przeto projekt przekazania agend repatrjacji, leczenia protezowania inwalidów wojennych Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Definitywne przekazanie mu tych czynności nastąpiło w kwietniu 1929 roku.

W związku z tem w niektórych starostwach powiatowych, jako władzach administracyjnych pierwszej instancji, powstały referaty

LECZENIE INWALIDÓW W ROKU 1933/34



spraw inwalidów wojennych. Referatów tych jest 37. Leczenie i protezowanie powierzono kasom chorych, przekształconym z czasem w ubezpieczalnie społeczne, które posiadają wiele własnych ambulatorjów, szpitali i sanatorjów. Nadto ubezpieczalnie zawierają umowy ze szpitalami samorządowymi, państwowymi i wojskowymi oraz z państwowymi i samorządowymi zakładami dla umysłowo chorych. System ten pozwolił postawić leczenie inwalidzkie na wysokim poziomie.

Jednym z większych, nowocześnie urządzonych zakładów, do którego kierowani są inwalidzi dotknięci schorzeniem kości, jest sanatorium w Iwoniczu, położone w bardzo pięknej miejscowości, na lesistym wzgórzu ponad zdrojem. Sanatorium posiada: nowocześnie urządzone łazienki do kąpieli naturalnych solanko-jodobromowych i borowinowych, do kąpieli tlenowych, kwasowęglowych, piankowych, do przymywania jelitowych (Darmbäder), wzięwalnie

indywidualne i zbiorowe, specjalne urządzenia do sztucznego naświetlania, zakład do mechanoterapii i t. p. Picie wód ze źródeł odbywa się na miejscu w sanatorium. Sanatorium posiada także najnowsze urządzenia do hydroterapii, elektroterapii, termoterapii i mechanoterapii oraz zakład roentgenologiczny i laboratorium chemiczno-bakterjologiczne.

Inwalidzi chorzy na płuca kierowani są głównie do sanatoriów w Michalinie, w Ludwikowie oraz w Bystrej śląskiej.

Rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 17 marca 1932 roku¹⁾ znakomicie uprościło, poczynsz od 1 lutego 1935 roku procedurę przy kierowaniu inwalidów na leczenie. Od 1 lutego 1935 roku inwalida w razie potrzeby leczenia zgłasza się do ubezpieczalni społecznej ze swą książeczką inwalidzką i na jej podstawie otrzymuje leczenie ambulatoryjne. Jeżeli zaś zachodzi potrzeba leczenia szpitalnego lub sanatoryjnego, to inwalida otrzymuje z referatu inwalidzkiego przekaz do ubezpieczalni społecznej, ta zaś skierowuje go do właściwego zakładu leczniczego. W wypadkach wyjątkowo nagłych, jeśli zachodzi konieczność natychmiastowej pomocy lekarskiej, inwalida może bezpośrednio zwrócić się do ubezpieczalni lub do szpitala.

Dla protezowania inwalidów istnieją specjalne wytwórnie protez w Warszawie, Poznaniu, Krakowie i Lwowie. O potrzebie protezowania decydują komisje protezowe przy wytwórniach protez.

3. OBECNY STAN USTAWODAWSTWA INWALIDZKIEGO.

Zapoczątkowująca ustawodawstwo inwalidzkie ustawa o zaopatrzeniu inwalidów z dnia 18 marca 1921 roku nie objęła jednak wszystkich zagadnień związanych z zaopatrzeniem inwalidzkim. Skutkiem tego wymagała ona wielokrotnych zmian i uzupełnień, wprowadzonych w okresie między rokiem 1921 a 1932. Ale dopiero ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim uchwalona 17 marca 1932 roku scałała wszystkie dotychczasowe przepisy z tej dziedziny²⁾.

Ustawa z dnia 17 marca 1932 roku utrzymała zasady zaopatrzenia inwalidzkiego. Wprowadziła jednak pewne zmiany w przepisach poszczególnych. Zmiana dotyczy w pierwszym rzędzie kwalifikacji osób podlegających ustawie.

¹⁾ Rozporządzenie ministrów Opieki Społecznej i Skarbu, wydane w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi ministrami 17 grudnia 1934 roku.

²⁾ Tekst jednolity ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim, uwzględniający zmiany wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 roku, ogłoszono w początkach 1935 roku przy obwieszczeniu ministra Opieki Społecznej z dnia 11 września 1934 roku. Jednocześnie nastąpiło ogłoszenie rozporządzenia wykonawczego z 17 grudnia 1934 roku.

Ustawy poprzednie mianowicie nie czyniły rozróżnienia pomiędzy inwalidami wojennymi i wojskowymi. Dopiero ustawa z dnia 17 marca 1932 roku wprowadziła pojęcie inwalidy wojskowego, t. j. inwalidy, który doznał uszkodzenia zdrowia lub okaleczenia wskutek służby wojskowej niewojennej. W związku z tem rozróżnieniem zachodzi też różnica w zaopatrzeniu pieniężnym inwalidów. Mianowicie inwalidzi wojenni otrzymują zaopatrzenie pieniężne już przy utracie 15% zdolności do pracy, inwalidzi wojskowi zaś dopiero przy utracie 30% zdolności do zarabkowania.

Drugą głęboką różnicę w ujmowaniu zakresu osób podlegających ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wprowadziła nowela, ogłoszona jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 roku. Na podstawie tego rozporządzenia z dniem 31 marca 1934 roku przestało przysługiwać prawo do pobierania renty inwalidom z b. armij zaborczych oraz formacji obcych (które na zasadzie przymierza lub porozumienia walczyły w obronie Polski przeciw państwom nieprzyjacielskim), jeżeli utrata zdolności do pracy tych inwalidów wynosi 15 — 24%, a nie pobierają oni dodatków na pielęgnację; inwalidom zaś tych kategorii z utratą zdolności do pracy powyżej 24% obniżono renty o 10% zasadniczo, a o 15 — 24% w wypadku, gdy pobierają dodatek na pielęgnację. Jednakże już po kilku miesiącach Rada Ministrów skorzystała z nadanego jej (rozporządzeniem Prezydenta z 28 października 1933 roku) uprawnienia i rozporządzeniem swem z dnia 13 listopada 1934 roku przywróciła pod pewnemi warunkami pełnię praw wymienionym kategoriom inwalidów. Pełnia praw mianowicie przysługuje inwalidzie z armji zaborczej lub z formacji obcej, jeżeli: 1) bądź pełnił służbę ochotniczą w wojsku Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny lub w uznanych przez Państwo Polskie wojskowych formacjach polskich przy armjach obcych, 2) bądź brał udział w walkach orężnych przeciw państwom zaborczym i nieprzyjacielskim o niepodległość Polski po dniu 1 sierpnia 1914 roku, 3) bądź wreszcie odznaczony jest czyto orderem wojennym Virtuti Militari czy Krzyżem lub Medalem Niepodległości albo też Krzyżem Walecznych.

Omówione zróżniczkowania dotyczą tylko zaopatrzenia pieniężnego. Wszystkie inne świadczenia, wynikające z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów, przysługują w jednakiej mierze zarówno inwalidom wojskowym jak wojennym oraz tak inwalidom z armij zaborczych i formacji obcych jak inwalidom z armji polskiej.

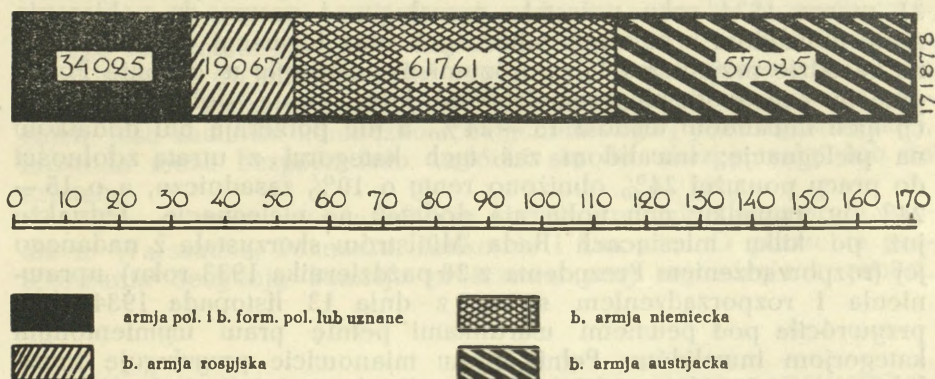
Uszczuplenie praw inwalidów z b. armij zaborczych z utratą zdolności zarabkowania poniżej 25% podyktowane było wyłącznie decydującemi ogólnie w okresie kryzysu i zacieśnionego budżetu państwowego względami oszczędnościowemi. Przy powzięciu tego kroku nie bez znaczenia była okoliczność, że Państwo Polskie w swej polityce opiekuńczej w stosunku do inwalidów poszło naogół bardzo daleko: nie tylko przejęło ono obowiązki b. państw zaborczych

w stosunku do inwalidów z ich formacyj wojskowych, ale dało tym inwalidom więcej niż ustawodawstwa tych państw, w których armjach oni walczyli. Większość bowiem właściwych ustaw europejskich przewiduje prawo do zaopatrzenia pieniężnego, dopiero poczynając od utraty 30% lub nawet 45% zdolności do pracy.

Że ustawodawstwo polskie daje inwalidom więcej uprawnień niż np. ustawodawstwo niemieckie, zaznaczyło się to w fakcie rozciągnięcia w roku 1925 na Górny Śląsk mocy obowiązującej ustawy z dnia 18 marca 1921 roku. Na terenie tym obowiązywała do tego

INWALIDZI WEDŁUG ARMII

Stan na 31 marca 1933 r.



czasu ustawa niemiecka. Śląska zaś ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1921 roku, zawierająca statut organiczny województwa śląskiego, zastrzegła, że „ustawodawstwo o ubezpieczeniu socjalnym i zaopatrzeniu inwalidów wojennych, tudzież wdów i sierot wojennych jest rzeczą sejmu śląskiego tak długo, dopóki ustawodawstwo państwowe nie zapewni klasie robotniczej, względnie inwalidom, wdowom i sierotom wojennym w całej Rzeczypospolitej Polskiej lepszego lub przynajmniej takiego samego zaopatrzenia, co ustawy na Śląsku obowiązujące”. Rozciągając przeto w 1925 roku na Górny Śląsk działalność polskiej ustawy z dnia 18 marca 1921 roku, sejm śląski stwierdził tem samem, iż ustawa ta odpowiada warunkom postawionym w cytowanym ustępie śląskiej ustawy konstytucyjnej.

Celem zapewnienia szybkiego i rzeczowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową tworzy się

obecnie przy Najwyższym Trybunale Administracyjnym specjalny Inwalidzki Sąd Administracyjny, złożony z przewodniczącego i jego zastępców oraz potrzebnej liczby sędziów i ławników. Ławników powołuje prezes Rady Ministrów w dwóch grupach: a) w grupie urzędników — z pośród prawników urzędujących w Ministerstwach: Skarbu i Opieki Społecznej; b) w grupie inwalidów — z listy kandydatów, przedstawionej przez stowarzyszenia inwalidzkie. Tak więc orzecznictwo Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego będzie się dokonywało przy udziale czynnika najbardziej w tych sprawach kompetentnego.¹⁾

W ten sposób cały obszar Rzeczypospolitej objęty został jednolitymi przepisami inwalidzkimi. Dążeniem Ministerstwa Opieki Społecznej od chwili przejęcia agend inwalidzkich jest: z jednej strony usprawnienie aparatu administracyjnego w ten sposób, by inwalidzi wypełni i w najdogodniejszy dla siebie sposób mogli wykorzystywać ustawowe uprawnienia, z drugiej zaś pogłębienie i przystosowanie do wymagań życia poszczególnych systemów opieki nad inwalidami, np. leczenia, szkolenia i t. p. Dążenia te znalazły wyraz we wspomnianym już rozporządzeniu wykonawczem do ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim z dnia 17 marca 1932 roku. Przedewszystkiem uproszczono procedurę zgłaszania roszczeń inwalidzkich, ułatwiono uzyskiwanie zwrotu kosztów podróży inwalidy; co najważniejsze jednak wprowadzono nowe przepisy, określające stopień utraty zdolności zarobkowania inwalidów. Przepisy te zastąpiły dawne przepisy, pochodzące jeszcze z 1919 roku i częstokroć nie odpowiadające nowszym poglądom medycyny, skutkiem czego normy w nich zawarte niesłusznie oceniały utratę zdolności zarobkowania inwalidów.

4. WETERANI POWSTAŃ NARODOWYCH.

Osobliwością w ustawodawstwie polskim o zaopatrzeniu osób, które brały udział w walkach orężnych, są przepisy o zaopatrzeniu weteranów powstań narodowych z roku 1831, 1848 i 1863 oraz wdów po nich pozostałych.

Z tych, którzy brali czynny udział w powstaniach, niewielu już pozostało. Stanowią oni żywą pamiątkę zmagania się ducha niepodległości narodu polskiego z obcą władzą, narzuconą skutkiem własnej bezsiły, a która długo utrzymywała się dzięki przemocy. Istotnie były to zmagania się szczupłej garstki powstańców

¹⁾ Ustawa z dnia 26 marca 1935 roku.

z potężną siłą zbrojną zaborców, z obojętnością Europy wobec mordu politycznego, popełnionego na żywym ciele Państwa Polskiego. Nie mogąc w tych warunkach zwyciężyć, powstańcy przekazywali dążenia niepodległościowe następnym pokoleniom, byli dla nich krwawiącym wyrazem nieśmiertelnego życia narodu.

Odbudowanej z niewoli Rzeczypospolitej Polskiej nie wolno było zapomnieć o tych zasługach. Weteranów powstań narodowych otoczono czcią im należną, dano im zaszczytny mundur i materialne zabezpieczenie.

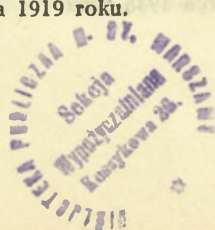
Już w roku 1919¹⁾ przyznano weteranom oraz wdowom po nich stałe zaopatrzenie. Ustawa z dnia 23 marca 1922 roku rozszerzyła zakres opieki nad weteranami: przyznano im prawo do pomocy lekarskiej na koszt skarbu państwa w ambulatoriach, szpitalach i zakładach leczniczych, niedołącznym zaś i pozbawionym opieki zapewniono stały pobyt w odpowiednich zakładach opiekuńczych.

Doniedawna istniały: Dom Weteranów w Krakowie i Schronisko dla Weteranów w Warszawie. Wobec tego jednak, że liczba weteranów z natury rzeczy wciąż malała, Dom Weteranów w Krakowie okazał się czasem zbyt wąskim. Zlikwidowano go w roku 1934, a pozostałych pensjonariuszów przeniesiono do Schroniska w Warszawie. Przebywało w nim w okresie przygotowywania niniejszego wydawnictwa już tylko 7 weteranów.

Prawo do zaopatrzenia przyznawała weteranom specjalna komisja kwalifikacyjna przy Ministerstwie Spraw Wojskowych, złożona z 9 członków, w tem 6 weteranów powstań narodowych i 3 przedstawicieli rządu. Członkowie-weterani rekrutowali się z pośród wciągniętych już uprzednio na listę rzeczywistych uczestników jednego z trzech powstań narodowych. Komisja — a zwłaszcza jej członkowie z pośród weteranów — bardzo rygorystycznie traktowali wnioski kandydatów, zgłaszających się o wciągnięcie ich na listę rzeczywistych uczestników powstań narodowych. Za materiał dowodowy służyły: dokumenty oryginalne lub ich uwierzytelnione odpisy, wydawane bądź przez ówczesnych dowódców oddziałów i formacji powstańczych, bądź przez Rząd Narodowy, oryginały lub odpisy wyroków, skazujących na więzienie, ciężkie roboty lub zesłanie za udział w powstaniu narodowym, oraz inne podobne dokumenty, wreszcie zeznania wiarogodnych świadków — również weteranów.

Pieczołowita opieka, jaką rozciągnęło Państwo nad weteranami powstań narodowych, stanowi w ich oczach niewątpliwie nieznaczny dodatek do największej nagrody, jakiej dożyli — świadomości istnienia w Polsce niepodległej.

¹⁾ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 roku.



IX

ZDROWIE PUBLICZNE

1. Administracja sanitarna	339
2. Sprawy zawodowe.	347
a) Lekarze	348
b) Farmaceuci	351
c) Lekarze dentyści	352
d) Felczerzy	354
e) Położne	355
f) Pielęgniarki	357
g) Kontrolerzy sanitarni	358
h) Inżynierowie sanitarni.	359
3. Ostre choroby zakaźne.	359
a) Dur plamisty.	364
b) Dur powrotny	365
c) Ospa naturalna	365
d) Cholera azjatycka.	366
e) Dur brzuszny.	366
f) Czerwonka	366
g) Płonica i błonica	367
h) Zimnica	367
4. Choroby społeczne	367
a) Gruźlica	369
b) Jaglica	372
c) Choroby weneryczne	374
d) Umieralność nadmierna matek i dzieci	378
e) Alkoholizm	380
f) Rak	383
g) Wole	384
h) Choroby psychiczne	384
i) Reumatyzm (gościec)	385
j) Choroby zawodowe	385
5) Higiena publiczna	386
a) Zaopatrzenie w wodę i usuwanie nieczystości	387
b) Nadzór nad artykułami żywności i przedmiotami użytku	389
c) Stan sanitarno-porządkowy	393
6) Lecznictwo.	396
a) Zakłady lecznicze.	396
b) Uzdrowiska	399
c) Państwowa pomoc lekarska dla funkcjonariuszów państwowych	402
7. Sprawy farmaceutyczne	
a) Apteki	403
b) Drogerje	405
c) Przemysł farmaceutyczny	405
d) Środki odurzające.	407
e) Zielarstwo lecznicze	408
8. Państwowy Zakład Higieny	409

1. ADMINISTRACJA SANITARNA ¹⁾.

Początki organizacji służby zdrowia w Polsce odrodzonej sięgają tych czasów, kiedy ważyły się jeszcze losy jej niepodległości.

W roku 1917, podczas najcięższego okresu okupacji ziem polskich przez mocarstwa centralne, przystąpiono, przy poparciu władz okupacyjnych, do tworzenia polskiej służby zdrowia. Trudno dociec, jakie były przyczyny takiego postępowania władzy okupacyjnej — czy były one natury politycznej, czy też spowodował je brak odpowiedniego własnego personelu lub obawa narażenia go na niebezpieczeństwo szerzących się w sposób zastraszający chorób zakaźnych. Dość, że w dniu 15 lutego 1917 roku w Departamencie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Rady Stanu powstał załączek przyszłej polskiej służby zdrowia w postaci referatu zdrowia publicznego pod kierownictwem dr. W. Chodźki. W ciągu następnych kilku miesięcy referat ten został przekształcony na wydział, potem na sekcję i wreszcie na dyrekcję służby zdrowia publicznego. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 4 kwietnia 1918 roku powołał do życia Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, ale jeszcze w tym samym roku, bo dekretem z dnia 30 października 1918 roku ministerstwo to podzielono na Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz na Ministerstwo Ochrony Pracy.

Równocześnie z pracami nad zorganizowaniem władz centralnych służby zdrowia szło organizowanie t. zw. okręgowych i powiatowych urzędów zdrowia, które wszakże w znacznym stopniu były uzależnione od władz okupacyjnych. W ciągu lat 1917 i 1918 ze współudziałem tych władz odbyły się dwa kursy specjalne dla

¹⁾ Niektórych szczegółów do tego i następnych rozdziałów może dostarczyć praca zbiorowa pod redakcją dr. M. Kacprzaka p. t. *L'hygiène publique en Pologne*, Warszawa, 1933.

lekarzy, którzy po ukończeniu przeszkolenia objęli stanowiska w wymienionych urządach.

Z chwilą ustąpienia władz okupacyjnych z większości ziem polskich, t. j. z końcem 1918 roku, bardzo skomplikowane zadania organizacyjne służby zdrowia spadły w całości na barki nowo powstającej administracji polskiej. Trzeba było w warunkach zupełnego chaosu administracyjnego improwizować nowe kadry pracowników i zająć się wreszcie zdrowiem nieszczęsnej ludności, o którą w okresie wojennym właściwie nikt nie dbał, a także zabrać się do uporządkowania stanu sanitarnego ziem, będących doniedawna terenem zmagających się armij.

Dekretem z dnia 16 stycznia 1919 roku Naczelnik Państwa powołał odrębne Ministerstwo Zdrowia Publicznego. W roku zaś 1920, na mocy ustawy z dnia 14 lipca, utworzono organ specjalny—Naczelný Nadzýczajný Komisarjat do walki z epidemjami, wyposażony w szczególne, daleko sięgające uprawnienia, oraz Instytut Epidemjologiczny, jako centralne laboratorium djagnostyczne i wytwórnię szczepionek i surowic niezbędnych do zwalczania klęski chorób zakaźnych.

Powstała w ten sposób organizacja przetrwała do roku 1924, kiedy ze względów oszczędnościowych zniesiono Ministerstwo Zdrowia Publicznego: większość agend w zakresie zdrowia publicznego przekazano Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Ministerstwu zaś Pracy i Opieki Społecznej powierzono sprawy opieki nad matką i dzieckiem, opiekę nad inwalidami i kalekami oraz higienę pracy¹⁾. Sprawy ubezpieczenia na wypadek choroby od samego początku znalazły się prawie całkowicie pod kompetencją Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

Powyższy podział administracji sanitarnej w urządach centralnych, jak również i na terenie stwarzał mnóstwo tarć i trudności przy stosowaniu go w praktyce. Coraz jaśniej okazywało się, że wszystkie agendy zdrowia publicznego tworzą jedną nierozzerwalną całość i że tylko przez scalenie ich można skoordynować i ułatwić pracę w tym zakresie. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 roku przekazało ministrowi Pracy i Opieki Społecznej wszystkie sprawy zdrowotne, pozostające dotychczas w kompetencji ministra Spraw Wewnętrznych, pozostawiając w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych tylko sprawy techniki sanitarnej.

Obecnie przeto prawie wszystkie zagadnienia zdrowia publicznego są połączone i przekazane kompetencji ministra Opieki Społecznej. Wyjątki od tej zasady stanowią: dział pozostawiony w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, sprawy higieny szkolnej, pozostające w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Pu-

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 roku.

blicznego, higiena dróg komunikacji — w Ministerstwie Komunikacji i higiena wzięć — w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W departamencie służby zdrowia Ministerstwa Opieki Społecznej poza 5-oma wydziałami (normatywny, nadzoru nad akcją zapobiegawczą, nadzoru nad lecznictwem, farmaceutyczny i orzecznictwa) jest, inspektor służby zdrowia, który kontroluje i koordynuje działalność władz podległych.

Jako ciało doradcze w zakresie zdrowia publicznego istnieje przy Ministerstwie Opieki Społecznej Państwowa Naczelna Rada Zdrowia, powołana do życia rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1926 roku, a złożona z 3 przedstawicieli Ministerstwa Opieki Społecznej oraz przedstawicieli: ministerstw zainteresowanych, Państwowego Zakładu Higjenu, uniwersytetów, Naczelnej Izby Lekarskiej, samorządu terytorjalnego, instytucji ubezpieczeń społecznych i wreszcie 5 osób, powołanych przez ministra Opieki Społecznej. Przewodniczącym jest minister Opieki Społecznej, zastępcą przewodniczącego dyrektor departamentu służby zdrowia.

Prócz tego istnieją przy centralnej służbie zdrowia dwie jeszcze rady o charakterze specjalnym, a mianowicie: Rada do spraw Dozoru nad Artykułami Żywności i Przedmiotami Użytku oraz Państwowa Rada do Spraw Uzdrowisk.

Jako organ pomocniczy funkcjonuje Państwowy Zakład Higjenu,¹⁾ który stopniowo się rozwinął z Instytutu Epidemiologicznego. Państwowy Zakład Higjenu prowadzi badania naukowe, wykonywa badania analityczne, wyrabia surowice i szczepionki, kształci personel dla państwowej i samorządowej służby zdrowia. Posiada on filje w Krakowie, Lublinie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, Toruniu i Wilnie.

Bezpośrednio Ministerstwu Opieki Społecznej podlegały też do 1 kwietnia 1935 roku Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku. Trzy z tych zakładów (w Warszawie, Łodzi, Krakowie) przejęto jeszcze od władz okupacyjnych, inne powstały później. Wykonują one wszelkie badania nadsyłanych im artykułów żywności i przedmiotów użytku, jak również próbek tych artykułów, pobieranych przez funkcjonariuszów zakładowych — kontrolerów artykułów żywności. Z dniem 1 kwietnia 1935 roku Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku zostały połączone z Państwowym Zakładem Higjenu.

Wreszcie w rękach Ministerstwa Opieki Społecznej spoczywa bezpośrednia administracja zdrowisk państwowych w Burkucie, Busku, Ciechocinku, Druskiennikach, Krynicy i Szkle.

¹⁾ Ostatecznie zorganizowany na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 roku z następującymi działami: 1) bakteriologii i medycyny doświadczalnej, 2) surowic i szczepionek, 3) chemii oraz Państwową Szkołą Higjenu.

Utworzone w pierwszym roku niepodległego bytu państwowego okręgowe i powiatowe urzędy zdrowia były początkowo w znacznym stopniu uniezależnione od administracji ogólnej. Stopniowo, w ciągu lat 1919 i 1920, zostały one przekształcone na wydziały (referaty) zdrowia publicznego przy urzędach wojewódzkich (powiatowych) i scalone z administracją ogólną; wyjątkowo w b. dzielnicy pruskiej dokonano scalenia ostatecznego dopiero w roku 1928. Po wcieleniu departamentu służby zdrowia do Ministerstwa Opieki Społecznej, t. j. od roku 1932, w większości województw połączono wydziały pracy i opieki społecznej z wydziałami zdrowia publicznego, tworząc wspólne wydziały pracy, opieki i zdrowia; ze względu na bardzo duży zakres pracy połączenia tego nie dokonano w województwach: kieleckim, lwowskim, łódzkim, poznańskim, śląskim, warszawskim i w komisariacie rządu na m. st. Warszawę.

Na czele takiego wydziału zespolonego czy też oddzielnego stoi zwykle lekarz. Ma on sobie przydzielonych inspektorów o wykształceniu lekarskim i farmaceutycznym, którzy dokonywają objazdów na terenie województwa, nadzorują zakłady lecznicze, stan sanitarno-porządkowy, apteki i t. p. z punktu widzenia zdrowia publicznego, kontrolują działalność lekarzy powiatowych i opracowują sprawozdania ze stanu zdrowotnego województwa. Ogółem w roku 1934 było 55 urzędników tego rodzaju.

W ciągu ubiegłych trzech lat zapoczątkowano w 5 województwach instytucję wojewódzkiej instruktorki pielęgniarstwa. Instruktorki pielęgniarstwa kontrolują pracę pielęgniarek, zatrudnionych na terenie województwa.

Zadaniem lekarza powiatowego jest nadzór nad wszystkimi sprawami, dotyczącymi zdrowia publicznego na terenie powiatu. Jednocześnie jest on z urzędu lekarzem zaufania władz państwowych i z tego tytułu pełni funkcje lekarza sądowego, jako też członka komisyj kwalifikacyjnych, poborowych, emerytalnych i t. p. W państwowej służbie zdrowia na terenie powiatów zatrudnionych jest 251 lekarzy.

W ramach skreślonej organizacji i działalności wydatki skarbu państwa na państwową służbę zdrowia preliminowane były w roku 1934/35 zaledwie w wysokości 10.035.950 zł, przyczem zgórą połowę tej sumy stanowił wydatek na pomoc lekarską dla funkcjonariuszy państwowych. Właściwy przeto koszt państwowej służby zdrowia w roku 1934/35 na mieszkańca nie przekraczał zł 0,15.

Tak niski wydatek na państwową służbę zdrowia tłumaczy się tem, że zadania jej ograniczone są właściwie do czynności legislacyjnych i nadzorczych, ponadto udziela ona w niewielkim zakresie zapomóg różnym instytucjom i zakładom; wykonawstwo nato-

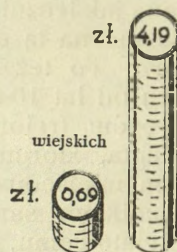
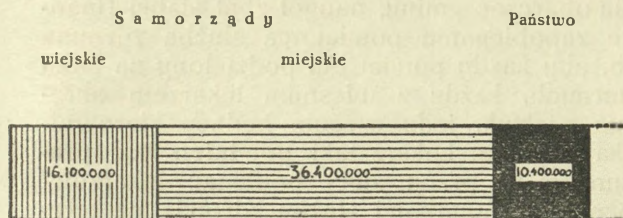
miast jest prawie całkowicie w rękach samorządu, zgodnie z duchem i literą przepisów normujących życie samorządu¹⁾.

Wojewódzkie i powiatowe organa państwowej służby zdrowia sprawują nadzór nad samorządem głównie w drodze kontroli jego budżetów, co daje sposobność wywierania pewnego wpływu na wysokość i jakość zamierzonych wydatków. Nadzór ten na terenie powiatu jest ułatwiony przez to, że starosta jest ex officio przewodniczącym wydziału powiatowego.

Pewne oddziaływanie na gospodarkę samorządów dokonywa się również dzięki udzielaniu samorządom na poszczególne cele zapomóg z funduszy państwowych, przy stawianiu jednocześnie określonych wymagań i warunków.

WYDATKI NA ZDROWIE PUBLICZNE

Wydatki samorządów
na 1 mieszkańca
miejskich



Samorządowa służba zdrowia czynna jest na obszarze całego Państwa zarówno na terenie miast jak wsi. Ale zakres działania samorządu na terenie gromady i nawet gminy, o ile chodzi o zdrowie publiczne, jest bardzo niewielki. Sprowadza się to do pokrywania kosztów leczenia ubogich chorych w szpitalach, czasem prócz tego do subwencjonowania położnych gminnych. Samorząd powiatowy, powołany w myśl przepisów obowiązujących do pełnienia różnych obowiązków w zakresie zdrowia publicznego, posiadał początkowo pomiędzy licznymi swymi funkcjonariuszami także fachowca-lekarza do załatwiania spraw wchodzących w zakres administracji sanitarnej. Działalność obok siebie lekarza powiatowego, mianowanego przez władzę państwową, i drugiego lekarza, mianowanego przez samorząd, nie była do utrzymania na dłuższą metę: lekarze ci w swej działalności przeszkadzali jeden drugiemu, spory kompetencyjne były na porządku dziennym. Skłoniono przeto samorządy drogą perswazji do przyjęcia lekarzy państwowych na

¹⁾ Obowiązki samorządu w zakresie zdrowia publicznego ustala zasadnicza ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 roku oraz przepisy późniejsze.

doradców fachowych, dzięki czemu: 1) unika się dwutorowości w administracji z zachowaniem państwu jego funkcji nadzorczej, 2) lekarze państwowi posiadają specjalne przeszkolenie w zakresie administracji sanitarnej, 3) samorząd osiąga pewne oszczędności, gdyż, korzystając z usług lekarza państwowego, płaci mu zwykle tylko niewielki dodatek do jego pensji urzędnika państwowego.

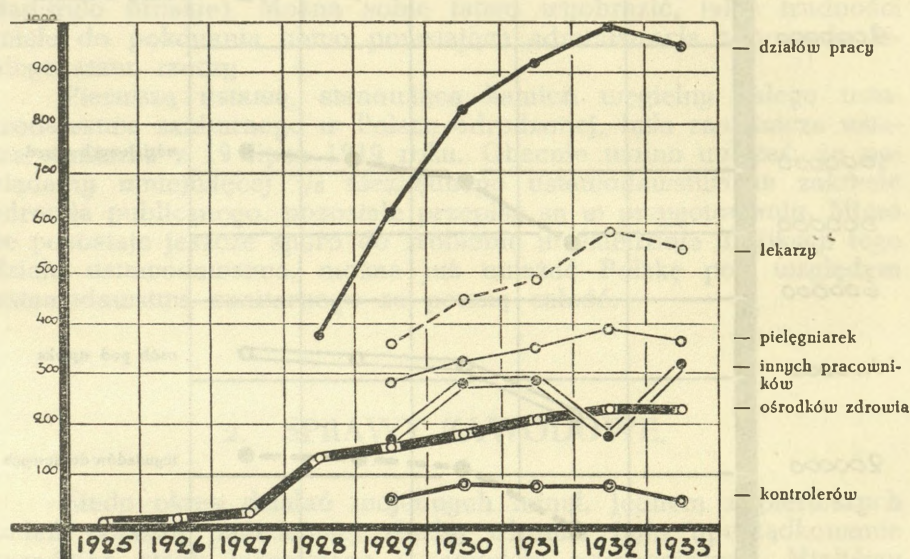
Jednakże lekarz powiatowy ma za zadanie tylko nadzór nad wszystkimi sprawami, dotyczącymi zdrowia publicznego na terenie powiatu, wykonawstwo zaś znajduje się w rękach samorządu. A więc szpitale, ze względu na stosunkowo duże koszty ich prowadzenia, są utrzymywane przez samorządy terytorjalne wyższego rzędu; samorząd powiatowy utrzymuje szpitale ogólne, samorząd zaś wojewódzki tam, gdzie on istnieje, bądź też specjalne związki celowe samorządów, utrzymują szpitale specjalne, w szczególności zakłady psychiatryczne.

Akcja zapobiegania chorobom nie może być tak centralizowana jak leczenie, a raczej powinna obsługiwać ludność na miejscu. Nie można tą działalnością obarczać gminy, naogół zbyt słabej finansowo. To też w zakresie zapobiegania powiatowa służba zdrowia dąży od lat 10-ciu do tego, aby każdy powiat był podzielony na kilka okręgów (rejonów) sanitarnych, każdy z własnym lekarzem okręgowym, którym może być praktyk, jednocześnie będący kierownikiem miejscowego ośrodka zdrowia. Lekarz taki powinien być pracownikiem samorządowym, a w pracy swej podlegać lekarzowi powiatowemu, jako ogólnemu kierownikowi służby zdrowia na terenie powiatu.

W roku 1925 powstały dwa pierwsze ośrodki zdrowia, pomyślane jako instytucje, zespalałające w sobie wszystkie działy pracy w zakresie zapobiegania chorobom. W 1926 roku było czynnych 9 ośrodków zdrowia, w 1927 — 22, od 1928 zaczyna się żywy rozwój tej instytucji, liczba ośrodków wzrasta w tym roku do 140 i dochodzi do 224 w roku 1932. Działają one przez opiekę zarówno nad człowiekiem (kobieta ciężarna, niemowlę, dziecko w wieku przedszkolnym, dziecko w wieku szkolnym, walka z gruźlicą, jaglicą, chorobami wenerycznymi, alkoholizmem i t. p.) jak nad otoczeniem człowieka (zaopatrzenie w należytą wodę, żywność, racjonalne usuwanie nieczystości, budownictwo mieszkaniowe, stan sanitarno-porządkowy i t. p.). ośrodek zdrowia w tej koncepcji jest jednostką podstawową, na której oparty jest cały gmach publicznej służby zdrowia. Takich ośrodków zdrowia mieliśmy w pierwszej połowie 1934 roku 260. Dalecy przeto jeszcze jesteśmy od tego, aby każdy powiat posiadał kilka ośrodków zdrowia, bo wtedy liczba ich musiałaby wynieść conajmniej 1000. Szalejący w ciągu ostatnich lat kryzys, który w znacznym stopniu uszczuplił finanse samorządowe, zahamował osiągnięcie planu pierwotnego.

W pracy nad podniesieniem stanu zdrowotnego Rzeczypospolitej państwowa i samorządowa służba zdrowia, zwane łącznie publiczną służbą zdrowia, znajdują wydatną pomoc w organizacjach społecznych. Wiele z nich, jak Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Przeciwgruźliczy, Polski Związek Przeciwweneryczny, Polskie Towarzystwo Eugeniczne, Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet i inne mają już w tej dziedzinie chlubnie zapisane karty. Trudno jest ująć w liczby działalność tych instytucyj w za-

ORGANIZACJA OŚRODKÓW ZDROWIA

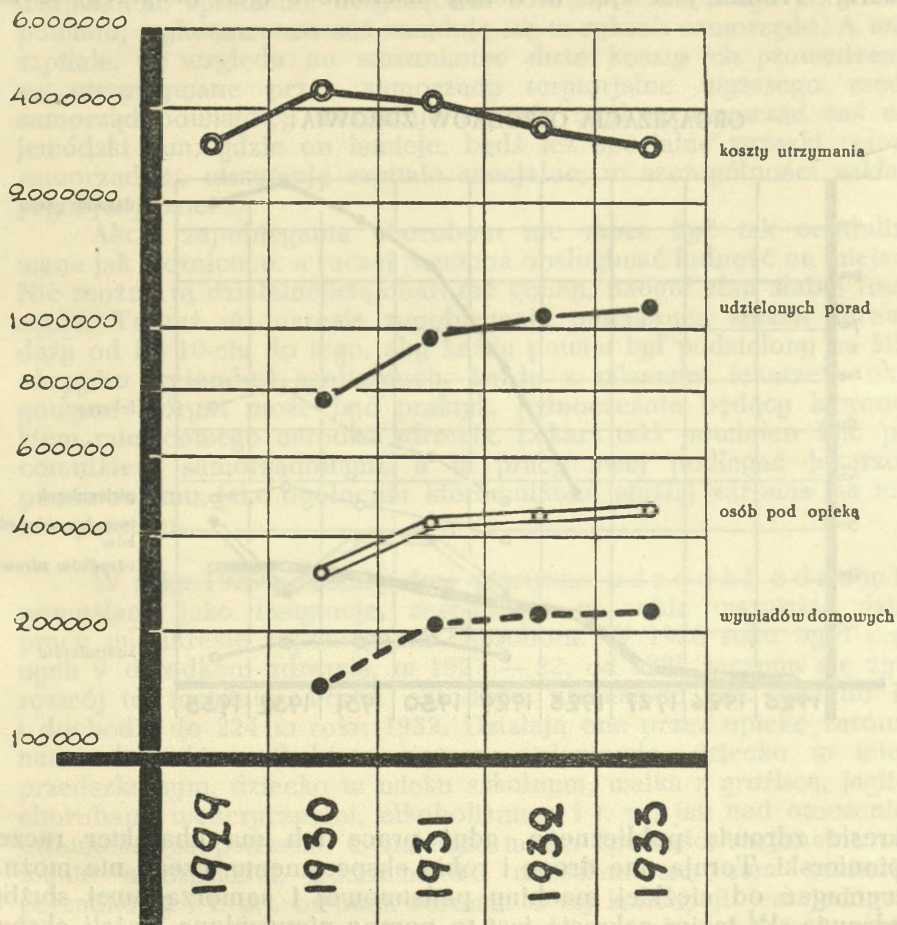


kresie zdrowia publicznego, gdyż praca ich ma charakter raczej pionierski. Torują one drogę i robią eksperymenty, czego nie można wymagać od ciężkiej maszyny państwowej i samorządowej służby zdrowia. W takim zakresie jest to pomoc nieoceniona. Jeżeli eksperyment się udał i placówka nowo założona rozwija się należycie, następuje zwykle po pewnym czasie przejęcie jej przez samorząd, a tem samem jej stabilizacja. Poza tem pomoc organizacyj społecznych ma olbrzymie znaczenie w przypadkach klęsk nieprzewidzianych, kiedy niejednokrotnie publiczna służba zdrowia nie mogłaby sprostać swym zadaniom.

Ubezpieczalnie społeczne (dawniej kasy chorych) są z istoty rzeczy, a także z mocy obowiązujących przepisów prawnych zainteresowane w stanie zdrowotnym całej ludności, której

DZIAŁALNOŚĆ OŚRODKÓW ZDROWIA

Skala logarytmiczna



część stanowią ubezpieczeni i ich rodziny. Jako instytucje, posiadające trwałe podstawy finansowe, mogą one w należytem zrozumieniu swych obowiązków udzielać niejednokrotnie pomocy instytucjom zdrowia publicznego. Współpraca publicznej służby zdrowia

z ubezpieczalniami była utrudniona przed rokiem 1932 przez to, że władze te podlegały dwóm różnym ministerstwom. Po przeniesieniu departamentu służby zdrowia z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Opieki Społecznej trudność ta odpadła i współpraca ta rozwija się z roku na rok coraz pomyślniej.

Wszystkie powyższe prace organizacyjne musiały być siłą rzeczy związane z wydatną pracą legislacyjną, która dopiero daje racjonalną podstawę wykonawstwu¹⁾.

W chwili powrotu do bytu niepodległego zastaliśmy na ziemiach polskich aż pięć różnych ustawodawstw (dwa na terenie b. zaboru rosyjskiego, dwa w b. dzielnicach austro-węgierskich; w województwach zachodnich i na Śląsku obowiązywało ustawodawstwo pruskie). Można sobie łatwo wyobrazić, jakie trudności miała do pokonania nowo powstająca administracja z powodu takiego stanu rzeczy.

Pierwszą ustawą, stanowiącą kamień węgielny całego ustawodawstwa sanitarnego w Polsce odrodzonej, była zasadnicza ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 roku. Obecnie wolno uważać, że posiadamy mniej więcej $\frac{2}{3}$ niezbędnego ustawodawstwa w zakresie zdrowia publicznego, pozostałe przepisy są w przygotowaniu. Mimo że pozostaje jeszcze sporo do zrobienia w dziedzinie unifikacji tego działu ustawodawstwa, można już uważać Polskę pod względem ustawodawstwa sanitarnego za pewną całość.

2. SPRAWY ZAWODOWE.

Kiedy okres działań wojennych minął, jednym z pierwszych zadań polskiej państwowej służby zdrowia było uporządkowanie zagadnień stanu lekarskiego i zawodów pomocniczych. Mieliśmy wówczas w Polsce znaczny zastęp ludzi tych zawodów z dyplomami i uprawnieniami istotnymi, wydanymi na podstawie dawnych przepisów państw zaborczych. Ale obok nich, jak zwykle w okresie wojennym wobec niewystarczającego personelu sanitarnego, znalazło się wiele osób niedostatecznie wykwalifikowanych, którym władze udzieliły uprawnień w drodze wyjątku, i sporo dyplomów o wartości wątpliwej; wreszcie w związku z działaniami wojennymi dużo dyplomów i świadectw zaginęło. W chaosie tym trzeba było zrobić porządek, aby nie narazić zdrowia ludności na poważny szwank,

¹⁾ Ustawodawstwo z tej dziedziny zostało przy pomocy subwencji Ministerstwa Opieki Społecznej zebrane i wydane przez Polskie Towarzystwo Higieniczne p. t. „Polskie Prawo Sanitarne”, Warszawa 1935.

powierzając je różnym osobom bez właściwych kwalifikacyj lub zgoda szarlatanom.

Zaprowadzenie takiego ładu wymagało przede wszystkim poważnych prac legislacyjnych, unifikujących i modernizujących przepisy dotychczasowe, a później stopniowego wprowadzenia w życie nowych przepisów. Prace takie są uciążliwe i długotrwałe: z jednej strony i przede wszystkim muszą one mieć na widoku dobro ogółu, który powinien być jak najlepiej obsłużony przez lekarzy i zawody pomocnicze zarówno pod względem ilościowym jak jakościowym; z drugiej strony wytwarzają sytuacje drażliwe, gdy zachodzi konieczność pozbawienia pewnych osób prawa wykonywania zawodu, który jest jedynym środkiem ich utrzymania.

a) *Lekarze*¹⁾.

Pierwsza próba unormowania spraw dotyczących zawodu lekarskiego była podjęta przez wydanie ustawy z dnia 2 grudnia 1921 roku w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskiem. Doświadczenie wykazało konieczność wprowadzenia pewnych zmian do tej ustawy, co było uskutecznione przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 września 1932 roku o wykonywaniu praktyki lekarskiej.

W myśl tych aktów i rozporządzeń wykonawczych, wydanych na ich podstawie, prawo wykonywania praktyki lekarskiej w zasadzie mają tylko obywatele Państwa Polskiego, którzy posiadają dyplom lekarski jednego z uniwersytetów polskich, odbyli roczną praktykę szpitalną i należą do Izby Lekarskiej. Poza tem uznane zostały również dyplomy, wydane przez uniwersytety państw zaborczych przed odzyskaniem niepodległości przez Polskę. Lekarz traci prawo wykonywania praktyki w razie utraty obywatelstwa polskiego, w razie ubezwłasnowolnienia z powodu choroby umysłowej, na podstawie pozbawiającego go tego prawa wyroku sądu powszechnego lub wojskowego, jako też w wyniku wyroku sądu dyscyplinarnego Izby Lekarskiej. Każdy lekarz, który nie przekroczył 35 lat, może być powołany do publicznej służby zdrowia w przypadku groźnego szerzenia się epidemji.

W drodze umów międzynarodowych bilateralnych: z Czechosłowacją — z roku 1926, z Rumunją — z roku 1931 i z Niemcami — z roku 1933 lekarze zamieszkali w pasie pogranicznym jednego państwa mają prawo wykonywać swój zawód także w pasie pogranicznym po stronie kontrahenta. Umowa turystyczna z Czechosłowacją z roku 1926 przewiduje poza tem wykonywanie w czasie sezonu

¹⁾ Por. Dr. M. Kacprzak, *Lekarze w Polsce*, art. w „Warszawskim Czasopiśmie Lekarskim”, rok 1929, Nr.Nr. 8, 9, 10 i 11.

praktyki lekarskiej i położniczej przez obywateli jednej strony na terenie miejscowości kąpielowych drugiej strony. Wreszcie umowa polsko-gdańska z roku 1933 ustala prawo lekarzy polskich do wykonywania swego zawodu na terenie W. M. Gdańska.

Załatwianie spraw zawodu lekarskiego powierzone zostało autonomicznym Izbowi Lekarskim, działającym pod nadzorem i kontrolą Ministerstwa Opieki Społecznej. Na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 1921 roku, znowelizowanej ostatnio ustawą z dnia 15 marca 1934 roku o ustroju i zakresie działania izb lekarskich, Naczelna i Okręgowe Izby Lekarskie mają za zadanie współdziałać z władzami rządowymi i samorządowymi oraz krzewić i strzec etykę lekarską. Są one organami samorządu zawodowego, sprawują pieczę nad stanem materialnym członków, popierają instytucje naukowe, a także wykonywają sądownictwo dyscyplinarne i polubowne.

Działalność okręgowych izb lekarskich (Warszawsko-Białostocka, Krakowska, Lubelska, Lwowska, Łódzka, Poznańsko-Pomorska i Wileńsko-Nowogródzka, nadto Śląska w stadium organizowania) obejmuje jedno lub więcej województw. Organa tych izb — rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd dyscyplinarny — wychodzą z wyborów. Naczelna Izba Lekarska jest władzą nadzorczą dla izb okręgowych.

O stanie liczebnym lekarzy na obecnym terytorjum Państwa Polskiego, nie posiadamy ścisłych danych z okresu przedwojennego, lecz dopiero z lat powojennych. Przy porównywaniu ówczesnego stanu rzeczy z późniejszym możemy przeto operować tylko liczbami przybliżonemi. W roku 1921 liczono ogółem w Państwie Polskim 5.548 lekarzy, w 1927 — 8.798, w 1933 — 10.644.

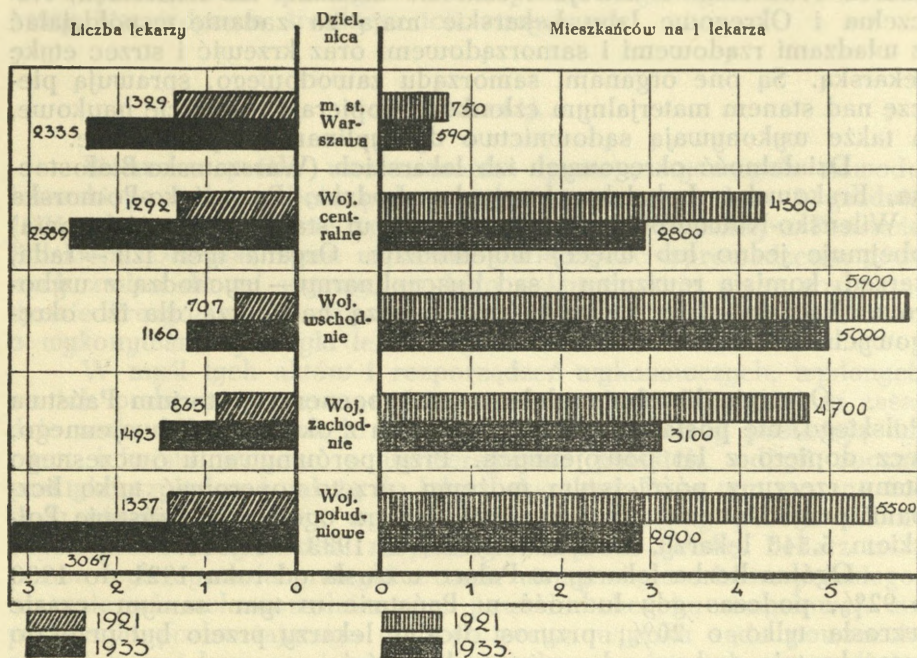
Ogólna liczba lekarzy w Polsce wzrosła od roku 1921 do 1933 o 92%, podczas gdy ludność w Państwie w tym samym czasie wzrosła tylko o 20%; przyrost liczby lekarzy przeto był przeszło czterokrotnie szybszy od przyrostu ludności.

Rozsiedlenie jednakże sił lekarskich nie odpowiada bynajmniej istotnym potrzebom miejscowym, jeżeli oceniać je niezależnie od materialnych możliwości mieszkańców. W województwach wschodnich mamy dotychczas połacie, gdzie w promieniu kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu kilometrów niema ani jednego lekarza¹⁾. Największy wzrost liczby lekarzy w stosunku do liczby mieszkańców można zaobserwować na obszarze obecnych województw wschodnich, następnie zaś centralnych, t. j. tam, gdzie ich było najmniej, co jest oczywiście zjawiskiem nietylko normalnem, lecz i pożądanem. Lekarze w Polsce grupują się przeważnie w miastach. W roku

¹⁾ W roku 1933 jeden lekarz przypadał w Polsce na 3.100 mieszkańców, w Czechosłowacji na 1.540, w Niemczech na 1.350 mieszkańców.

1926 w mniejszych miastach, liczących poniżej 25.000 mieszkańców, i w okręgach wiejskich przypadał 1 lekarz na 8.900 mieszkańców, w miastach średnich rozmiarów (25.000 — 100.000 mieszkańców) — na 1.400, a w miastach dużych (powyżej 100.000 ludności) — na 700 mieszkańców. W Warszawie w roku 1933 stosunek ten wynosił 1:514.

LEKARZE



Dążenie lekarzy do osiedlania się w większych miastach daje się zresztą zaobserwować na całym świecie, a walka z tym zjawiskiem jest bardzo trudna. W Polsce dąży się do rozwiązania tej sprawy drogą różnych zarządzeń pośrednich, ułatwiających lekarzowi osiedlenie się w okolicy pozbawionej opieki lekarskiej. Przez umieszczenie na takim terenie oddziału ubezpieczalni społecznej, garnizonu wojskowego czy też ośrodka zdrowia ludność otrzymuje lekarza, lekarzowi zaś zapewnia się choćby niewielkie stałe uposażenie, niezależniące go w pewnym stopniu od praktyki prywatnej, która sama jedna w tych warunkach nie wystarczałaby na normalne bytowanie.

b) Farmaceuci.

Jednem z najważniejszych zadań w zakresie spraw zawodu farmaceutycznego po odzyskaniu niepodległości była reforma studiów farmaceutycznych.

Zawodowe sfery farmaceutyczne proponowały rozszerzenie i pogłębienie tych studiów jeszcze przed wojną światową, szczególnie w b. zaborze rosyjskim — na zjazdach w Częstochowie w 1909 i w Łodzi w 1912 roku. Realizację reformy rozpoczęły już w 1916 roku uchwały specjalnej komisji, powołanej dla rozważenia tego zagadnienia przez uniwersytet warszawski. W wyniku tych uchwał minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego ogłosił w dniu 15 grudnia 1920 roku statut i plan studiów dla oddziałów i przyszłych wydziałów farmaceutycznych w uniwersytetach. Plan studiów rozłożono na trzy lata. Jednocześnie zaś (dnia 11 grudnia 1920 roku) ówczesny minister Zdrowia Publicznego wydał rozporządzenie, które od osób, pragnących wstąpić do aptek w charakterze uczniów aptekarskich, wymaga wykazania się świadectwem dojrzałości z państwową ogólnokształcącą humanistyczną szkołą średnią.

Zarządzenia te realizowały pragnienia zawodu farmaceutycznego, jednocześnie zaś stanowiły wyniki zgodnego poglądu przedstawicieli ciał naukowych i zainteresowanych resortów państwowych¹⁾ na rolę i zadania aptekarza w społeczeństwie, który powinien nie tylko sprostać swym bezpośrednim obowiązkom zawodowym, lecz jednocześnie móc przyczyniać się do rozwoju rodzimego przemysłu chemiczno-farmaceutycznego, umieć po odbyciu właściwego przeszkolenia i praktyki wykonywać badania produktów spożywczych oraz badania z zakresu chemii fizjologicznej, a w razie potrzeby być wykwalifikowanym pracownikiem w dziedzinie chemii gazów bojowych. Wobec zadań tak obszernych zakres studiów farmaceutycznych od roku szkolnego 1932/33 został rozszerzony i rozłożony na 4 lata.

Studia farmaceutyczne prowadzone są w uniwersytecie warszawskim na wydziale farmaceutycznym oraz w oddziałach pozostałych uniwersytetów: poznańskiego, krakowskiego, lwowskiego i wileńskiego. Po ukończeniu studiów farmaceuci uzyskują stopień magistra farmacji, uprawniający ich do pracy w aptekach, wytwórniach środków leczniczych i laboratorjach chemiczno-farmaceutycznych. Po 3 do 5-ioletniej pracy w aptekach lub innych farmacji nabywa prawa: zarządu apteką lub innym z wyżej wymienionych zakładów, nabywania aptek lub ubiegania się o uzyskanie koncesji aptekarskiej bądź w drodze konkursu, bądź po wykazaniu się niezbędną dodatkową liczbą lat pracy zawodowej (w zależności od

¹⁾ W szczególności sanitarnych, oświecenia i wojskowości.

obowiązujących w tej mierze dotychczas niezunifikowanych przepisów dzielnicowych).

Od roku 1932 praktykę w aptekach mogą odbywać wyłącznie magistrowie farmacji — w pierwszym roku w charakterze aspirantów, w następnych dwóch latach jako asystenci, uprawnieni do sporządzania lekarstw pod kontrolą zarządzającego apteką.

Zawodowy personel aptekarski obejmował w 1918 roku ogółem 2880 magistrów farmacji, prowizorów i asystentów aptekarskich, w 1928 roku 4251, w 1933 roku 4467.

c) *Lekarze-dentyści.*

W okresie przedwojennym przepisy prawne normowały w sposób rozmaity sprawy praktyki lekarsko-dentystycznej na terenie trzech zaborów. W b. zaborze rosyjskim do wykonywania tej praktyki byli uprawnieni tylko lekarze dyplomowani, t. zw. stomatolodzy, i lekarze dentyści, absolwenci specjalnych szkół dentystycznych. W b. zaborze pruskim istnieli również stomatolodzy i lekarze-dentyści, poza tem zaś praktykowali technicy dentystyczni, uprawnieni także do wykonywania tego zawodu. W b. zaborze austriackim praktykę lekarsko-dentystyczną mogli uprawiać tylko lekarze-stomatolodzy i technicy dentystyczni; lekarzy-dentystów na tym terenie nie było.

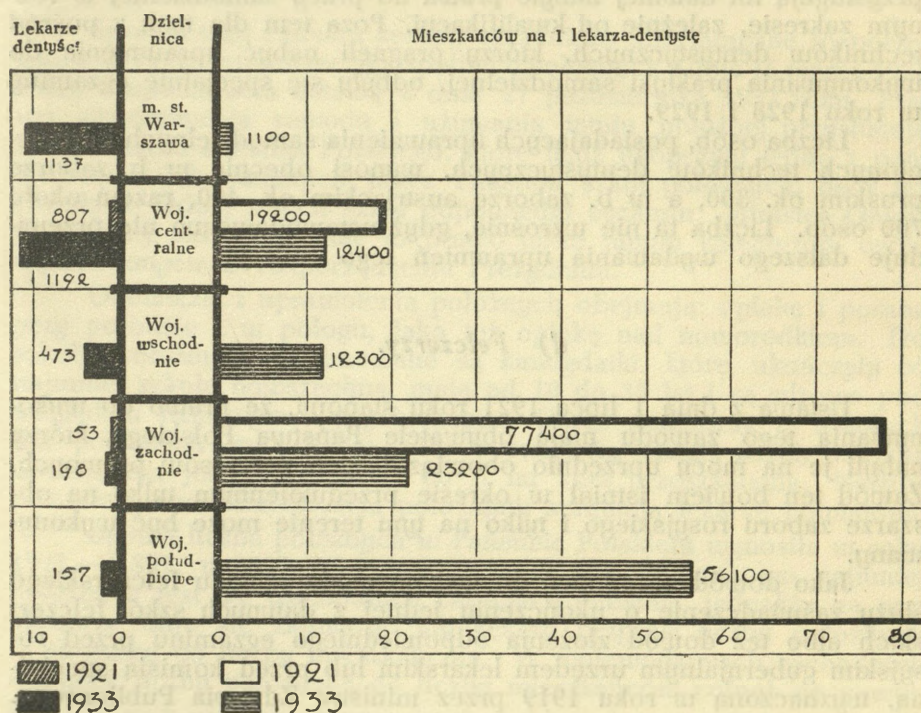
Wykonywanie praktyki lekarsko-dentystycznej w b. zaborach austriackim i pruskim przez techników dentystycznych, t. j. przez osoby o wykształceniu ogólnem przeważnie niskiem, bez należytego przeszkolenia teoretycznego w zawodzie i tylko na podstawie praktyki kilkoletniej, uważano już przed wojną za anomalję i przeżytek z czasów, kiedy każdy bez wyjątku mógł uprawiać lecznictwo. To też służba zdrowia w państwie odrodzonym, uwzględniając interesy zdrowotne ludności i w zgodzie z wymaganiami większości przedstawicieli zawodu lekarsko-dentystycznego, dążyła do zupełnego zreformowania tego stanu rzeczy.

Zagadnienia te unormowało ostatecznie wydanie 10 czerwca 1927 roku rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o wykonywaniu praktyki dentystycznej, a potem kilku rozporządzeń wykonawczych. W myśl tych przepisów, praktyką lekarsko-dentystyczną mogą zajmować się tylko obywatele Państwa Polskiego, którzy bądź posiadają dyplom lekarski jednego z uniwersytetów polskich, bądź też dyplom lekarsko-dentystyczny, wydany lub uznany przez Akademię Stomatologiczną w Warszawie. Osoby te winny wykazać się conajmniej jednoroczną praktyką przygotowawczą. Poza tem uznano uprawnienia wydane przez byłe państwa zaborcze, analogicznie jak w sprawie dyplomów lekarskich, oraz przyznano ministrowi Opieki Społecznej prawo udzielania uprawnień do wykonywania praktyki

lekarsko-dentystycznej niektórym innym kategoriom osób, wymienionym w rozporządzeniu.

Naogół liczba lekarzy uprawiających praktykę lekarsko-dentystyczną jest bardzo mała w porównaniu z liczbą lekarzy-dentystów: w 1927 roku 192 na ogólną liczbę 2.810 osób uprawiających zawód dentystyczny. Wyjątek stanowi b. zabór austriacki, gdzie w wymienionym roku na 160 lekarzy-stomatologów praktykowało zaledwie 97 lekarzy-dentystów.

LEKARZE-DENTYŚCI I STOMATOLODZY



Liczba lekarzy dentystów wzrosła w stosunku do liczby mieszkańców w ciągu okresu między rokiem 1921 a 1933 mniej więcej trzykrotnie. W poszczególnych dzielnicach sprawa ta przedstawia się jednak różnie: o ile w Warszawie w ciągu lat ostatnich stan nie uległ większym zmianom, to w województwach centralnych i wschodnich sytuacja doznała niejakiego pogorszenia, co stoi prawdopodobnie w związku z ogólną sytuacją gospodarczą; natomiast w wo-

jewództwach zachodnich i południowych, gdzie liczba lekarzy-dentystów była bardzo mała, wzrosła ona znacznie. Naogół zaś daje się zauważyć wyraźna tendencja do wyrównania różnic dzielnicowych pod względem zaopatrzenia ludności w pomoc lekarsko-dentystyczną¹⁾.

Wykonywanie czynności techniczno-dentystycznych przez osoby nieuprawnione do wykonywania praktyki lekarsko-dentystycznej dozwolone jest wyłącznie pod kierunkiem lekarza i na jego zamówienie. T. zw. samodzielni technicy dentystyczni, a także uprawnieni technicy dentystyczni pozostali jedynie na obszarze b. zaborów austriackiego i pruskiego, gdzie przysługują im dawniej nabyte prawa do pracy samodzielnej w różnym zakresie, zależnie od kwalifikacji. Poza tem dla tych z pośród techników dentystycznych, którzy pragnęli nabyć uprawnienie do wykonywania praktyki samodzielnej, odbyły się specjalnie egzaminy w roku 1928 i 1929.

Liczba osób, posiadających uprawnienia samodzielnych i uprawnionych techników dentystycznych, wynosi obecnie w b. zaborze pruskim ok. 300, a w b. zaborze austriackim ok. 400, razem około 700 osób. Liczba ta nie wzrośnie, gdyż ustawodawstwo nie przewiduje dalszego wydawania uprawnień tego rodzaju.

d) Felczerzy.

Ustawa z dnia 1 lipca 1921 roku stanowi, że prawo do wykonywania tego zawodu mają obywatele Państwa Polskiego, którzy nabyli je na mocy uprzednio obowiązujących przepisów prawnych. Zawód ten bowiem istniał w okresie przedwojennym tylko na obszarze zaboru rosyjskiego i tylko na tym terenie może być wykonywany.

Jako dowód uprawnień do wykonywania zawodu felczerskiego służy zaświadczenie o ukończeniu jednej z dawnych szkół felczerskich albo też dowód złożenia odpowiedniego egzaminu przed rosyjskim gubernjalnym urzędem lekarskim lub przed komisją specjalną, wyznaczoną w roku 1919 przez ministra Zdrowia Publicznego. Ponieważ szkoły felczerskie zostały zamknięte, egzaminów więcej się nie przewiduje. Wobec stale rosnącej liczby lekarzy, z drugiej zaś strony biorąc pod uwagę utworzenie kadr pielęgniarek, należy wykwaliifikowanych pod względem nowoczesnych wymagań publicznej służby zdrowia, zawód felczera — nastawiony wyłącznie

¹⁾ Szczegóły w pracach prof. dr. A. Cieszyńskiego: „Rozmieszczenie lekarzy-dentystów i stomatologów w Polsce”. „Skutki ustawy dentystycznej z r. 1927” „Czy i jak należy uregulować nauczanie stomatologii w Polsce” — w czasopiśmie „Polska Dentystyka”, rok 1928, Nr. 3 i 4.

na lecznictwo — uznany został za zbędny.

W 1933 roku na obszarze ziem b. zaboru rosyjskiego praktykowało 1.923 felczerów.

Felczerzy mają prawo: udzielać pomocy lekarskiej przed przybyciem lekarza, uprawiać pielęgniarstwo i ratownictwo, wykonywać szczepienia ochronne oraz zabiegi w zakresie t. zw. małej chirurgji, a także zapisywać lekarstwa, jednakże prócz leków silnie działających i trujących.

e) Położne.

Sprawy tego zawodu zostały zasadniczo unormowane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej o położnych z dnia 16 marca 1928 roku, uzupełnionem ustawą z dnia 27 października 1933 roku. Prawo wykonywania zawodu i używania tytułu położnej przysługuje obywatelkom Państwa Polskiego, które bądź ukończyły jedną z państwowych lub uznanych przez Państwo szkół położnych, bądź też złożyły w jednej z tych szkół odpowiedni egzamin. Minister Opieki Społecznej może przyznać to prawo także innym kategorjom osób, wymienionych w rozporządzeniu Prezydenta.

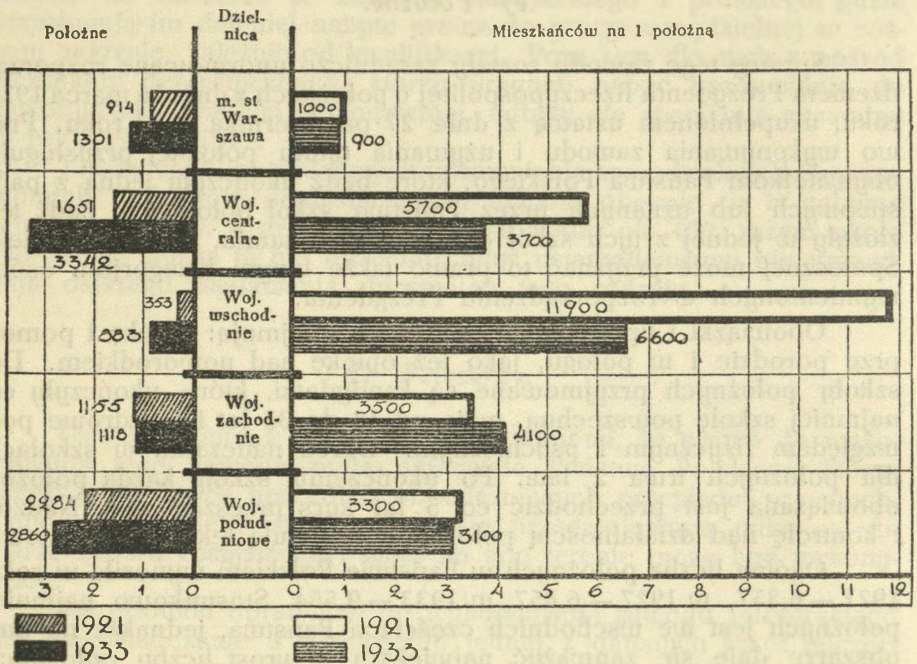
Obowiązki i uprawnienia położnych obejmują: opiekę i pomoc przy porodzie i w położu, jako też opiekę nad noworodkiem. Do szkół położnych przyjmowane są kandydatki, które ukończyły co najmniej szkołę powszechną, mają od 18 do 35 lat i są zdrowe pod względem fizycznym i psychicznym. Okres nauczania w szkołach dla położnych trwa 2 lata. Po ukończeniu szkoły każda położna obowiązana jest przechodzić co 5 lat kurs przeszkalania. Nadzór i kontrolę nad działalnością położnych sprawują lekarze powiatowi.

Ogólna liczba położnych w Państwie Polskiem wynosiła w roku 1921 — 6,357, w 1927 — 6,857, w 1933 — 9,554. Stosunkowo najmniej położnych jest we wschodnich częściach Państwa, jednakże na tym obszarze daje się zauważyć największy przyrost liczby położnych w stosunku do liczby mieszkańców. W województwach zachodnich stosunek liczby położnych do liczby mieszkańców cofnął się nawet.

W tych warunkach przeciętnie jedna położna w Polsce w roku 1933 na 3.500 mieszkańców bynajmniej nie przedstawia stosunku, który mógłby być uważany za wystarczający. Jeszcze i teraz duży procent porodów, zwłaszcza na wsi, odbywa się zupełnie bez pomocy fachowej, lub też pomocy tej udzielają t. zw. babki czyli starsze kobiety bez żadnego przeszkolenia, nie mające pojęcia o zasadach czystości i aseptyki. Wpływa to oczywiście wysoce niekorzystnie na stan zdrowia matek i dzieci, a odbija się prawdopodobnie również w sposób ujemny na statystyce zgonów dzieci w pierwszym roku życia.

Dość często ludność unika zwracania się o pomoc do położnej, natomiast udaje się w tym celu do „babki”. Przyczyna tego zjawiska leży częściowo w tradycji i zabobonach, nierzadko wszakże wynika z niemożności uiszczenia położnej należnej opłaty. Dążenia państwowej i samorządowej służby zdrowia idą w tym kierunku, by nie było w Polsce gminy bez położnej; chcąc jednakże jak naj-

P O Ł O Ż N E



bardziej obniżyć pobierane przez położne opłaty, z drugiej zaś strony umożliwić im egzystencję, dąży się do tego, by samorząd sam lub z pomocą skarbu państwa czy też instytucji społecznych udzielał im stałej subwencji lub gwarantował minimum zarobku, jak to jest w województwach poznańskim i pomorskim. Ponieważ samorządy zdają sobie naogół sprawę z konieczności takiej reformy, pomyślana w ten sposób organizacja była na najlepszej drodze do wprowadzenia jej w życie; tymczasem jednak lata kryzysowe zmusiły samorządy do daleko idących oszczędności w wydatkach i spowodowały załamanie się rozwoju osiedlania położnych gminnych. Nie ulega

wszakże najmniejszej wątpliwości, że z chwilą choćby niewielkiej poprawy sytuacji finansowej samorządów akcji tej przywrócone będzie jej znaczenie zasadnicze w walce ze śmiertelnością matek i niemowląt.

f) *Pielęgniarki.*

Zawód pielęgniarki przeżył w ciągu lat 20 wielką ewolucję na ziemiach polskich. W okresie przedwojennym pod „pielęgniarką” rozumiano osobę bez specjalnego wykształcenia, spełniającą drobne posługi przy chorym. Poza tem istniały t. zw. siostry zakonne, których zadania nie były ściśle określone: częściowo opiekowały się one chorym, częściowo sprawowały funkcje administracyjne i gospodarcze.

W okresie działań wojennych wiele kobiet o wyższej inteligencji i dużym zasobie wiedzy stanęło do pracy pielęgniarskiej. W latach powojennych nie tylko utrzymały one zdobyty stan posiadania, ale jeszcze go rozszerzyły. Wzorem państw Europy zachodniej, w szczególności państw anglosaskich, zaczęto tworzyć typ pielęgniarki, jako osoby, posiadającej kilkoletnie wykształcenie specjalne w zakresie opieki nad chorym oraz zapobiegania chorobom.¹⁾

Takie pielęgniarki kształcone są obecnie w szkołach specjalnych, których program wzorowano początkowo na szkołach amerykańskich, stopniowo zaś przystosowano do potrzeb życia polskiego. Szkoły te przyjmują kandydatki z wykształceniem co najmniej 6-iu klas gimnazjum lub równorzędnem. Kurs trwa 2½ roku; przez cały ten czas słuchaczki mieszkają w internacie. Pierwsze dwie szkoły tego rodzaju założono w roku 1921 w Warszawie i w Poznaniu. Obecnie mamy już w Polsce 5 szkół, wypuszczających corocznie ponad 140 odpowiednio wykwalifikowanych pielęgniarek. Liczba tych t. zw. dyplomowanych pielęgniarek stale wzrasta: w roku 1921 było ich tylko 21, na początku roku 1934 mieliśmy ich 952. Pracują one jako instruktorki w szkolnictwie pielęgniarskim, jako instruktorki wojewódzkie, w lecznictwie (szpitale, lecznice, pielęgniarnstwo prywatne) i coraz częściej w pielęgniarnstwie społecznym (ośrodki zdrowia, poradnie społeczne). Pielęgniarki nowego typu zdobywają sobie coraz większe uznanie władz i ludności, i zapotrzebowanie na nie wzrasta z roku na rok pomimo kryzysu.

Poza temi pielęgniarkami dyplomowanymi istnieje wszakże w Polsce jeszcze wiele pielęgniarek świeckich i zakonnych dawnego typu: około 1.000 posiadających pewne przeszkolenie w pracy spo-

¹⁾ Por. M. Babicka - Zachertowa, *Rozwój nowoczesnego pielęgniarstwa w Polsce za okres 1924 — 1934*. „Pielęgniarka Polska”, rok 1935, Nr. 1 i 2 oraz dr. W. Przywieczerski, *Pielęgniarnstwo w Polsce*, „Lekarz Polski”, rok 1933, Nr. 1.

lecznej (przeważnie kursy kilkomiesięczne) i około 8 — 9 tys. przeważnie nie posiadających żadnego przeszkolenia teoretycznego albo też bardzo krótkie. Dokładnej liczby tych osób ustalić nie można, gdyż tytuł pielęgniarki został prawnie określony dopiero przez ustawę z 21 lutego 1935 roku o pielęgniarstwie.

Według tej ustawy, wykonywanie praktyki pielęgniarskiej obejmuje: pielęgnowanie chorych w zakładach leczniczych i w domach prywatnych, wykonywanie zleceń lekarza przy chorych, pracę w instytucjach społecznych, zapobiegawczych, szkołach i t. p. w zakresie szerzenia higieny oraz zapobiegania chorobom. Prawo wykonywania praktyki pielęgniarskiej przysługuje osobom, posiadającym obywatelstwo polskiej i dyplom szkoły pielęgniarstwa, uznanej przez ministra Opieki Społecznej (w drodze wyjątku również innym kategorjom osób wyszczególnionych w ustawie). Każda pielęgniarka obowiązana jest zarejestrować się w urzędzie wojewódzkim. Utrata prawa wykonywania praktyki może nastąpić m. in. z powodu choroby niebezpiecznej dla otoczenia. Pielęgniarkę obowiązuje na równi z lekarzem tajemnica zawodowa. Szkoły pielęgniarstwa, z których każda posiada internat, podlegają ministrowi Opieki Społecznej. Kandydatki w wieku lat 18 do 30 muszą posiadać dowód z ukończenia gimnazjum według nowego typu lub wykształcenie równorzędne oraz wykazać się zdrowiem fizycznym i psychicznym.

g) Kontrolerzy sanitarni.

Zawód kontrolerów sanitarnych powstał w Polsce dopiero po wojnie. Zakres działalności kontrolera sanitarnego oparty jest na wzorach t. zw. sanitary inspectors w państwach anglosaskich.

Zadania kontrolerów sanitarnych, określone okólnikiem ministra Spraw Wewnętrznych z roku 1930, polegają na wykonywaniu inspekcji sanitarno-porządkowych ulic, posesyj, studzien, ustępów i t. p.; mają oni nadto sprawować nadzór nad jakością artykułów spożywczych, których próby pobierają i przesyłają do badania; wreszcie wykonywają w razie potrzeby dezynfekcję i dezynsekcję. Krótko ujmując, kontroler sanitarny jest pomocnikiem lekarza urzędowego w zakresie jego działalności sanitarnej, podobnie jak pielęgniarka społeczna jest jego pomocnicą w dziedzinie higieny społecznej.

Kontrolerzy sanitarni szkoleni są w Państwowej Szkole Higieny na specjalnych kursach, trwających 4 miesiące. Pierwszy kurs odbył się w roku 1928, od tego czasu powtarzane są one corocznie. Od kandydatów wymaga się co najmniej świadectwa z ukończenia szkoły powszechnej. Po przesłuchaniu kursu są oni zatrudniani przez sa-

morządy jako pomocnicy lekarzy urzędowych w urzędach sanitarnych, ośrodkach zdrowia i t. p. Obecnie istnieje około 250 wykwalifikowanych w ten sposób kontrolerów; prócz nich pracuje około 200 kontrolerów sanitarnych, nie mających żadnego przeszkolenia teoretycznego, bądź też posiadających wyszkolenie niewystarczające.

h) Inżynierowie sanitarni.

Zawód inżyniera sanitarnego, niemniej ważny od innych omówionych poprzednio, w Polsce prawie nie istnieje. Mamy zaledwie kilku inżynierów sanitarnych, kształconych poza granicami kraju, przeważnie w Stanach Zjednoczonych A. P. Zadania jednak, spełniane przez pracowników tego rodzaju, mają pierwszorzędne znaczenie dla zdrowia publicznego. Polegają one na nadzorze, kontroli i opracowywaniu planów urządzeń, zaopatrujących ludność w dobrą wodę i zmierzających do usuwania nieczystości w sposób nie zagrażający zdrowiu mieszkańców. W tym zakresie jest w Polsce niesłychanie dużo do zrobienia.

W roku 1929 ówczesny departament służby zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rozpoczął starania o stworzenie specjalnego wydziału lub choćby odpowiednich katedr techniki sanitarnej przy politechnikach. Dzięki tym staraniom do programu studjów na wydziale inżynierji politechniki warszawskiej wprowadzono wykłady techniki sanitarnej, chemji sanitarnej i higieny publicznej.

3. OSTRE CHOROBY ZAKAŻNE.

Walka z ostremi chorobami zakaźnymi stanowiła w pierwszych latach bytu niepodległego zagadnienie szczególnie ważne.

Podczas wojny i wkrótce po niej choroby te zawsze znajdują grunt podatny do rozwoju. Przyczyniają się do tego: ogólne zubożenie ludności i spowodowane tem gorsze odżywianie, zniszczenie wielu siedzib, ciągle przegrupowania wojsk i mniej lub więcej przymusowe wędrówki ludności. W Polsce przy wszystkich tych czynnikach oddziaływały jeszcze dodatkowo: zupełny chaos administracyjny, niski naogół poziom kulturalny ludności, zwłaszcza na kresach wschodnich i wschodnio-południowych, oraz sąsiedztwo takiego zbiornika chorób zakaźnych, jakim była ówczesna Rosja. Dlatego też ostre choroby zakaźne na ziemiach polskich podczas wojny światowej i w pierwszym okresie po wojnie stały się plagą, zagrażającą już nie tylko Polsce, lecz i całej Europie.

W okresie lat 1914—1918 armje okupacyjne wprowadziły pewne zarządzenia w celach walki z grożącym im od tej strony niebezpieczeństwem, a mianowicie: zgłaszanie obowiązkowe chorób zakaźnych; odosabnianie chorych na nie w szpitalu; odosabnianie na pewien czas otoczenia chorych w zakładach specjalnych; oduszwawianie całych osiedli, połączone gdzieś z obowiązkową kąpielą; ograniczenie wędrówek ludności, przyczem pozwolenia na wyjazd uzależnione były od oduszwawienia.

Krakowski książęco-biskupi komitet, działający w Małopolsce i w okupowanej przez armję austro-węgierską części Królestwa Kongresowego, założył 25 szpitalików dla chorych z okolicy i rozciągał nad nimi opiekę w domu, prowadząc jednocześnie akcję dezynfekcyjną i dezynsekcijną oraz szczepienia ochronne przeciwko ospie, durowi brzuszemu i cholery (1.534.560 osób zaszczepionych na terenie b. Galicji, 370.445 w Królestwie). Wydatki, wynoszące około 3 milj. koron w złocie, pokryto częściowo ze źródeł prywatnych, części zaś materiałów dostarczała armja austriacka.

Po ukończeniu wojny światowej i ustąpieniu władz okupacyjnych, w pierwszym okresie rozprzężenia organizacyjnego, wzmogonych przemarszów wojsk i powrotu ludności do opuszczonych siedzib wystąpiło nowe nasilenie chorób zakaźnych, głównie duru plamistego. W ciągu roku 1919 zarejestrowano 219.088 przypadków tej choroby, a rejestracji ówczesnej bynajmniej nie można uważać za dokładną.

Ustawa z 25 lipca 1919 roku w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie¹⁾ wprowadziła obowiązek zgłaszania urzędom sanitarnym wszystkich przypadków chorób zakaźnych, a na zarządzenie ministra Zdrowia Publicznego również innych chorób. Obowiązek zgłoszenia obarcza przede wszystkim lekarza leczącego, a w braku niego czynny przy osobie chorej personel pomocniczy, głowę rodziny, gospodarza domu i t. p., wreszcie każdego, kto ma styczność z chorym lub wie o przypadku choroby podlegającej zgłoszeniu. Zawiadomiony o chorobie lub o podejrzeniu jej lekarz powiatowy przeprowadza w każdym przypadku dochodzenie i wydaje niezbędne zarządzenia (umiesz-

¹⁾ Ustawa stanowi dalsze rozwinięcie obszernego dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku. Uzupełniana kilkakrotnie, w brzmieniu swem z dnia 21 lutego 1935 roku ustala obowiązek zgłaszania następujących chorób zakaźnych: dżuma, żółta gorączka, ospa naturalna, cholera azjatycka, dury: brzuszny, rzekomy, osutkowy i powrotny, czerwonka, płonica, błonica, nagminne zapalenie opon mózgo-rdzeniowych, odra, nagminne zapalenie przyusznicy, krztusiec, zimnica, zakażenie połogowe, zapalenie przednich rogów rdzenia, nagminne zapalenie mózgowia, choroba Banga, trąd, gruźlica w przypadkach niebezpiecznych dla otoczenia, róża, jaglica, twardziel, wąglik, nosaczna, włośnica, wścieklizna, zatrucie jadami mięsnymi i rybami lub grzybami, ukąszenie przez żmiję oraz innych chorób — na zarządzenie ministra Opieki Społecznej.

czenie w szpitalu, roztoczenie opieki nad otoczeniem, zarządzanie szczepień ochronnych, odkażania i oduszwawiania i t. p.). Na żądanie lekarza powiatowego władza administracyjna może wzbronić wstępu do pomieszczeń zakażonych, wykluczyć otoczenie chorego od zajęć, zarządzić przymusowe odkażenie, ograniczyć komunikację na terenie objętym epidemią, zamknąć szkoły lub inne zakłady, ograniczyć obrót przedmiotami, które mogą przenosić zarazę i t. p.

Równolegle z ogłoszeniem ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w lipcu 1919 roku powołano do życia organ specjalny — Centralny Komitet do walki z dudem plamistym (t. zw. popularnie Ceka-dur) i nabyto z demobilu amerykańskiego za 4 milj. dol. znaczną liczbę samochodów ciężarowych i sanitarnych oraz wielkich pralni, duże ilości mydła, aparatów i środków dezynfekcyjnych, znaczne zapasy bielizny, leków i t. d. W lipcu roku 1920 utworzono urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z grożącymi klęską powszechną epidemjami. Komisarzowi temu przysługiwały prawa: rekwizycji pomieszczeń, powoływania lekarzy i personelu pomocniczego do świadczeń przymusowych, mobilizacji wytwórni przemysłowych, wydawania rozporządzeń obowiązujących, korzystania ze środków komunikacyjnych na warunkach armji w polu i t. d.¹⁾ Obszar, na którym srożyły się epidemie (ziemie wschodnie i Królestwo Kongresowe), podzielono na 5 ekspozytur; na czele każdej z nich stał Nadzwyczajny Komisarz, któremu podlegali lekarze epidemiczni — po kilku w poszczególnych okręgach każdej ekspozytury.

W obawie, że samodzielny wysiłek wyniszczonego i zdewastowanego kraju może okazać się niewystarczającym, już w roku 1919, a potem ponownie w 1920, rząd polski zwrócił się o pomoc w tej sprawie do Ligi Narodów. Powołana przez nią do życia specjalna Komisja Epidemiczna rozporządzała funduszem, pochodzącym z kwot przyznanych na ten cel przez różne państwa i organizacje (Czerwony Krzyż różnych państw, Joint Distribution Committee i t. p.), i udzielała z niego Polsce w ciągu lat 5-ciu (do 1 lutego 1924 roku) zapomóg na szpitale, pograniczne punkty obserwacyjne, łaźnie, zakłady bakterjologiczne i t. p. w łącznej sumie 187.424 funt. sterl. W tym samym okresie wydatki rządu polskiego na walkę z epidemjami wyniosły 4.093.394 funt. sterl.

Czynnik podstawowy w ówczesnej walce z chorobami zakaźnymi stanowiło 113 ruchomych szpitali epidemicznych na 6500 łóżek. Głównem zadaniem tych szpitali było zwalczanie duru plamistego. Chorych po oduszeniu odosobniano w szpitalu; odusza-

¹⁾ Ustawa z 14 lipca 1920 roku.

wiano również otoczenie chorego. Promień działalności szpitala wynosił 20—25 km. Kiedy liczba łóżek w szpitalach okazała się niewystarczającą, zastosowano dodatkowo baraki przenośne dla umieszczania w nich szpitali prowizorycznych, które lokowano zresztą także w szkołach, pałacach, a nawet w wagonach kolejowych.

Pozatem Naczelnny Nadzwyczajny Komisarjat uruchomił 53 kąpieliska i łaźnie, a każdy szpital wyposażył w kolumnę dezynfekcyjno-kąpielową, obsługującą również całą ludność okoliczną.

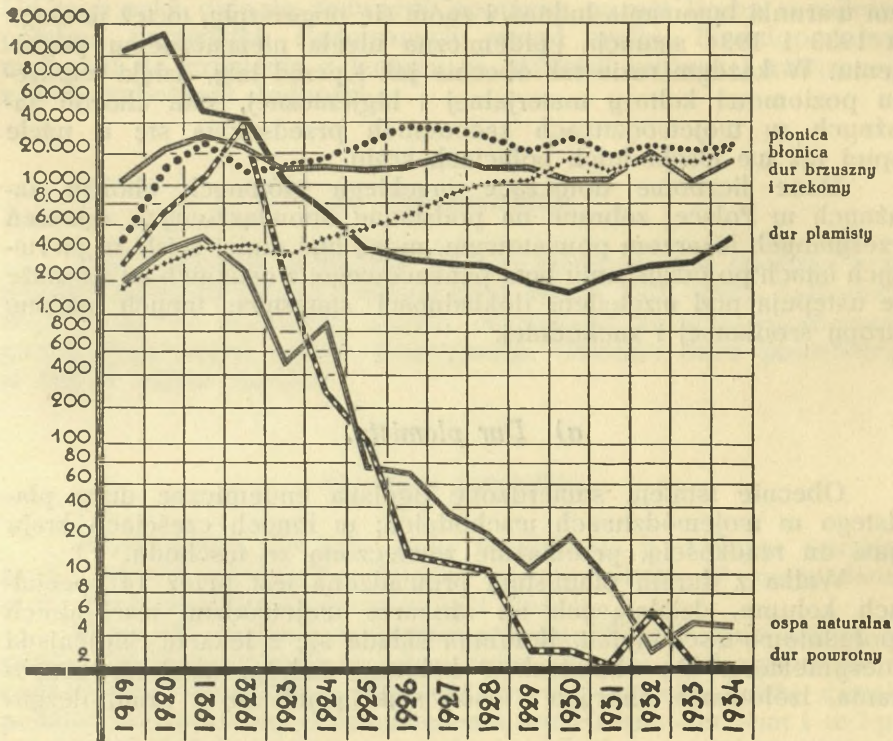
Wszystkie te zarządzenia spowodowały wyraźny spadek nasilenia epidemii w pierwszej połowie 1921 roku. Wkrótce jednak nastąpiło nowe wzmożenie się liczby przypadków w związku z potężną falą reemigracyjną ludności ewakuowanej podczas wojny do Rosji (wróciło wówczas do Polski około 2 milj. osób). Pociągi przychodziły z setkami chorych i zmarłych. Przez stację kwarantannową w Baranowiczach w jednym miesiącu przeszło 50.981 uchodźców, z czego 804 osoby trzeba było umieścić w szpitalu, a 497 zmarło; w następnym miesiącu — listopadzie — z 259.843 repatriantów umieszczono w szpitalu 1227, a 1400 zmarło w drodze. W tej jednej stacji kwarantannowej zmarły na dur plamisty 182 osoby personelu lekarskiego i pomocniczego. Trudno sobie wyobrazić, jakie stosunki panowały wzdłuż całej słabo strzeżonej granicy, gdzie przeważnie pomocy wcale nie było lub była o wiele mniejsza niż w Baranowiczach.

W marcu 1922 roku dla naradzenia się nad sposobami usunięcia groźby, która zawisła nad całą Europą, rząd polski z inicjatywy Ligi Narodów zwołał do Warszawy konferencję międzynarodową, w której wzięli udział przedstawiciele prawie wszystkich państw Europy. Powzięto szereg uchwał, uzupełniających tekst międzynarodowej konwencji sanitarnej z 1912 roku, która podówczas normowała stosunki międzypaństwowe w dziedzinie zdrowia publicznego. W wykonaniu uchwał konferencji warszawskiej Polska zawarła konwencje sanitarne bilateralne ze swymi sąsiadami, a więc z Z. S. S. R., Rumunją, Czechosłowacją, Niemcami i Łotwą. Również w myśl uchwał konferencji stworzono kordon sanitarny wzdłuż granicy rosyjsko-polskiej, złożony przede wszystkim z punktów wejściowych dla repatriantów. Najważniejszymi punktami były Stołpce i Zdołbunów. Tu udzielano tylko pierwszej pomocy, a chorych umieszczano w specjalnych wagonach, poczem transport przesyłano do drugiej linii kordonu, do stacji kwarantannowych (największe w Baranowiczach i w Równem), gdzie uchodźcy pozostawali około 5 dni. Ludzi zdrowych kapano, poddawano odwśseniu, ubranie i bagaż dezynfekowano i dezynsekwano, nadto stosowano szczepienia ochronne przeciwko ospie, durowi brzusz-nemu i cholerze; potem następowała powtórna kąpiel i odjazd da-

lej na zachód. Chorych umieszczano w szpitalach. Następną linią obrony były t. zw. stacje etapowe (najważniejsze w Białymstoku i Dorohusku), gdzie mieściły się duże szpitale, do których kierowano nadmiar chorych ze stacyj kwarantannowych i gdzie repatrijanci byli ponownie badani, a w razie potrzeby podlegali ponownej kąpieli

CHOROBY ZAKAŻNE

Skala logarytmiczna



i dezynsekcji. Wszystkie punkty kontroli i szpitale wyposażone były w pracownie bakteriologiczne, które dokonywały setek tysięcy badań rozpoznawczych.

Skutkiem tak energicznych zarządzeń i słabnącej repatriacji nasilenie epidemii spadło natyle, że w roku 1923 można było znieść urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami.

Od roku 1923 Polska pod względem nasilenia chorób zakaźnych weszła w okres normalny¹⁾; liczba przypadków jest mniej więcej stała, a wahania dają się przewidzieć. Niemniej jednakże walka z temi chorobami na ziemiach polskich, zwłaszcza na wschodzie, jest w dalszym ciągu bardzo trudna ze względu na niski poziom kulturalny ludności, jej ubogie warunki mieszkaniowe, niewłaściwe odżywianie i brak nawyków higienicznych. Przy tych stosunkach i nieuniknionej oszczędnej gospodarce groszem publicznym aparat służby zdrowia, mający zwalczać choroby zakaźne, okazuje się niezupełnie dostatecznym. Ostatnio w związku z kryzysem warunki bytowania ludności znów się pogorszyły, to też w ciągu lat 1933 i 1934 sytuacja epidemiczna uległa nieznacznemu pogorszeniu. W każdym razie tak obecnie jak i przed laty, dzięki wyższemu poziomowi kultury materialnej i higienicznej, stan chorób zakaźnych w województwach zachodnich przedstawia się o wiele lepiej niż we wschodnich połaciach kraju.

Dane liczbowe dotyczące przebiegu głównych chorób zakaźnych w Polsce, zebrane na podstawie obowiązkowych zgłoszeń przesyłanych lekarzom powiatowym, mogą być mniej ściśle w pierwszych latach po odzyskaniu bytu państwowego; z ostatnich lat wszakże nie ustępują pod względem dokładności statystyce innych państw Europy środkowej i zachodniej.

a) *Dur plamisty.*

Obecnie istnieją stwierdzone ogniska endemiczne duru plamistego w województwach wschodnich; w innych częściach kraju bywa on rzadkością, przeważnie zawleczoną ze wschodu.

Walka z dudem plamistym prowadzona jest przez 14 specjalnych kolumn, działających na obszarze województw wschodnich i południowo-wschodnich. Kolumna składa się z lekarza, higienistki i dezynfektora. Do obowiązków kolumny należy: ustalenie rozpoznania, izolowanie chorych i osób stykających się z nimi, dezyn-

¹⁾ Dr. F. R. Seymour, wyższy urzędnik Ministerstwa Zdrowia Publicznego w Londynie, uczestnik urzędowej przez Ligę Narodów kilkotygodniowej wycieczki naukowej lekarzy zagranicznych do Polski, wypowiedział się o walce z chorobami zakaźnymi na terenie Rzeczypospolitej w czasopiśmie „The Medical Officer” w słowach następujących: „Tworzy to rozdział w historii zdrowia publicznego Europy. Trudno przecenić zasługi, jakie wyświadczyła zachodniej Europie zwycięska walka, prowadzona przez Polskę przeciwko fali chorób zakaźnych od Wschodu. Dzieje tej walki są tak samo chlubne, a o wiele bardziej dobroczynne dla ludzkości niż jakakolwiek obrona orężna. W Baranowiczach wzniesiono pomnik dla 182 członków personelu sanitarnego, którzy padli w walce z dudem plamistym. Do każdego z nich można zastosować słowa, użyte w stosunku do Spartan, którzy zginęli pod Termopilami: „Przechodniu, powiedz Sparcie, że, posłuszni jej prawom, spoczywamy tu, poległi w boju”.

fekcja i dezynsekcja, wreszcie propaganda zasad czystości wśród ludności miejscowej.

Stosuje się również szczepienia ochronne metodą prof. Weigla ze Lwowa. Dają one bardzo dobre wyniki, niestety jednak nie można tej szczepionki przygotować w większej ilości, wobec czego stosuje się ją przede wszystkim dla personelu, który ma do czynienia z chorymi, i wśród otoczenia chorych. W roku 1933 dokonano przeszło 5 tysięcy takich szczepień.

Liczba przypadków duru plamistego spadała aż do roku 1930. Od tego roku daje się zauważyć ponowny wzrost liczby zapadnięć, pomimo wszystkich stosowanych metod walki. Prawdopodobnie mamy tu do czynienia z jednym ze skutków kryzysu i związanego z nim zubożenia ludności.

b) *Dur powrotny.*

Dur powrotny, podobnie jak dur plamisty, jest chorobą przenoszoną przez pasorzyty i szerzył się w latach 1919—1923, całkowicie zawleczony ze Wschodu. Dzięki organizacji kordonu sanitarnego postęp jego został szybko wstrzymany. Obecnie duru powrotnego w Polsce niema zupełnie.

c) *Ospa naturalna.*

Przed wojną nie było ospy zupełnie w b. zaborze pruskim; w b. zaborze austriackim bywało rocznie około 30 przypadków, w b. Królestwie Kongresowym 3—4 tysięcy.

W czasie wojny i w pierwszych latach po wojnie liczba zapadnięć na ospę wzrosła w całym kraju. W roku 1919 wprowadzono przymusowe szczepienia ochronne przeciw ospie¹⁾, każde dziecko podlega dwukrotnemu przymusowemu szczepieniu — w 1-ym i w 7-ym roku życia. Lekarz powiatowy może zarządzić przymusowe szczepienia osób będących w styczności z chorymi, a w razie potrzeby i przeszczepienie całej ludności gminy.

W związku ze ściśłym wykonywaniem tych przepisów i poprawą warunków ogólnych, liczba przypadków ospy, poczynając od 1921 roku, zaczęła szybko spadać i wynosi obecnie kilka przypadków w ciągu roku. Liczba szczepień ochronnych przeciwko ospie przekroczyła w ciągu lat ostatnich 2 miliony rocznie.

¹⁾ Ustawa z 19 lipca 1919 roku.

d) Cholera azjatycka.

Cholera azjatycka była nieznana na ziemiach polskich w ostatnim dziesiątku lat przed wojną. Wszystkie stwierdzone w ciągu lat 1919—1922 przypadki cholery były zawleczone ze wschodu i wystąpiły na terenie województw wschodnich.

Walka z cholerą polegała na dokładnem badaniu repatriantów, izolowaniu chorych i szczepieniach ochronnych wśród ludności terenów najbardziej zagrożonych. Dokonano wówczas w ciągu 3 lat przeszło 2 milj. szczepień. Od roku 1923 cholery w Polsce niema zupełnie.

e) Dur brzuszny.

Dur brzuszny był w Polsce już przed wojną i jest obecnie chorobą endemiczną, stanowiąc bardzo poważne zagadnienie. Liczba przypadków waha się od 12 do 20 tys. rocznie, liczba zgonów wynosi ok. 1000 rocznie. Przypadki duru brzusznego notowane są we wszystkich dzielnicach kraju, najczęściej jednak w województwach centralnych, prawdopodobnie dlatego, że tu jest najwięcej ludności miejskiej, żyjącej w ciasnocie, nie posiadającej ani dobrej wody do picia ani należitych urządzeń do usuwania nieczystości. Na zachodzie, gdzie warunki sanitarne są lepsze, i na wschodzie o zaludnieniu rzadszem dur brzuszny występuje rzadziej.

Walkę z tą chorobą prowadzi się przez stopniowe polepszanie higieny otoczenia w osiedlach miejskich oraz przez szczepienia ochronne, których dokonywa się rocznie ok. 200 tysięcy. Prawdopodobnie dzięki tej od wielu lat prowadzonej akcji dur brzuszny nie przybrał nigdy w Polsce postaci gwałtownej epidemii, jak dur plamisty.

f) Czerwonka.

Czerwonka jest chorobą, występującą stale przeważnie w województwach południowych i południowo-wschodnich. W latach 1920—1921 roczna liczba przypadków przekroczyła 30 tys., zgonów było 5 tys. rocznie. Obecnie liczby te są znacznie mniejsze.

Walkę z czerwonką prowadzi się przez podniesienie ogólnego stanu sanitarnego kraju i drogą szczepień ochronnych, których liczba waha się zależnie od potrzeby (od kilku tysięcy do 200.000 rocznie).

g) *Płonica i błonica.*

Płonica i błonica są bardzo rozpowszechnione w Polsce, podobnie zresztą jak we wszystkich krajach sąsiednich. Są to poważnie choroby wieku dziecięcego. Poza izolowaniem chorych stosuje się w walce z nimi szczepienia ochronne. Liczba tych szczepień przekracza rocznie 200 tysięcy dla każdej z tych chorób.

Wyniki tych szczepień, zwłaszcza przeciwbłoniczych, są bardzo zachęcające. Stąd też istnieje zamiar wprowadzenia przymusowego szczepienia dzieci przeciw błonicy na wzór szczepienia przeciwospowego.

h) *Zimnica.*

Zimnica wystąpiła w większej liczbie przypadków w latach 1921 i 1922 prawie wyłącznie wśród repatriantów, jako choroba zawleczona ze wschodu. Obecnie występuje tylko na Polesiu, i to w stopniu nieznacznym. W innych dzielnicach przypadki zimnicy są tylko sporadyczne. Ponieważ jest to choroba przenoszona przez komary, więc i walka z nią polega, poza leczeniem chorych, przede wszystkim na tępieniu komarów.

4. CHOROBY SPOŁECZNE.

Chorobami społecznymi w szerokim ujęciu tego terminu nazywamy poważne schorzenia, bardzo rozpowszechnione wśród ludności i mające naogół charakter przewlekły. W związku z temi swemi cechami charakterystycznymi choroby społeczne powodują duże straty w materiale ludzkim, bądź przez zgony przedwczesne, bądź też przez długotrwałe chłactwo, lub kalectwo i wynikające stąd straty natury gospodarczej oraz mają wpływ ujemny na zdrowie rasy i powodują wielkie obarczenie opieki społecznej. Wiele z tych chorób należy do kategorii udzielających się, co zwiększa jeszcze niebezpieczeństwa z ich strony. Wszystkie zaś mają jeszcze tę cechę wspólną, że można im w znacznym stopniu zapobiec, i dlatego stanowią one główną domenę akcji zapobiegawczej czyli profilaktyki. Do chorób społecznych zalicza się w pierwszym rzędzie: gruźlicę, jaglicę, choroby weneryczne, choroby wieku niemowlęcego powodujące wielką umieralność niemowląt, alkoholizm i inne.

Statystyka przyczyn zgonów wykazuje o wiele większą liczbę ofiar z chorób społecznych niż z ostrych chorób zakaźnych. W roku 1933 w st. m. Warszawie gruźlica pochłonęła prawie trzy razy wię-

cej ofiar (1902 zgonów) niż wszystkie ostre choroby zakaźne wzięte razem (655 zgonów). Gdyby można było porównać w ten sam sposób liczby dotyczące zapadalności, których, niestety, nie posiadamy w stosunku do chorób społecznych, to niewątpliwie różnice byłyby niemniej jaskrawe.

Znaczenie chorób społecznych dla ludzkości uświadomiono sobie dopiero w ciągu ostatnich lat kilkudziesięciu, a na ziemiach polskich walka z nimi przed wojną była ledwie zapoczątkowana. W okresie działań wojennych choroby społeczne rozpowszechniły się w sposób niezwykle groźny, pociągając znacznie więcej ofiar niż bezpośrednie działania wojenne. To też po ukończeniu wojny wszystkie państwa kulturalne, a w ich liczbie Polska, energicznie podjęły walkę z chorobami społecznymi. W walce tej zwykłe metody, stosowane na przykład przy zwalczaniu ostrych chorób zakaźnych, nie dają się zastosować: nie można wszystkich chorych izolować, nie wystarcza dorywczy kontakt lekarza z chorym, potrzebna jest ciągła opieka i pouczanie.

Jako podstawowe narzędzie w walce z chorobami społecznymi uważa się t. zw. przychodnie społeczne (ośrodki zdrowia), prowadzone przez samorząd, państwo lub instytucje społeczne i przeważnie nie pobierające żadnych opłat za swe świadczenia. Personel lekarski przychodni bada osoby zgłaszające się, ustala rozpoznanie i udziela wskazań lekarskich; pielęgniarki społeczne pomagają lekarzowi przy badaniu, odwiedzają rodziny osób będących pod opieką przychodni, sprawdzają warunki bytowania, przestrzegają ścisłego wykonywania wskazań lekarskich oraz pouczają, jak mają się zachowywać członkowie rodziny w związku z danym przypadkiem choroby społecznej. Poza tem w ciągu swych odwiedzin pielęgniarki społeczne wyławiają przypadki podejrzone, skierowują do przychodni osoby, pozostające w styczności z chorym, celem ich zbadania. Wreszcie zarówno lekarz jak pielęgniarka w każdym zetknięciu się z ludnością oświecają ją o niebezpieczeństwie, grożącym ze strony chorób społecznych, oraz o środkach, które należy przedsięwziąć, aby się przed niem ustrzec. Prócz zakładów dla przychodzących chorych i zagrożonych zdrowych (przychodni i ośrodków zdrowia) tworzone są dla leczenia poszczególnych chorób społecznych zakłady specjalne.

Walka prowadzona w ten sposób ma za zadanie przede wszystkim zapobieganie szerzeniu się choroby, a także leczenie osobników chorych; decydują przytem względy społeczne. To też przychodnie społeczne nazywamy instytucjami zapobiegawczymi (profilaktycznymi), lecznictwo bowiem stoi w nich na drugim planie: jest tylko środkiem, nie celem samo w sobie, jak w szpitalu.

Przez ciągłe uświadamianie i pouczanie szerokiego ogółu przychodnie społeczne wpływają na poprawę stanu zdrowotnego całej ludności, a jednocześnie podnoszą jej poziom kulturalny.

a) *Gruźlica*¹⁾.

Choroba ta jest najbardziej rozpowszechniona ze wszystkich chorób społecznych i na całym świecie stanowi jedną z głównych przyczyn zgonu.

Już w ostatnich latach przed wojną powstały Towarzystwa Przeciugruźlicze: Warszawskie, Lwowskie i Krakowskie oraz pierwsze przychodnie przeciugruźlicze. W okresie działań wojennych nie zapomniano również o tem zagadnieniu, gruźlica bowiem szerzyła się wówczas w sposób zatrważający. W Warszawie umieralność z gruźlicy wzrosła w latach wojennych przeszło trzykrotnie: między rokiem 1910 a 1914 na 10 tys. mieszkańców Warszawy przypadało 31,5 zgonów z gruźlicy, w roku 1917 — 97,4; we Lwowie w pierwszym z wymienionych okresów 46,9, w 1919 roku — 60,5; w Poznaniu odnośna cyfra wynosiła 24,1 przed wojną, a 46,7 w roku 1918.

W roku 1917 nowopowstała polska służba zdrowia uzyskała zgodę od władz okupacyjnych na obowiązkowe zgłaszanie wszystkich przypadków zgonów z gruźlicy płuc i krtani, odkażanie mieszkań osób zmarłych z gruźlicy i utrzymywanie specjalnych łóżek szpitalnych dla chorych na tę chorobę. W roku 1918 władze okupacyjne przekazały całą służbę zdrowia polskim lekarzom powiatowym. Jednak sprawa walki z gruźlicą musiała być odsunięta na plan dalszy wobec szerzącej się gwałtownie klęski ostrych chorób zakaźnych, wymagającej skupienia wszystkich wysiłków w tym jednym kierunku. Ale już w roku 1919 ustawa z dnia 25 lipca o zwalczaniu ostrych chorób zakaźnych, wymieniając choroby podlegające zgłoszeniu, rozciągnęła ten obowiązek także na przypadki gruźlicy „niebezpiecznej dla otoczenia”. W tym czasie powstały również pierwsze przychodnie przeciugruźlicze i sanatoria.

W roku 1924 powstał Polski Związek Przeciugruźliczy, do którego zadań należy: zespolenie i uzgadnianie działalności poszczególnych towarzystw przeciugruźliczych, zbieranie środków pieniężnych na akcję przeciugruźliczą, szkolenie personelu, propaganda, opracowywanie danych statystycznych dotyczących tego zagadnienia i t. p.

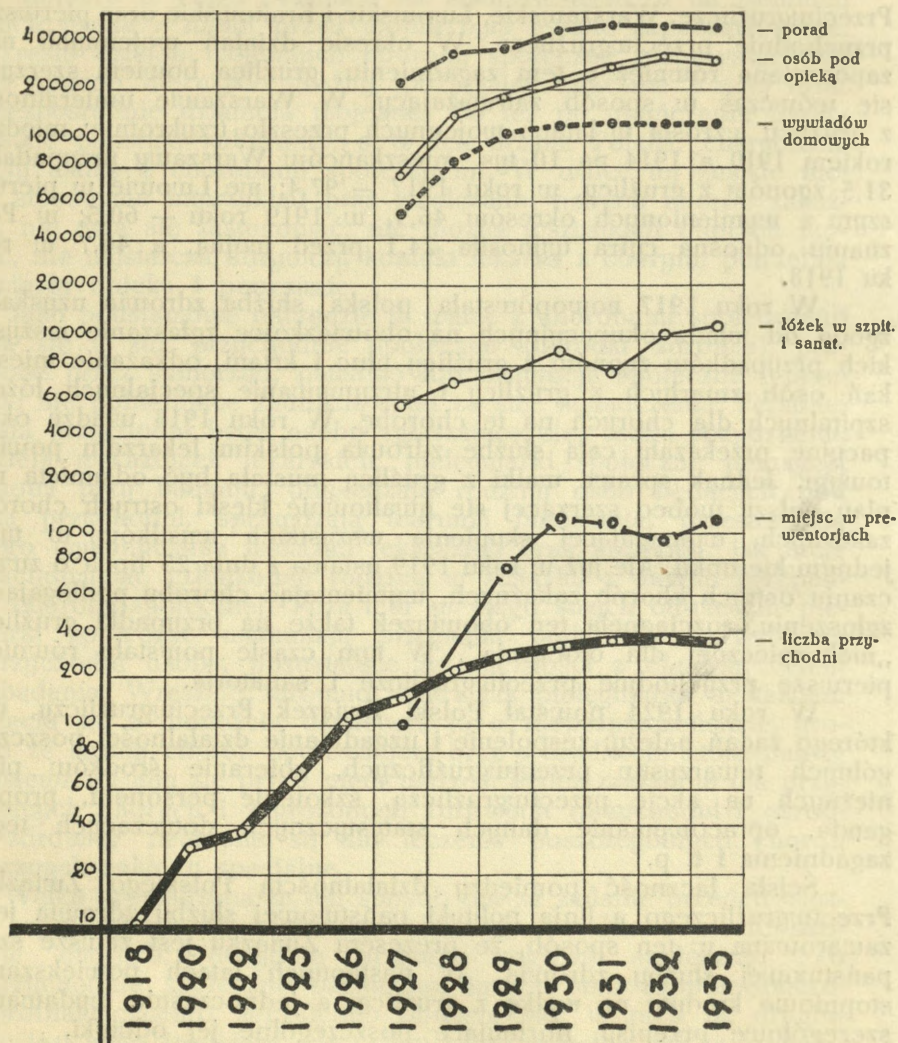
Ścisła łączność pomiędzy działalnością Polskiego Związku Przeciugruźliczego a linią polityki państwowej służby zdrowia jest zawarowana w ten sposób, że prezesem Związku jest zawsze szef państwowej służby zdrowia. W następnych latach powiększano stopniowo kredyty na walkę z gruźlicą, a jednocześnie wydawano szczegółowe przepisy, normujące poszczególne jej odcinki.

¹⁾ Por. pracę zbiorową dr. M. Skokowskiej-Rudolfowej, płk. dr. St. Rudzkiego i dr. M. Grodeckiego, *Walka z gruźlicą w Polsce*. Warszawa, 1934.

Tak więc, w myśl rozporządzenia ministra Pracy i Opieki Społecznej z 14 października 1924 roku, kobieta dotknięta gruźlicą nie

PRZYCHODNIE PRZECIWGRUŻLICZE

Skala logarytmiczna



może być karmicielką obcego niemowlęcia. Rozporządzenie o zwalczaniu i zapobieganiu chorobom zawodowym z 22 sierpnia 1927 roku

zalicza do tych chorób i gruźlicę. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 sierpnia 1927 roku o dozorze nad artykułami żywności dało podstawę do przepisów specjalnych, zakazujących osobom z otwartą gruźlicą wykonywania czynności, związanych z wyrobem, pakowaniem, przewozem i sprzedażą artykułów żywności. Analogiczne przepisy istniały już poprzednio w stosunku do zakładów fryzjerskich¹⁾ i kąpielowych²⁾. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o zakładaniu szpitali i przychodni dotyczy między innymi także zakładów przeciwgruźliczych. Wreszcie regulamin więzienny z 1931 roku nakazuje izolowanie więźniów obarczonych gruźlicą.

Ponadto Ministerstwo Opieki Społecznej wydało w drodze okólników przepisy: 1) o organizacji walki z gruźlicą na terenie województw, 2) o organizacji i prowadzeniu przychodni, 3) o organizacji i prowadzeniu prewentoriów, 4) o organizacji i prowadzeniu sanatoriów, 5) o szczepieniach szczepionką B. C. G.

Celem przygotowania odpowiednio wykwalifikowanego do zwalczania gruźlicy personelu lekarskiego i pielęgniarского urządzane są co roku specjalne kursy dyagnostyczne i odmy sztucznej, na których uczestnicy zapoznają się z najnowszymi zdobyczami wiedzy w tej dziedzinie.

Jedną z takich zdobyczy lat ostatnich są szczepienia ochronne niemowląt przeciw gruźlicy t. zw. szczepionką B. C. G. W roku 1925 powstał w Warszawie Komitet Szczepień Przeciwgruźliczych z filjami w innych większych miastach, który wspólnie z Polskim Związkiem Przeciwgruźliczym stosuje te szczepienia. Do roku 1933 łącznie zaszczepiono około 23 tys. dzieci. Szczepienia dają wyniki bardzo zachęcające.

Walka z gruźlicą, prowadzona w sposób opisany, niewątpliwie przyczyniła się w znacznym stopniu do zmniejszenia niebezpieczeństwa, grożącego ze strony tej choroby społecznej. Statystyka przyczyn zgonów, prowadzona dokładnie w dużych miastach polskich, wykazuje stały i stopniowy, choć powolny, spadek umieralności z gruźlicy. Jeżeli porównać rok 1923 z rokiem 1933, to liczba zgonów z gruźlicy na 10.000 mieszkańców spadła: w Warszawie z 26,1 do 16,0, we Lwowie z 31,3 do 15,3, w Poznaniu z 26,9 do 19,0, w Krakowie z 29,0 na 16,2.

¹⁾ Rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 6 marca 1922 roku o przepisach sanitarnych dla zakładów fryzjerskich i golarskich, którego moc obowiązująca przedłużyło do odwołania rozporządzenie ministra Spraw Wewnętrznych z 29 kwietnia 1926 roku.

²⁾ Rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 12 lipca 1922 roku o urządzeniu i utrzymaniu publicznych zakładów kąpielowych (moc obowiązująca przedłużona do odwołania rozporządzeniem ministra Spraw Wewnętrznych z 1 maja 1926 roku).

b) Jaglica.

Jaglica była dość rozpowszechniona na ziemiach polskich już w latach przedwojennych. Dokładnych danych statystycznych z tego okresu nie posiadamy; wiemy tylko, że jaglica była często podawana jako przyczyna upośledzenia wzroku, a nawet i ślepoty. W żadnej z trzech dzielnic zwalczanie jaglicy nie miało charakteru akcji systematycznej, zakrojonej na szerszą skalę. Działania wojenne, a po wojnie groźne epidemie przesłoniły narazie zagadnienie. Kiedy jednak stwierdzono rozpowszechnioną jaglicę wśród dzieci powracających z Rosji, zaraz w roku 1917 otwarto dla takich dzieci specjalny zakład leczniczy w Oświęcimiu.

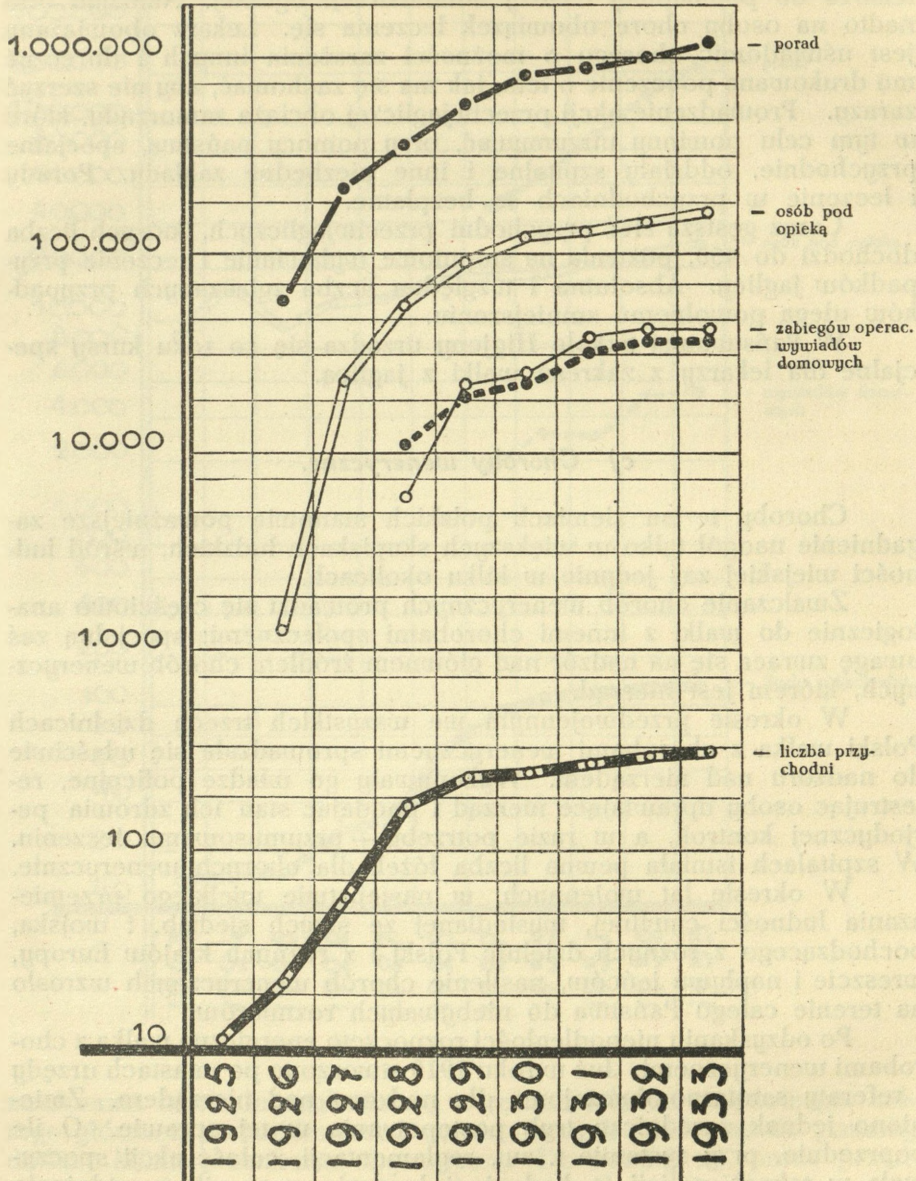
Po ukończeniu repatriacji i po wstrzymaniu głównej fali ostrych chorób zakaźnych sprawa walki z jaglicą odżyła na nowo. W 1924 roku w Krakowie konferencja profesorów okulistyki i przedstawicieli państwowej służby zdrowia oraz innych czynników zainteresowanych stwierdziła konieczność prowadzenia należytej, zorganizowanej walki z jaglicą. Dokonane w myśl uchwał tej konferencji badania ujawniły dopiero całą powagę sytuacji. W roku 1925/26 w 74% skontrolowanych zakładów opiekuńczych stwierdzono obecność jaglicy, a procent dzieci dotkniętych tem cierpieniem wynosił przeszło 13. Stwierdzono także jaglicę u 1—8% wszystkich dzieci w wielu szkołach powszechnych i średnich. Trzeba było oczywiście izolować i leczyć dzieci chore, a w tych warunkach jedyny zakład leczniczy, w międzyczasie przeniesiony z Oświęcimia do Witkowic pod Krakowem, okazał się niewystarczającym. Wobec tego zorganizowano jeszcze 5 takich zakładów (w Pruszkowie, Warszawie, Wilnie, Częstochowie i Śremie) oraz inne mniejsze zakłady prowizoryczne. Liczba miejsc w tych zakładach wynosiła w roku 1927 łącznie 2000, a liczba dzieci leczonych dochodziła do 3000.

Dzięki tej akcji epidemia jaglicy w zakładach opiekuńczych zaczęła stopniowo wygasać, a obecnie zachorowania na jaglicę zdarzają się już tylko u 1—2% dzieci zakładowych. Jednocześnie zmniejsza się z roku na rok liczba osób, wymagających leczenia w zakładach specjalnych. Zakłady te przeto zostały stopniowo zlikwidowane; czynny jest tylko zakład w Witkowicach, mieszczący około 450 chorych. Jaglica w szkołach jest także zjawiskiem coraz rzadszem.

Dla zwalczania jaglicy wśród ogółu ludności podjęto organizowanie przychodni przeciwjaglicznych jako instytucji specjalnych, powołanych do leczenia chorych na jaglicę i prowadzenia systematycznej akcji zapobiegawczej. Obok tego w okolicach o większym nasileniu jaglicy (np. na Wileńszczyźnie) uruchomione zostały lotne oddziały oczne, które prowadzą lecznictwo i propagandę, przesuując się z miejsca na miejsce. Prócz tego państwowa kolumna przeciwjaglicza dokonywa systematycznych inspekcji i wspomaga fachową pracą poszczególne przychodnie.

PRZYCHODNIE PRZECIWJAGLICZE

Skala logarytmiczna



Możliwość należytej walki z jaglicą dało jednak dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku, przewidujące, że każdy przypadek tej choroby powinien być zgłoszony przez lekarza do powiatowej władzy administracji ogólnej. Nałożyło ono nadto na osoby chore obowiązek leczenia się. Lekarz obowiązany jest uświadomić chorego o możliwości zarażenia innych i doręczyć mu drukowane pouczenie o tem, jak ma się zachować, aby nie szerzyć zarazy. Prowadzenie akcji przeciwjagliczej obciąża samorządy, które w tym celu powinny utrzymywać, przy pomocy państwa, specjalne przychodnie, oddziały szpitalne i inne niezbędne zakłady. Porady i leczenie w przychodniach są bezpłatne.

Coraz gęstsza sieć przychodni przeciwjagliczych, których liczba dochodzi do 450, pozwala na stopniowe wyławianie i leczenie przypadków jaglicy. Absolutna i względna liczba zgłaszanych przypadków ulega powolnemu zmniejszeniu.

W Państwowej Szkole Higieny urządza się co roku kursy specjalne dla lekarzy z zakresu walki z jaglicą.

c) Choroby weneryczne.

Choroby te na ziemiach polskich stanowią poważniejsze zagadnienie naogół tylko w większych skupiskach ludzkich, wśród ludności wiejskiej zaś jedynie w kilku okolicach.

Zwalczanie chorób wenerycznych prowadzi się częściowo analogicznie do walki z innymi chorobami społecznymi; specjalną zaś uwagę zwraca się na nadzór nad głównym źródłem chorób wenerycznych, którym jest nierząd.

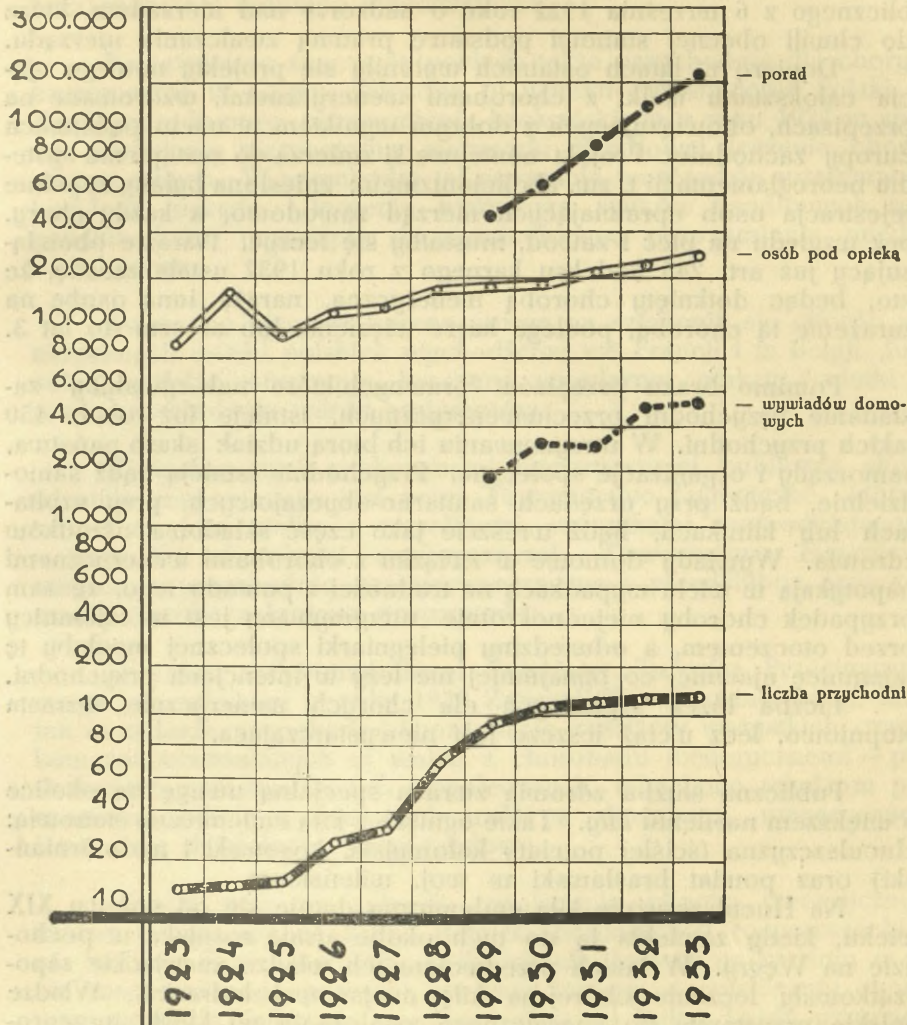
W okresie przedwojennym we wszystkich trzech dzielnicach Polski walka z chorobami wenerycznymi sprowadzała się właściwie do nadzoru nad nierządem. Wykonywały go władze policyjne, rejestrując osoby uprawiające nierząd i poddając stan ich zdrowia perjodycznej kontroli, a w razie potrzeby — przymusowemu leczeniu. W szpitalach istniała pewna liczba łóżek dla chorych wenerycznie.

W okresie lat wojennych, w następstwie wielkiego przemieszania ludności cywilnej, wysiedlanej ze swych siedzib, i wojska, pochodzącego z różnych dzielnic Polski i z różnych krajów Europy, wreszcie i napływu jeńców, nasilenie chorób wenerycznych wzrosło na terenie całego Państwa do niebywałych rozmiarów.

Po odzyskaniu niepodległości rozpoczęto energiczną walką z chorobami wenerycznymi. Już w roku 1919 stworzono po miastach urzędy i referaty sanitarno-obyczajowe dla nadzoru nad nierządem. Zmieniono jednak zasadniczo tryb postępowania w tej sprawie. O ile poprzednio, przy systemie t. zw. reglamentacji, całość akcji spoczywała w rękach policji, a badanie i leczenie stanowiły zagadnienie uboczne, o tyle teraz, przy t. zw. systemie neoreglamentacji, akcja

PRZYCHODNIE PRZECIWWENERYCZNE

Skala logarytmiczna



zwalczania nierządu znalazła się w rękach lekarza urzędowego, którego głównym zadaniem jest leczenie chorych i któremu do pomocy dodano komisję sanitarno-obyczajową. Do komisji tej, prócz przedstawicieli władz, wprowadzono element społeczny. Komisja, ciało kolegjalne, decyduje o wpisaniu poszczególnej kobiety do rejestru

osób uprawiających nierząd zawodowo albo o jej skreśleniu z rejestru. Domy publiczne zostały zniesione. Te zarządzenia, wydawane doraźnie, ujęło później rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 6 września 1922 roku o nadzorze nad nierządem, które do chwili obecnej stanowi podstawę prawną zwalczania nierządu.

Dopiero w latach ostatnich wyłoniły się projekty nowego ujęcia całokształtu walki z chorobami wenerycznymi, wzorowane na przepisach, obowiązujących z dobrym wynikiem w wielu państwach Europy zachodniej. Projekt nowej walki zmierza do zastąpienia systemu neoreglamentacji t. zw. abolicjonizmem: zniesiona byłaby zupełnie rejestracja osób uprawiających nierząd zawodowo, a każdy chory, bez względu na płeć i zawód, musiałby się leczyć. Narazie obowiązujący już art. 245 kodeksu karnego z roku 1932 ustala zasadę, że kto, będąc dotknięty chorobą weneryczną, naraża inną osobę na zarażenie tą chorobą, podlega karze więzienia lub aresztu do lat 3.

Pomimo braku przepisów prawnych, które nakazywałyby zakładanie przychodni przeciwwenerycznych, istnieje już około 150 takich przychodni. W utrzymywaniu ich biorą udział: skarb państwa, samorządy i organizacje społeczne. Przychodnie istnieją bądź samodzielnie, bądź przy urzędach sanitarno-obyczajowych, przy szpitalach lub klinikach, bądź wreszcie jako część składowa ośrodków zdrowia. Wywiady domowe w związku z chorobami wenerycznymi napotykają w wielu wypadkach na trudności z powodu tego, że sam przypadek choroby niejednokrotnie utrzymywany jest w tajemnicy przed otoczeniem, a odwiedziny pielęgniarki społecznej mogłyby tę tajemnicę ujawnić, co bynajmniej nie leży w intencjach przychodni.

Liczba łóżek szpitalnych dla chorych wenerycznie wzrasta stopniowo, lecz wciąż jeszcze jest niewystarczająca.

Publiczna służba zdrowia zwraca specjalną uwagę na okolice o większym nasileniu kiły. Takie ogniska z kiłą endemiczną stanowią: Huculszczyzna (ściślej powiaty kołomyjski, kosowski i nadwórniański) oraz powiat brasławski w woj. wileńskim.

Na Huculszczyznie kiła endemiczna datuje się od połowy XIX wieku, kiedy zawlekła ją do tych okolic armia rosyjska w pochodzie na Węgry. W latach przedwojennych władze austriackie zapoczątkowały leczenie chorej na kiłę miejscowej ludności. Władze polskie przystąpiły do energicznego zwalczania tej klęski, przeprowadzając na szeroką skalę w poszczególnych gminach badanie krwi ludności na odczyn Wassermanna, prowadząc przychodnie przeciwweneryczne i bezpłatne leczenie chorych. W ciągu lat 1928 — 1931 zbadano, poza akcją przychodni, 13.114 osób, u których odczyn dodatni Wassermanna wyniósł 10,9%. Dziesięć przychodni, utrzymywanych na tym terenie przez władze państwowe w ścisłej współpracy z samorządami, miały w roku 1933 w leczeniu 5405 osób.

Ogniska kiły endemicznej w pow. brasławskim, wykryte w latach ostatnich wśród zamieszkających tam staroobrzędowców, zwalczane są przy pomocy dwóch przychodni przeciwwenerycznych oraz ruchomej kolumny przeciwkiłowej.

Poważniejsze znaczenie posiada także przychodnia dla chorych wenerycznie w Gdyni, założona w wyniku przystąpienia Polski do międzynarodowego porozumienia brukselskiego z roku 1924 w sprawie ułatwienia marynarzom marynarki handlowej leczenia chorób wenerycznych. W przychodni tej otrzymują na zasadzie wzajemności bezpłatną poradę i leczenie marynarze statków handlowych tych państw, które przystąpiły do wymienionego porozumienia międzynarodowego.

Zwrócono również baczną uwagę na szerzenie się chorób wenerycznych wśród polskich wychodźców we Francji i w Belgii. Konsulaty polskie otrzymują broszury popularne, plakaty i ulotki do rozpowszechniania wśród emigrantów.

W walce swej z chorobami wenerycznymi publiczna służba zdrowia wspomagana jest przez Towarzystwo Eugeniczne, którego zadaniem jest walka z wszelkimi czynnikami zwyrodniającymi, a więc i z chorobami wenerycznymi. Towarzystwo Eugeniczne utrzymuje przychodnie przeciwweneryczne i przedślubne oraz prowadzi szeroko zakrojoną propagandę.

Wreszcie odpowiednikiem Polskiego Związku Przeciwgruźliczego jest założony w roku 1928 Związek Przeciwweneryczny, który ma za zadania: zespolenie i koordynację wysiłków wszystkich czynników zainteresowanych w walce z chorobami wenerycznymi — państwowych, samorządowych i społecznych, udzielanie władzom państwowym opinii w sprawach walki z chorobami wenerycznymi i wreszcie działalność propagandową.

Wyniki prac w zakresie zwalczania chorób wenerycznych trudno ocenić wobec braku danych, dotyczących rozpowszechnienia tych chorób. Dane takie będą istniały dopiero po wejściu w życie wspomnianego powyżej projektu ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych, wówczas bowiem zgłaszany byłby każdy przypadek takiej choroby. Zarządzane kilkakrotnie spisy chorych wenerycznie, polegające na tem, że każdy lekarz lub zakład leczniczy podawał, ilu i jakich miał w ciągu określonego miesiąca chorych wenerycznie, dostarczały danych bardzo nieściśłych. Dokładniejsze są dane, ogłaszane periodycznie przez ubezpieczalnie (kasy chorych), należy bowiem przypuszczać, że z przysługującego mu prawa leczenia się korzysta każdy z ubezpieczonych, gdy jest chory na chorobę wenerycz-

ną. Z danych tych wynika, że procent dotkniętych chorobami wenerycznymi jest w Polsce dość wysoki, wykazując w ciągu ostatniego siedmiolecia wzrost około 4%. Tem potrzebniejszy wydaje się wobec tego przymus leczenia każdego przypadku choroby wenerycznej, przewidziany we wspomnianym już projekcie ustawy.

d) Umieralność nadmierna matek i dzieci

jest w Polsce zjawiskiem nagminnem. W 1930 roku umieralność niemowląt w ciągu pierwszego roku życia wynosiła na sto urodzin żywych w Polsce 14,3, w Warszawie 11,8, podczas gdy w miastach holenderskich tylko 4,1, w Wiedniu — 7,1, w Pradze Czeskiej — 9,0. Wymieranie niemowląt jest szczególnie duże w rodzinach ubogich, gdzie można je liczyć na sięgające naogół 35%, w rodzinach liczniejszych 50%, wśród niemowląt nieślubnych nawet 80%¹⁾.

Przyczyn tego zjawiska należy się dopatrywać w niskim poziomie uświadczenia ludności w sprawach związanych z ciążą i położeniem, z wychowaniem i pielęgnowaniem niemowlęcia. Wchodzą też tu w grę ciężkie warunki materialne otoczenia, w którym niemowlę przychodzi na świat, zagadnienie matek i dzieci nieślubnych, zatrudnianie kobiet w przemyśle i t. p.

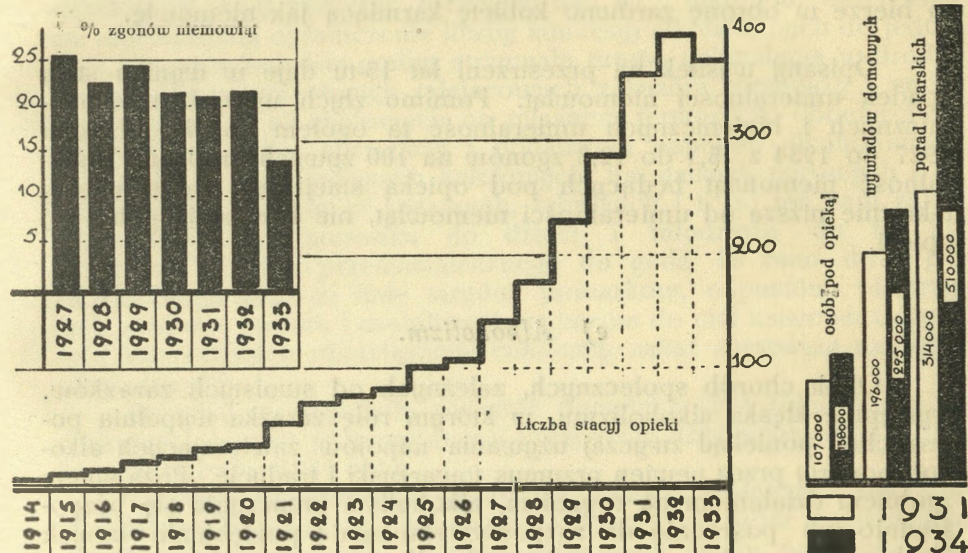
W roku 1904 powstała w Łodzi pierwsza na ziemiach polskich przychodnia dla niemowląt, nazwana według wzorów francuskich „Kroplą Mleka” (Goutte de lait). W roku 1914 było 6 stacyj opieki nad matką i dzieckiem, pod koniec lat wojennych w roku 1920 — 32, w roku 1926 — 145, w 1933 — 377. Stacje opieki nad matką i dzieckiem wydały w 1931 roku 1.836.849 l mleka, w 1933 roku — 3.403.528 litrów.

Zorganizowany w roku 1919 Centralny Komitet Pomocy Dzieciom przekształcony został w roku 1920, przy współudziale rządów Polski i Stanów Zjednoczonych A.P., na fundację p. n. Polsko Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom i zajął się nietylko dożywianiem ludności, a w szczególności dzieci, ale również propagandą zasad higieny macierzyństwa i wieku dziecięcego, szkoleniem personelu pielęgniarского, wreszcie zakładaniem przychodni dla matek i dzieci. W roku 1922 Amerykanie wycofali się, pozostawiając Polakom majątek instytucji oraz dalszą inicjatywę pracy. Powstały w ten sposób i istniejący do chwili obecnej Polski Komitet Opieki nad Dzieckiem przeszedł od poprzedniej akcji, przeważnie doraźnej, do tworzenia instytucji stałych: przychodni, burs, zakładów specjalnych, które początkowo utrzymywał całkowicie, a potem przekazywał czynnikom lokalnym, stopniowo zmniejszając swą pomoc finansową. Poczy-

¹⁾ Dr. Z. Zakrzewski, *Polityka ludnościowa Polski a stan opieki nad macierzyństwem i najpilniejsze w tej dziedzinie potrzeby*. Warszawa, 1925.

nając od roku 1929, działalność ta słabła z powodu braku odpowiednich funduszków i w latach ostatnich sprowadza się do wydawania dwóch czasopism specjalnych¹⁾, monografij z dziedziny pediatrii, ulotek propagandowych, plakatów i t. p. Polski Komitet Opieki nad Dzieckiem prowadzi też dwie stacje opieki nad matką i dzieckiem w m. Warszawie.

STACJE OPIEKI NAD MATKĄ I DZIECKIEM



Opieką zdrowotną nad matką i dzieckiem zajmują się prawie wyłącznie samorządy przy wydatnej pomocy oraz pod nadzorem państwowej służby zdrowia. Współpracują z nimi i inne instytucje, interesujące się tem zagadnieniem: Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet, Polski Czerwony Krzyż, Towarzystwo Opieki nad zdrowiem ludności żydowskiej, Towarzystwo Opieki nad Niemowlętami w Warszawie, Towarzystwo Opieki nad Dziećmi i Młodzieżą w Krakowie, Towarzystwo „Przystań” w Białymstoku i inne.

Przepisy o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby — zarówno pierwotne z roku 1920 jak w nowej swej postaci z roku 1933 — przewidują w ramach ubezpieczenia udzielanie położni-

¹⁾ „Życie Dziecka” i „Młoda Matka”.

com pomocy lekarskiej i położnej oraz zasiłku pieniężnego; matki karmiące otrzymują specjalny zasiłek.

Ustawa o pracy młodocianych i kobiet z 2 lipca 1924 roku nie pozwala na zatrudnianie kobiet w warunkach niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia, przyznaje im prawo przerywania pracy podczas ciąży oraz na okres położenia i popołożowego. W zakładach zatrudniających ponad 100 kobiet pracodawca obowiązany jest założyć i utrzymywać żłobek dla niemowląt.

Również w roku 1924 ukazało się rozporządzenie o prawach i obowiązkach kobiet karmiących obce niemowlęta¹⁾; rozporządzenie to bierze w obronę zarówno kobietę karmiącą jak niemowlę.

Opisany wysiłek na przestrzeni lat 15-tu daje w wyniku stały spadek umieralności niemowląt. Pomimo złych warunków ekonomicznych i higienicznych umieralność ta ogółem spadła od roku 1927 do 1934 z 15,1 do 12,8 zgonów na 100 żywych urodzeń. Umieralność niemowląt będących pod opieką stacji jest mniej więcej 6-krotnie niższa od umieralności niemowląt, nie korzystających z tej opieki.

e) Alkoholizm.

Obok chorób społecznych, zależnych od swoistych zarazków, występuje klęska alkoholizmu, w którym rolę zarazka wypełnia powszechny poniekąd zwyczaj używania napojów zawierających alkohol, poparty przez pewien przymus towarzyski i tradycje. Poza swem zgubnym działaniem na organizm, alkoholizm przyczynia się bezpośrednio lub pośrednio do rozpowszechnienia i pogłębienia innych klęsk społecznych — pauperyzmu, chorób wenerycznych, gruźlicy — i powoduje ogólną degenerację ludności.

W dziedzinie walki z alkoholizmem odrodzone Państwo Polskie zastało stan następujący: 1) w b. zaborze rosyjskim od chwili wybuchu wielkiej wojny obowiązywał całkowity zakaz wyrobu i sprzedaży napojów alkoholowych; jeszcze przedtem gminy wiejskie używały prawo uchwalania zakazu sprzedaży alkoholu na obszarze własnym; 2) w b. zaborze austriackim obowiązywała od roku 1877 t. zw. ustawa przeciw opilstwu — faktycznie niemal zupełnie niewykonywana; 3) w b. dzielnicy pruskiej nie było żadnych przepisów przeciwalkoholowych.

Okupacja wojsk niemieckich i austriackich przywracała powszechną koncesjonowaną sprzedaż napojów alkoholowych. Jednakże skutkiem braku surowców do ich wyrobu rynek legalny odczuwał

¹⁾ Rozporządzenie ministra Pracy i Opieki Społecznej z 14 października 1924 roku w sprawie praw i obowiązków kobiet karmiących obce niemowlęta.

ogromny brak spirytusu. Zaczęły się natomiast gwałtownie rozwijać potajemny wyrób i także sprzedaż alkoholu i przybrały zastraszające rozmiary, które zczasem zwróciły uwagę władz sanitarnych i sejmu ustawodawczego.

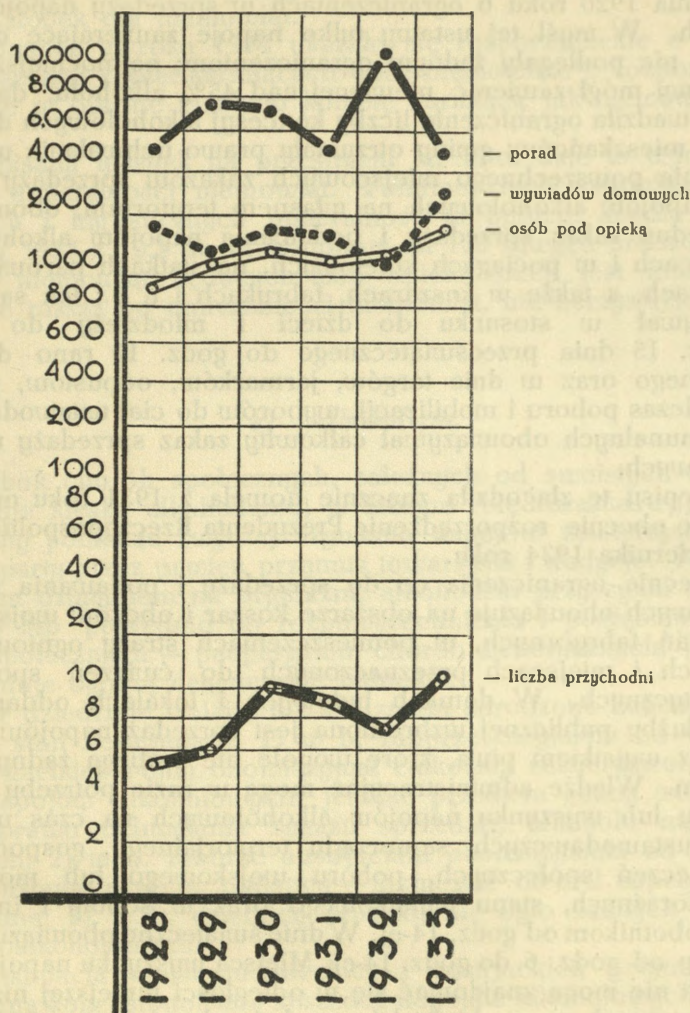
Na skutek rezolucji sejmu, wzywającej rząd do walki z tajnem gorzelnictwem i tajną sprzedażą alkoholu, powstała ustawa z dnia 23 kwietnia 1920 roku o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych. W myśl tej ustawy tylko napoje zawierające do 2,5% alkoholu nie podlegały żadnym ograniczeniom; najmocniejszy napój alkoholowy mógł zawierać nie więcej nad 45% alkoholu; dalej ustawa wprowadziła ograniczenie liczby koncesyj alkoholowych do jednej na 2,500 mieszkańców; gminy otrzymały prawo uchwalania w drodze głosowania powszechnego miejscowych zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na własnym terytorjum; obowiązywał bezwzględny zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na dworcach i w pociągach kolejowych, na statkach parowych i na przystaniach, a także w koszarach, fabrykach i t. p.; ten sam zakaz obowiązywał w stosunku do dzieci i młodzieży do lat 21. Od godz. 15 dnia przedświątecznego do godz. 10 rano dnia poświęconego oraz w dniu targów, jarmarków, odpustów, pielgrzymek, podczas poboru i mobilizacji, wyborów do ciał ustawodawczych oraz komunalnych obowiązywał całkowity zakaz sprzedaży napojów alkoholowych.

Przepisy te złagodziła znacznie nowela z 1931 roku oraz obowiązujące obecnie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku.

Obecnie ograniczenia co do sprzedaży i podawania napojów alkoholowych obowiązują na obszarze koszar i obozów wojskowych, zabudowań fabrycznych, w pomieszczeniach straży ogniowej oraz w lokalach i miejscach przeznaczonych do ćwiczeń sportowych i gimnastycznych. W domach ludowych i lokalach oddanych do użytku służby publicznej wzbroniona jest sprzedaż napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, które wogóle nie podlega żadnym ograniczeniom. Władze administracyjne mogą w razie potrzeby zakazać sprzedaży lub wyszynku napojów alkoholowych na czas wyborów do ciał ustawodawczych, samorządu terytorjalnego, gospodarczego i ubezpieczeń społecznych, poboru wojskowego lub mobilizacji, sądów doraźnych, stanu wyjątkowego oraz w soboty i inne dni wypłat robotnikom od godz. 14-ej. W dniu świątecznym obowiązuje zakaz sprzedaży od godz. 6 do godz. 14-ej. Miejsca wyszynku napojów alkoholowych nie mogą znajdować się w odległości mniejszej niż 100 m. od zewnętrznych granic budynków, w których mieszczą się kościoły, klasztory, szkoły, sądy, więzienia, stacje kolejowe, przystanie statków, koszary, zakłady zatrudniające ponad 50 robotników; jednakże władze administracyjne mogą czynić wyjątki od tej zasady. Zabroniona jest sprzedaż detaliczna, tudzież podawanie do spożycia w lokalach

i miejscach publicznych napojów, zawierających jakiejkolwiek ilości alkoholu: a) nieletnim do lat 21 lub uczniom wszelkiego rodzaju

PRZYCHODNIE PRZECIWAŁKOHOLOWE



szkół niższych i średnich, bez względu na ich wiek; b) innym zaś spożywcom — wzamian na zboże lub inne wytwory gospodarstwa wiejskiego, na pokrycie zobowiązań lub wreszcie za wykonaną pracę.

Jeżeli chodzi o leczenie alkoholików, to poza istniejącym już przed wojną przytułkiem dla alkoholików w Gościejowie (pow. Oborniki), przeznaczonym obecnie, jako państwowy zakład leczniczy, wyłącznie dla kobiet, powstał z funduszy państwowych drugi zakład tego typu dla mężczyzn w Świacku Wołłowiczowskim (woj. białostockie), zaopatrzony we wszystkie najnowsze urządzenia terapeutyczne. Oba zakłady, przeznaczone są przede wszystkim dla alkoholików, pozatem zaś dla narkomanów (morfiniistów, kokainistów i t. p.). Odczuwa się palącą potrzebę stworzenia specjalnego zakładu dla izolowania alkoholików chronicznych. Oprócz tych zakładów istnieje 10 przychodni dla alkoholików (w Warszawie, w Wilnie, w Białymstoku, w Poznaniu, w Katowicach, w Płocku, w Kowlu, we Lwowie, Lublinie i Krakowie). Pierwszą z nich założono w 1925 roku. Ale i obecnej liczby przychodni nie można bynajmniej uznać za wystarczającą. W zakresie lecznictwa należy zwrócić uwagę na konieczność rozpoczynania leczenia alkoholizmu i innych narkomanij we wczesnym okresie rozwoju choroby.

Państwowa Szkoła Higieny urządza co roku w Warszawie kursy alkoholologii. Kursów takich odbyło się już 9. Podobne kursy na mniejszą skalę urządza organizacje przeciwalkoholowe w innych miastach (w Krakowie, Lwowie, Poznaniu, Kowlu, Katowicach, Łodzi). Słuchacze rekrutują się głównie z pośród nauczycielstwa, działaczy społecznych, lekarzy, duchowieństwa i t. d.

Walkę z alkoholizmem prowadzi szereg organizacji społecznych, jak Polskie towarzystwo walki z alkoholizmem „Trzeźwość”, Polska Liga Przeciwalkoholowa, Abstynencka Liga Kolejowców, Towarzystwo „Mens” w Wilnie, Związek Księży Abstynentów i inne. Współdziałają w walce z alkoholizmem: Związek Harcerstwa Polskiego i Polska Y. M. C. A. Na terenie kolei państwowych działa specjalny wagon-wystawa do walki z alkoholizmem, gruźlicą i chorobami wenerycznymi. Odbył się szereg polskich kongresów przeciwalkoholowych w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Wilnie, Lublinie i Katowicach. Wydawane są dwa miesięczniki specjalne: „Trzeźwość” w Warszawie i „Świt” w Poznaniu.

Usiłowania w kierunku utworzenia sieci gospód i restauracji bezalkoholowych nie wydały dotychczas pożądanych rezultatów.

f) Rak.

Walkę z rakiem, pod którą rozumiemy także zwalczanie innych złośliwych nowotworów, zapoczątkowały w Polsce już w okresie powojennym organizacje społeczne, subwencjonowane w skromnym stopniu przez skarb państwa. W roku 1921 powstał w Warszawie

Polski Komitet do Zwalczania Raka¹⁾, który uruchomił pierwszą przychodnię dla chorych na nowotwory złośliwe. Analogiczne komitety i przychodnie lokalne powstały we Lwowie, Łodzi i Wilnie.

Bardzo ważną zdobyczą w tej dziedzinie jest Instytut Radowy w Warszawie, otwarty w stanie niezupełnie wykończonym pod koniec 1931 roku jako dar narodowy dla Marji Skłodowskiej-Curie. Część uruchomiona zawiera przychodnię i gabinety lekarskie, klinikę na 60 chorych, dział djagnostyczny, dział roentgenoterapii, leczenie radem i liczne pracownie.

g) Wole

można w Polsce uważać za chorobę społeczną, ponieważ jest bardzo rozpowszechniona, a ma charakter cierpienia przewlekłego, powodującego zmniejszenie zdolności do pracy i częstokroć połączonego z poważnymi zaburzeniami układu nerwowego i krążenia. W cyfrze przybliżonej mamy w Polsce ponad milion przypadków wola. Przeciętnie na 100 poborowych przypada 3 dotkniętych tem cierpieniem. Nasilenie wola jest największe w okolicach górskich i podgórskich (woj. krakowskie i powiaty sąsiednie), gdzie na 100 poborowych jest zgórą 16 obarczonych wolem.

Celem podjęcia walki z tą chorobą utworzony w roku 1932 Polski Komitet do Walki z Wolem, po zebraniu danych statystycznych, przystąpił do dostarczania ludności woj. krakowskiego jodu, jako środka zapobiegawczego, w postaci soli użytkowej jodowanej.²⁾

h) Choroby psychiczne.

Ujmowane z punktu widzenia społecznego, choroby i niedomagania psychiczne wymagają metod zapobiegawczych, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. T. zw. higjena psychiczna ma za zadanie zachowanie istniejącego zdrowia psychicznego oraz zabezpieczenie przed możliwością zachorzenia psychicznego jednostek, narażonych na to niebezpieczeństwo wskutek warunków biologicznych lub społecznych.

W okresie przedwojennym niektóre zagadnienia higieny psychicznej były podejmowane dorywczo i w szczupłym zakresie przez Towarzystwo Higjeniczne, Towarzystwo Opieki nad Nerwowo i Psychicznie Chorymi i Towarzystwo Badań nad Dziećmi. W Polsce odrodzonej z prósół towarzystw społecznych zajęło się temi zagad-

¹⁾ Komitet wydaje czasopismo „Nowotwory”.

²⁾ Ta sama metoda, zastosowana w innych państwach, posiadających to samo zagadnienie, przedewszystkiem w Szwajcarji, dała już po kilku latach znaczne zmniejszenie nasilenia wola.

nieniami w szerszym zakresie Towarzystwo Eugeniczne, prowadzące walkę ze zwyrodnieniem rasy. Państwowy Instytut Pedagogiki Specjalnej kształci nauczycieli dla szkół specjalnych, przeznaczonych dla dzieci upośledzonych i zaniedbanych umysłowo lub moralnie, i organizuje te szkoły. Szkół takich mamy już całą sieć, i to stojących na dość wysokim poziomie.

W Warszawie i w niektórych większych miastach polskich (Kraków, Lwów, Łódź, Wilno) samorządy, kliniki uniwersyteckie i stowarzyszenia społeczne zorganizowały szereg przychodni, zajmujących się udzielaniem porad wychowawczo-leczniczych dla dzieci nerwowych, neuropatycznych, psychopatycznych, upośledzonych lub zaniedbanych moralnie i umysłowo, z zaburzeniami mowy i t. p.

Rozpoczęto również prace nad zorganizowaniem w Warszawie Instytutu Higjeny Psychiczej, który poza oddziałem i przychodnią dla nieletnich neuropatów i psychopatów prowadzić będzie: szkolenie praktyczne lekarzy, pielęgniarek i wychowawców zakładów zamkniętych w zakresie higjeny psychicznej, szkołę dla rodziców dzieci trudnych do prowadzenia oraz działalność wydawniczą.

W roku 1933 utworzono w departamencie służby zdrowia Ministerstwa Opieki Społecznej referat higjeny psychicznej i przystąpiono do zorganizowania Polskiej Ligi Higjeny Psychicznej, mającej na celu skupienie rozproszonych wysiłków i prowadzenie pracy badawczej, wychowawczo-leczniczej i propagandowej.

i) Reumatyzm (gościec)

i powstałe na jego tle schorzenia stanowią zagadnienie, które dopiero zaczyna się wyłaniać jako choroba społeczna. W roku 1931 powstało Polskie Towarzystwo do walki z goścem; postawiło ono sobie za zadanie: zbieranie danych statystycznych o goścem w Polsce, popieranie badań naukowych nad tem zagadnieniem, prowadzenie propagandy w zakresie zapobiegania i leczenia tego cierpienia. Powstały także specjalne przychodnie przeciwreumatyczne w Warszawie, Lwowie i Poznaniu.

j) Choroby zawodowe

w niektórych okręgach uprzemysłowionych skutkiem swego nasilenia przybierają charakter choroby społecznej. Służba zdrowia współpracuje przy ich zwalczaniu w ścisłym porozumieniu z inspekcją pracy. Metody tej walki i odnośne przepisy prawne omawia część wydawnictwa niniejszego zatytułowana „Pracownik i pracodawca”.

Wysiłki czynione od lat 15 w Polsce w walce z chorobami społecznymi ratują zdrowie i życie wielu jednostek, a społeczeństwu oszczędzają wydatków na opiekę nad kalekami, chorymi i niepełnymi. Do prowadzenia tej działalności w sposób należyty potrzebne są jednakże dość znaczne fundusze, o które nieraz trudno. Dużą pomocą w tym zakresie będzie niewątpliwie fundacja Jakóba hr. Potockiego. Zmarły w roku 1934 arystokrata cały swój majątek wartości około 60 milionów złotych zapisał na cele „niesienia cierpiącej ludzkości pomocy przez popieranie rozwoju skutecznej walki z chorobami, ze szczególnem uwzględnieniem gruźlicy i nowotworów złośliwych”.

5. HIGJENA PUBLICZNA.

Pod higieną publiczną rozumiemy ten dział higieny, który dotyczy nie tyle człowieka bezpośrednio, ile raczej jego otoczenia. Dbalność o właściwe otoczenie wchodzi w zakres bezpośrednich obowiązków publicznej służby zdrowia.

Uzdrowotnienie otoczenia jest trudniejsze od innych działów administracji sanitarnej, gdyż wymaga częstokroć kosztownych inwestycji, w naszych warunkach trudnych do realizowania. Ale nawet w najuboższym otoczeniu drogą udzielania odpowiednich wskazówek i pouczeń można wpłynąć, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, na kształtowanie się przyzwyczajeń życia codziennego, częściowo nawet spowodować ich zmianę w kierunku odczuwania potrzeby większej czystości, świeżego powietrza, światła i t. d. — i w ten sposób oddziaływać na uzdrowotnienie otoczenia. Woda i mydło kosztują niewiele, a stosowanie ich w szerszym zakresie może się przyczynić do zapobiegnięcia wielu chorobom.

Aby tak zakrojona działalność wychowawcza osiągnęła dodatni skutek, potrzeba dłuższego czasu i stałych wysiłków. Prace w tym kierunku prowadzą głównie samorządy i instytucje społeczne; czynnik państwowy ogranicza się do nadawania ogólnego kierunku, do prac legislacyjnych, do kontroli i nadzoru.

Władze centralne państwowej służby zdrowia dążą do tego, aby wszędzie w terenie istniały komórki administracyjne, zajmujące się sprawami higieny publicznej. W wielu większych i mniejszych miastach istnieją specjalne komórki poświęcone tym zagadnieniom: urzędy sanitarne, dozory sanitarne i t. p. Nie są one jednakże do pomyślenia w warunkach wiejskich zarówno ze względów finansowych jak wobec konieczności uproszczenia wykonawstwa. W tych warunkach uznano za najbardziej celowe, aby całokształt zapobiegania chorobom, a więc i sprawy sanitarne, były załatwiane przez

ośrodki zdrowia. Scalenie takie jest zresztą wskazane i w miastach; umożliwia ono oszczędność, a włączenie higieny publicznej do zadań ośrodka zdrowia odbiera jej zagadnieniom charakter policyjny, którego mieć one nie powinny.

Najważniejszymi zagadnieniami z zakresu higieny otoczenia ludzkiego, co do których zachodzi konieczność stałego nadzoru ze strony publicznej służby zdrowia, są: zaopatrzenie ludności w dobrą wodę, należyte usuwanie nieczystości, dostarczanie odpowiedniej żywności i sprawy stanu sanitarno-porządkowego.

a) Zaopatrzenie w wodę i usuwanie nieczystości.

Są to zagadnienia ściśle ze sobą związane, a przedstawiające się, podobnie jak inne dziedziny, bardzo różnie, idąc od wschodu, gdzie stosunki są wogóle bardzo prymitywne, ku zachodowi, gdzie stan kulturalny ludności stoi o wiele wyżej. Jednakże okres wojenny dał się we znaki całemu obszarowi ziem polskich, powodując zniszczenie lub uszkodzenie wielu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, studzien, ujęć źródłanych i t. d. Trzeba było w wielu miejscowościach zaczynać od początku, szczególnie tam, gdzie do 90% domostw uległo zniszczeniu, a ludność potem przez długie lata gnieździła się w opuszczonych rowach strzeleckich i lepiankach. Musimy poza tem rozróżnić stan miast, bądź co bądź dbałych w pewnym stopniu o zaopatrzenie w wodę i usuwanie nieczystości, i stan wsi z ich brakiem zrozumienia dla tych spraw. To też spotyka się dotychczas wsie bez studni, gdzie ludność zmuszona jest przywozić wodę zdaleka lub czerpie ją z przepływającej zanieczyszczonej rzeczki ¹⁾.

Ale i miasta pozostawiają wiele do życzenia pod względem zaopatrzenia w wodę i kanalizacji.

Na ogólną liczbę 625 miast w Polsce²⁾ tylko 152 posiadają centralne zaopatrzenie w wodę, a 149 mają kanalizację. Zresztą i w tych miastach niezawsze wodociąg zaopatruje całe

¹⁾ W roku 1920 Naczelny Nadzwyczajny Komisarz do walki z epidemjami wydał rozporządzenie o budowie i utrzymaniu studni, określające dokładnie warunki, jakim ma odpowiadać studnia i woda, którą z niej czerpią. W roku 1922 wyszło inne rozporządzenie N. N. K. o korzystaniu z urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, które stanowiło, że urządzenia takie powinny być stale utrzymywane w dobrym stanie, a korzystanie z nich powinno być zawsze umożliwione osobom, dla których urządzenia te są przeznaczone. W roku 1921 i 1922 wyszły kolejno dwa rozporządzenia o kąpieliskach, określające szczegółowo, jakim warunkom ma odpowiadać zarówno budynek zakładu kąpielowego jak i jego urządzenia. Na otwarcie takiego zakładu konieczne jest specjalne zezwolenie. Zakład kąpielowy winien być zawsze czysto utrzymywany, mieć odpowiednią wodę, dostateczną ilość bielizny kąpielowej i t. d.

²⁾ Według spisu ludności z roku 1931.

miasto i niezawsze woda jest odpowiednia. W powszechnym użytku są w miastach i na wsi studnie. W bardzo wielu przypadkach są one nieodpowiednio zbudowane i utrzymane, często za płytkie. Lepsze rodzaje studzien — kopane z cembrowiną betonową (64 na 100) i wiercone (26 na 100) — są rozpowszechnione na zachodzie; na wschodzie przeważają studnie o cembrowinie drewnianej (91 na 100 studzien).

Usuwanie nieczystości płynnych i stałych jest poważnem zagadnieniem zwłaszcza w miastach, ze względu na większe skupienie ludzi.

W zachodnich częściach kraju 77% miast korzysta z właściwej metody usuwania nieczystości płynnych przy pomocy kanalizacji a c j i miasta z późniejszym oczyszczaniem ścieków. W dzielnicach tej liczba miast skanalizowanych za własnych rządów państwowych wzrosła w trójnasób, w województwach południowych 5½ raza. W województwach centralnych w 1914 roku zaledwie dwa miasta posiadały kanalizację; do 1933 roku liczba ta podniosła się do 16. Na Kresach Wschodnich miejską kanalizację posiada tylko Wilno.

U s u w a n i e ś m i e c i może być wykonywane różnemi metodami: przez spalanie, fermentację i t. d., lecz sposobem najczęściej w Polsce stosowanym jest wywożenie ich poza miasto na miejsca specjalnie na ten cel wyznaczone.

W warunkach małomiasteczkowych i wiejskich publiczna służba zdrowia dąży do tego, by przy każdym domu był przynajmniej jeden u s t ę p do usuwania wydaliny ludzkiej; jednakże wiele domów mieszkalnych dotychczas nie posiada tego pierwotnego urządzenia. Nieczystości płynne spływają wprost do rynsztoka lub do rowu przydrożnego, bądź też wsiąkają w ziemię, zanieczyszczając ją i pobliskie studnie. Gnoj zwierzęcy wraz ze śmieciami wyrzuca się na gnojowiska, przeważnie też zupełnie niewłaściwie urządzone i skutkiem tego aż zbyt często zanieczyszczające powietrze, ziemię i wodę.

Ankieta rozpisana w roku 1926 wykazała w Polsce ogółem 1406 zakładów kąpielowych publicznych, co stanowi średnio 1 zakład na 21.000 mieszkańców, przyczem znowu zachodnia połać przedstawia się najlepiej: jeden zakład kąpielowy na 18,8 tys. mieszkańców. Najgorzej wygląda w świetle tej ankiety stolica: 1 zakład kąpielowy na 25,6 tys. mieszkańców, co jednak może znaleźć wytłumaczenie w większych rozmiarach samych zakładów i w większej stosunkowo liczbie łazienek prywatnych.

Sprawy zaopatrzenia w wodę i usuwania nieczystości regulują pod względem prawnym wydane w roku 1928 rozporządzenia Pre-

zydenta Rzeczypospolitej. Jedno z nich — z 16 marca 1928 roku — o zaopatrywaniu ludności w wodę wkłada na gminę obowiązek pieczy nad zaopatrzeniem ludności w dobrą wodę do picia, określając również warunki, jakim ta woda odpowiadać powinna i wymagając przeprowadzania badań wody; poza tem zaś zasadniczo zastrzega gminie prawo budowy i eksploatacji wodociągów publicznych. Centralna władza państwowa ma prawo nakazać gminie założenie wodociągu i zatwierdza plany urządzeń wodociagowych. Władzom administracji ogólnej zastrzeżony jest też nadzór nad wykonywaniem przepisów o chronieniu przed zanieczyszczaniem terenów, z których czerpana jest woda, oraz służących do tego celu urządzeń.

Drugie rozporządzenie z tej samej daty o usuwaniu nieczystości i wód opadowych ustala analogicznie obowiązki i uprawnienia w tej dziedzinie. W zasadzie gminy są obowiązane zakładać urządzenia kanalizacyjne we wszystkich miejscowościach liczących ponad 25 tys. mieszkańców. Rozporządzenie żąda pobudowania ustępów publicznych na placach i ulicach oraz zaopatrzenia w ustępy wszelkich budynków mieszkalnych. Ścieki fabryczne winny być oczyszczane.

Ogłoszone także w 1928 roku rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli¹⁾ zawiera szereg przepisów dotyczących zaopatrzenia w wodę i usuwania nieczystości. Normuje ono odległość studzien od źródeł zanieczyszczenia (ustępy, obory, stajnie i t. d.), budowę cembrowiny, stan najbliższego otoczenia studni i t. p. oraz zawiera przepisy budowlane dla ustępów, obór, stajni, gnojowisk i t. d.

Ogółem od roku 1914 przybyły 84 miejskie urządzenia wodociągowe i 111 kanalizacyjnych. Funkcjonariusze służby zdrowia, wykonywujący swe obowiązki od wielu lat w okolicach wiejskich, stwierdzają i na tym terenie pewną poprawę, którą jednakże trudno ująć cyfrowo. Wiadomo w każdym razie, że na skutek wdrożonej w roku 1927 akcji, mającej na celu zakładanie w miastach śmietników, a przy wszystkich domach mieszkalnych — ustępów, w końcu roku 1928 śmietniki w miastach posiadało około 60% domów, ustępy 80% domów; na wsi zaś około 60% domów mieszkalnych było zaopatrzonych w ustęp.

b) Nadzór nad artykułami żywności i przedmiotami użytku.

Podstawami prawnymi dla dozoru nad żywnością były pierwotnie: austriacka ustawa o obiegu artykułami żywności i przedmiotami użytku z roku 1896, pruska ustawa o obiegu artykułami żywności i przedmiotami użytku z roku 1879 i właściwe przepisy rosyjskiej ustawy lekarskiej.

¹⁾ Z dnia 16 lutego 1928 roku.

Wobec wprowadzenia na rynek szeregu namiastek w braku naturalnych produktów w okresie wojennym i powojennym pośpieszono już w roku 1919¹⁾ z wydaniem przepisów o nadzorze nad wyrobem i sprzedażą surogatów produktów spożywczych i przedmiotów użytku publicznego. Przepisy te ograniczyły nadmierny napływ artykułów zastępczych przez poddanie restrykcjom ich wyrobu i obiegu.

Ze względu na trudności w aprowizacji wynikające z tego tytułu nadużycia wymagała również szybkiego uregulowania sprawa wyrobu pieczywa i urzędzenia piekarń. W drodze rozporządzenia z 26 lutego 1921 roku uregulowano urządzenie i utrzymywanie piekarń i sklepów z pieczywem, wypiek chleba i używanie domieszek do mąki i chleba oraz stosowanie mechanicznych urządzeń do przesiewania mąki, mieszania i zagniatania ciasta w piekarniach, cukierniach i innych zakładach przemysłowych wytwarzających pieczywo.

Wobec nieustających masowych zafałszowań masła tłuszczami roślinnymi uogólniono w interesie konsumenta na obszarze całego Państwa zasadę, obowiązującą w b. zaborach austriackim i pruskim, o dodawaniu w celach rozpoznawczych oleju sezamowego do margaryny i do innych tłuszczów jadalnych.²⁾

Ogólna ustawa o d o z o r z e nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, zaprojektowana jeszcze w roku 1917, ukazała się dopiero z datą 22 marca 1928 roku jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Przewidziany przez rozporządzenie dozór stały, systematyczny, powszechny i wykonywany jednolicie przez funkcjonariuszów fachowo wyszkolonych, ma na celu ochronę ludności zarówno pod względem zdrowotnym jak i ekonomicznym. Sankcje karne grożą za przekroczenia, ujęte w definicjach produktów „szkodliwych dla zdrowia”, „zepsutych”, „podrobionych”, „sfałszowanych” i „fałszywie oznaczonych”. Wykonywanie dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku należy do władzy państwowej — w pierwszym rzędzie do ministra resortu zdrowia publicznego, następnie do władz administracji ogólnej, w zakresie zaś zleconym — do organów komunalnych. Do współpracy z władzami dozoru powołane są Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku, komunalne Pracownie Badania Żywności i Przedmiotów Użytku oraz kontrolne organa komunalne.

Wobec ramowego charakteru powyższego rozporządzenia Prezydenta przepisy jego rozwinęto w formie rozporządzeń wykonawczych, kierując się zasadą regulowania przede wszystkim spraw życiowo najistotniejszych. Ogłoszono więc w roku 1928 i 1929 statut i regulamin Rady do spraw dozoru nad artykułami żywności i przed-

¹⁾ Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku.

²⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 lutego 1928 roku.

miotami użytku. Nakreślono budowę aparatu dozoru i czynności wszystkich poszczególnych komórek. Ustalono takse urzędową, obowiązującą za dokonywane badania. W roku 1930 ogłoszono wykaz barwników, dopuszczalnych przy barwieniu artykułów żywności i przedmiotów użytku; w roku 1931 — wykaz dopuszczalnych środków konserwujących artykuły żywności oraz normy obowiązujące przy stosowaniu tych środków dla celów konserwacji. W roku 1934 wydano nakaz barwienia lodu sztucznego celem przeciwdziałania w stosowaniu lodu naturalnego do celów jadalnych; uregulowano całokształt spraw, związanych z wyrobem, przechowywaniem, przewozem, sprzedażą i wszelkim obiegiem tłuszczów i olejów jadalnych (w 1930 roku), mąki i przetworów mącznych (w latach 1929 i 1934), mleka i jego przetworów (w 1932), wreszcie mięsa i przetworów mięsnych (w 1932). Z działu przedmiotów użytku uregulowano w 1934 roku sprawę wyrobu i obiegu środków kosmetycznych, określając niedopuszczalne w nich składniki, sposób pakowania i deklarowania oraz ustalając obowiązek rejestracji dla niektórych z tych środków.

Aparat dozoru nad żywnością stanowią obecnie państwowe zakłady i komunalne pracownie badania żywności i przedmiotów użytku.

Przed rokiem 1918 na ziemiach b. zaboru rosyjskiego czynna była tylko jedna miejska pracownia badania żywności w Warszawie, założona w roku 1889; na ziemiach b. zaboru austriackiego w Krakowie funkcjonowały: od roku 1897 państwowy zakład badania żywności i przedmiotów użytku oraz od roku 1889 miejska pracownia badania żywności, we Lwowie—miejaska pracownia badania żywności; w b. dzielnicy pruskiej istniał jeden zakład badania żywności w Poznaniu.

Za okupacji niemieckiej zorganizowano w Łodzi w roku 1915 Instytut Higieniczny z dwoma oddziałami: bakterjologicznym i badania żywności. Po przejęciu Instytutu przez władze polskie w listopadzie 1918 roku z wydzielonego działu badania żywności utworzono państwowy zakład badania żywności i przedmiotów użytku w Łodzi. W połowie 1919 roku zaczął funkcjonować analogiczny zakład w Warszawie. W roku 1924 wciągnięto do rzędu państwowych zakładów badania żywności i przedmiotów użytku zakład poznański prowadzony przy uniwersytecie. Rozbudowa aparatu dozoru poszła dalej w kierunku utworzenia w roku 1929 w Wilnie oddziału warszawskiego zakładu badania żywności i przedmiotów użytku oraz w roku 1930 w Gdyni oddziału zakładu poznańskiego. W województwie śląskim funkcjonował od roku 1925 wojewódzki zakład badania żywności w Pszczynie, przeniesiony w roku 1930 do Katowic.

Działalność wymienionych zakładów między rokiem 1919 a 1928 oparta była na postanowieniach zasadniczej ustawy sanitarnej

oraz na statucie, ogłoszonym przy rozporządzeniu ministra Zdrowia Publicznego w 1919 roku.

Od roku 1928 sprawa dozoru nad żywnością zyskała ustawową podstawę prawną w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku. Zasady dotyczące organizacji, działalności, obowiązków i uprawnień zakładów pozostały z nieznacznymi zmianami te same. Kontrola zakładów polega na pobieraniu prób do badania, wykonywaniu badań, wydawaniu orzeczeń i kierowaniu na drogę sądową spraw o przekroczenie przepisów obowiązujących. Wykonywanie dozoru ma na celu szybkie usuwanie z obiegu produktów złych, zepsutych, szkodliwych dla zdrowia, sfałszowanych oraz przeciwdziałanie przekroczeniom w dziedzinie fałszerstwa artykułów pierwszej potrzeby. Organa publicznej służby zdrowia, współdziałając z zakładami, pobierają na swym terenie próby i przesyłają je do zbadania do właściwego zakładu. Zakłady podlegały bezpośrednio Ministerstwu opierając się na regularnym budżecie, w którym wydatki kompensowane są przez dochody, wpływające z opłat za badanie. W przypadkach skazania sądowo-karnego wpływają do skarbu państwa z racji działalności zakładów częstokroć dość duże sumy, ściągane jako grzywny za przekroczenia. Prócz technicznego wykonywania badań P. Z. b. ż. i prz. uż. zajmują się także szkoleniem fachowego personelu dozoru, opracowywaniem metod badania, kontrolowaniem działalności pracowni i organów komunalnych oraz czuwają nad całokształtem spraw objętych funkcjami dozoru.

Warszawski zakład badania żywności i przedmiotów użytku obejmuje: m. Warszawę i województwa: warszawskie, białostockie, poleskie, wołyńskie, wileńskie i nowogródzkie; zakład łódzki — województwa: łódzkie, lubelskie i kieleckie; zakład krakowski — województwa: krakowskie, lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie; zakład poznański — województwa: poznańskie i pomorskie. Zakłady ogółem dokonywają badanie 86—100 tys. prób rocznie, przyczem procent prób zakwestjonowanych stopniowo spada: z 59,1% w roku 1920 do 32,7% w roku 1924, 24,2% w 1925 roku; w ostatnich latach oscyluje on około 22% do 23%, zbliża się przeto do poziomu notowanego w państwach Europy zachodniej, które od dziesiątków lat posiadają aparat nadzoru nad żywnością.

Z dniem 1 stycznia 1935 roku państwowe zakłady badania żywności i przedmiotów użytku połączone zostały z Państwowym Zakładem Higieny w ten sposób, że z zakładu warszawskiego utworzono nowy dział w Państwowym Zakładzie Higieny, pozostałym zaś trzem zakładom i dwóm oddziałom (zakładów warszawskiego i poznańskiego) nadano charakter oddziałów poszczególnych filij Państwowego Zakładu Higieny.¹⁾

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 roku

W nadzorze nad żywnością współdziałała z władzami państwowymi organa komunalne oraz komunalne pracownie badania żywności i przedmiotów użytku. Mimo że ustawa przewiduje własne pracownie we wszystkich miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, liczba ich zwiększa się bardzo powoli (w roku 1933 było ich 10 na 22 miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców oraz 7 w miastach mniejszych). Zresztą większość tych pracowni komunalnych są to jednostki małe. W roku 1933 zbadały one 122.681 prób.

Dostosowanie stanu prawnego dozoru nad żywnością w W. M. Gdańsku do obowiązujących przepisów polskich posiadało znaczenie, wykraczające poza ramy resortu zdrowia publicznego. Prace nad tem zagadnieniem, rozpoczęte w roku 1929, doprowadziły do wydania przez Gdańsk ustawy żywnościowej, opartej na tych samych zasadach co polskie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku, i do zawarcia umowy między Wolnym Miastem a Rzeczpospolitą Polską w dniu 4 marca 1930 roku. Po wygaśnięciu tej umowy z dniem 28 sierpnia 1933 roku wprowadzono, wobec trudności jej odnowienia, dozór graniczny nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, wwożonemi z terenu W. M. Gdańska¹⁾. Dozór ten polegał na pobieraniu prób z idących do Polski transportów i poddawaniu tych prób badaniu celem ustalenia, czy dane artykuły odpowiadają przepisom, obowiązującym w Polsce. W praktyce równało się to zamknięciu granic Polski dla pewnej liczby artykułów przywożonych z Gdańska. Po przyjeździe do porozumienia w sprawach wzajemnych stosunków gospodarczych zawarto układ z dnia 6 sierpnia 1934 roku i zniesiono uciążliwe dla obu stron restrykcje obrotu. W wykonaniu umowy, ustawodawstwo gdańskie zostało uzgodnione z polskiem w zakresie dozoru nad wyrobem i obiegiem tłuszczów i olejów jadalnych, nad mięsem, mąką i wyrobami mącznymi, w zakresie barwienia artykułów żywności i przedmiotów użytku oraz konserwacji artykułów żywności, jak również w dziedzinie dozoru nad wyrobem i obiegiem środków kosmetycznych.

c) Stan sanitarno-porządkowy.

Splot zagadnień związanych z utrzymaniem czystości, o ile chodzi o czystość osobistą w życiu codziennym, może być poddany ingerencji administracji tylko pośrednio — drogą pouczania i propagandy. Wpływać mogą w tym kierunku tylko czynniki społeczne i szkoła. Ale władze, zarówno państwowe jak i samorządowe, mogą i powinny dbać o zachowanie czystości w otoczeniu człowieka,

¹⁾ Rozporządzenie ministra Opieki Społecznej z 9 listopada 1933 roku.

jeżeli niezachowanie jej odbija się ujemnie na zdrowiu współobywateli.

Tego rodzaju działalność była też prowadzona bardzo energicznie w okresie przedwojennym w b. zaborze pruskim, w słabszym stopniu na ziemiach b. zaboru austriackiego, a zupełnie prawie była zaniedbana w b. zaborze rosyjskim. Skutki tych różnic są po dzień dzisiejszy widoczne w kulturze otoczenia poszczególnych dzielnic.

Już w swej walce z epidemjami polski Naczelny Komisarz Nadzwyczajny zarządził w 1921 roku¹⁾ utrzymywanie w czystości i porządku domów, dziedzińców, chodników i jezdni w gminach miejskich. Obowiązek ten ciąży na dozorcach domowym, obowiązkiem zaś właściciela nieruchomości jest dostarczyć wszelkich urządzeń i narzędzi niezbędnych do utrzymania porządku, jak również urządzić odpowiednią liczbę ustępów, śmietników i zorganizować właściwe usuwanie nieczystości płynnych. Każde miasto obowiązane jest wydać własny regulamin sanitarno-porządkowy.

Potem z roku na rok wydawano coraz to nowe zarządzenia w sprawach stanu sanitarno-porządkowego, a więc w sprawach: hoteli, pokoiów umeblowanych i pensjonatów²⁾, zakładów fryzjerskich i golarskich³⁾, urzędów, biur, sklepów, magazynów i innych pomieszczeń publicznych⁴⁾, teatrów świetlnych⁵⁾, szkół powszechnych i średnich⁶⁾, więzień⁷⁾, dworców kolejowych i autobusowych⁸⁾, oraz wiele innych uzupełniających rozporządzenia wymienione. Ubocznie zajmują się sprawami sanitarno-porządkowymi wymienione na innym miejscu przepisy o obrocie artykułami żywności, o studniach, kąpieliskach i t. d.

Wszyscy funkcjonariusze zarówno państwowej jak samorządowej służby zdrowia poświęcają wiele pracy i uwagi ciągłemu nadzorowi nad wykonywaniem i przestrzeganiem tych przepisów. Szereg instrukcji i okólników poucza władze podległe, jak należy organizować tę działalność, jak tworzyć komisje stałe i lotne, przeprowadzające oględziny różnych obiektów, jak dokonywać inspekcji i jak wreszcie, w razie konieczności, wymierzać grzywnę lub kierować sprawę na rozpatrzenie sądu.

¹⁾ Rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza z 30 czerwca 1921 roku.

²⁾ Rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 28 stycznia 1922 roku.

³⁾ Rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 6 marca 1922 roku.

⁴⁾ Rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z 25 lipca 1923 roku.

⁵⁾ Rozporządzenie Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza z 3 sierpnia 1923 roku.

⁶⁾ Pismo okólnie ministra Spraw Wewnętrznych z 6 lutego 1930 roku.

⁷⁾ Regulamin więzienny przy rozporządzeniu ministra Sprawiedliwości z 20 czerwca 1931 roku.

⁸⁾ Okólnik ministra Opieki Społecznej z 6 sierpnia 1932 roku, w sprawie inspekcji sanitarno-porządkowej budynków publicznych, obsługujących linie komunikacyjne.

Zwłaszcza pomyślne gospodarczo lata 1927 i 1928 sprzyjały energicznemu prowadzeniu tej akcji. Stwierdzano też pewną poprawę w stanie sanitarnym kraju. Kryzys zmusił do zredukowania wymagań i w tej dziedzinie.

Po oględzinach 11.297.081 obiektów, obejrzanych w ciągu roku 1933¹⁾ w najrozmaitszych osiedlach miejskich, określono stan ich jako zły pod względem sanitarno-porządkowym

w 23,8%	w zakresie	nieruchomości
„ 26,4%	„ „	rynków i targowisk
„ 18,5%	„ „	rzeźni
„ 26,8%	„ „	jatek
„ 22,1%	„ „	masarni
„ 19,4%	„ „	wędliniarni
„ 24,6%	„ „	sklepów spożywczych
„ 29,1%	„ „	piekarni
„ 21,7%	„ „	cukierni i kawiarni
„ 20,1%	„ „	restauracyj
„ 12,5%	„ „	hoteli
„ 23,1%	„ „	fryzjerni.

Analogicznych liczb dla wsi niema; trudno przypuścić, aby w warunkach wiejskich rzeczy te wyglądały lepiej.

Do zarządzeń sanitarno porządkowych należy również zaliczyć ustawę z 17 marca 1932 roku o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu która wprowadziła nowe jednolite postanowienia dla całego Państwa w miejsce dawnych różnorodnych i przestarzałych przepisów państw zaborczych. Ustawa ta przewiduje poza cmentarzami wyznaniowymi t. zw. cmentarze gminne, na których mogą być grzebane zwłoki osób wszystkich wyznań. Ustawa zastrzega, że dochody płynące z cmentarza mogą być obracane wyłącznie na cele cmentarne. Wreszcie wprowadza bardzo ważną zasadę, że żadne zwłoki nie mogą być pochowane bez uprzedniego stwierdzenia zgonu i jego przyczyny; dopiero po wprowadzeniu w życie tej zasady Polska będzie mogła posiadać dokładną statystykę umieralności i jej przyczyn i na jej podstawie orjentować się o istotnym swym stanie zdrowotnym. Dotychczasowe bowiem dane grzeszą naogół brakiem ścisłości.

¹⁾ Dr. B. Ostromecki, Stan sanitarno-porządkowy osiedli miejskich w Polsce w 1933 roku. Warszawa, 1935.

6. LECZNICTWO.

Zadania państwowej służby zdrowia w zakresie lecznictwa polegają w zasadzie na tem, aby ludności dostarczyć na wypadek choroby opieki lekarskiej i pomocniczej, dostępnej dla wszystkich i jak najlepszej jakościowo. Celem przeprowadzenia tych postulatów władze państwowe stosują raczej metody pośrednie niż działalność bezpośrednią.

Niemniej jednak podczas wyjątkowego niebezpieczeństwa, np. na terenie działań wojennych lub w razie epidemji, państwo może wziąć i nieraz brało na siebie obowiązek bezpośredniego dostarczania ludności pomocy leczniczej. W warunkach normalnych państwowa służba zdrowia w Polsce ogranicza się do opracowywania odpowiednich przepisów prawnych, normujących zagadnienia lecznictwa, i do nadzoru nad wykonywaniem tych przepisów, bezpośrednio zaś na terenie działają samorządy, ubezpieczalnie i instytucje oraz osoby, trudniące się lecznictwem. Jako działalność bezpośrednią państwa w zakresie lecznictwa można wymienić tylko prowadzenie we własnym zakresie pewnej liczby szpitali, administrowanie uzdrowiskami państwowemi i pomoc lekarską dla funkcjonariuszów państwowych.

a) Zakłady lecznicze.

Wyposażenie poszczególnych dzielnic Państwa w zakłady lecznicze wogóle, w szczególności zaś w szpitale, jest bardzo nierównomierne. W b. zaborze austriackim, gdzie żywioł polski korzystał z samorządu, szpitale i inne zakłady lecznicze były przystosowane do miejscowych potrzeb i warunków, aczkolwiek pod względem budżetowym i gospodarczym przedstawiały się naogół skromnie. Jednakże działania wojenne poczyniły w tych zakładach leczniczych wielkie spustoszenia.

W b. zaborze pruskim, pomimo polityki naogół dla polskości nieprzychylnej, władze dbały o kulturę materjalną, i dzięki temu Państwo Polskie odziedziczyło na tych obszarach szpitale w liczbie mniej więcej dostatecznej i w stanie niezłym. Że jednak większość tych zakładów powstała stosunkowo dawno, część ich mieści się w budynekach nieodpowiednich.

Wreszcie w b. zaborze rosyjskim sprawa szpitali przed wojną przedstawiała się najgorzej, a stan rzeczy po wojnie był, zwłaszcza na Kresach Wschodnich, zupełnie rozpaczliwy: tak np. na wielkim obszarze woj. poleskiego nie ostał się bez znacznych uszkodzeń ani jeden szpital, niektóre zaś były całkowicie obrócone w perzynę.

Dorywcze choćby, lecz szybkie uporządkowanie i uruchomienie szpitali było sprawą tembardziej palącą, że wraz z falą reemigracji napłynęło od wschodu tysiące przypadków przeróżnych chorób, które wymagały leczenia. Wówczas to Naczelnny Nadzwyczajny Komisarjat do walki z epidemjami uruchomił w krótkim czasie 113 szpitali zakaźnych na 6550 łóżek. Do końca roku 1923 liczba ta wzrosła do 11.100. W latach następnych część założonych przez Naczelnny Nadzwyczajny Komisarjat szpitali okazała się już zbędną i została zlikwidowana; 58 szpitali zakaźnych przeznaczono na ogólne cele szpitalne i przeważnie przekazano samorządom terytorjalnym. Jednakże do chwili obecnej 11 z tych szpitali pozostaje nadal w administracji państwowej, gdyż dalsze ich istnienie jest konieczne, a niema czynnika, któryby mógł i chciał podjąć się ich prowadzenia.

Zasadniczą podstawą prawną w dziedzinie lecznictwa jest rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o zakładach leczniczych, dotyczące zarówno szpitali i lecznic, t. j. zakładów leczniczych dla osób wymagających stałego leczenia jak i przychodni dla chorych przychodzących. Rozporządzenie określa prawa i obowiązki tych zakładów, ich organizację pracy, zarząd, pomieszczenia, sprawy finansowe i gospodarcze i t. d. Odrębne postanowienia dotyczą klinik uniwersyteckich. Każdy zakład leczniczy obowiązany jest posiadać statut, zatwierdzony przez władzę administracji ogólnej. Przepisy te tymczasem nie są wprowadzone jeszcze w województwach południowych i śląskiem, gdzie dotychczas pozostają w mocy dawne przepisy państw zaborczych.

Duże znaczenie dla gospodarki szpitali mają przepisy, dotyczące obowiązku przyjmowania przez szpitale publiczne na warunkach ulgowych chorych skierowanych przez ubezpieczalnie społeczne. Ustawa z 19 maja 1920 roku o obowiązkiem ubezpieczenia na wypadek choroby stanowiła, że szpitale publiczne obowiązane są przyjmować członków kas chorych za cenę, odpowiadającą połowie własnego kosztu utrzymania i leczenia chorego. Nawet w czasach dobrej konjunktury gospodarczej serwitut ten był dla szpitali bardzo ciężki. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 roku wprowadziła poprawę o tyle, że obecnie ubezpieczalnie płacą 85% taksy szpitalnej za swych chorych, a wydane do tej ustawy rozporządzenia wykonawcze unormowały współpracę szpitali i ubezpieczalni, jak niemniej kwestję rozrachunków między nimi.

Na obszarze Państwa Polskiego w chwili wznowienia jego bytu samodzielnego były ogółem 304 szpitale z 44.205 łózkami (w tem 8.621 łózek psychiatrycznych). Opracowano wówczas projekt sieci szpitali niezbędnych dla obsłużenia ludności, i projekt ten stopniowo wprowadzano w życie aż do roku 1931, kiedy ogólna liczba zakładów

doszła do 726, a liczba łóżek do 70.937. W trzechleciu 1931—1934 liczba zakładów i łóżek uległa pewnemu zmniejszeniu — częściowo naskutek kryzysu, częściowo zaś dzięki dokonanej w większych miastach likwidacji lub komasacji niezdolnych do życia i zbędnych szpitalików fundacyjnych, miejskich, społecznych, wyznaniowych i t. p., mających raczej charakter przytułków. Takie zmniejszenie liczby zakładów jest zjawiskiem raczej dodatniem pod względem organizacyjnym, leczniczym i gospodarczym.

Z pośród 69.453 łóżek w roku 1933 było: 12.975 łóżek dla chorych wewnętrznych, 12.225 dla chirurgicznych, 5.831 ginekologiczno-położniczych, 3.923 dla dzieci, 5.496 dla chorych zakaźnych, 3.198 dla przypadków skórnych i wenerycznych, 6.515 dla gruźlicy, 15.152 dla chorych psychicznych i 4.138 innych.

Z 676 zakładów leczniczych w 1933 roku było 47 zakładów państwowych na 9.469 łóżek (z wliczeniem klinik i zakładów uniwersyteckich oraz szpitali więziennych, natomiast bez zakładów wojskowych), 297 samorządowych na 35.341 łóżek, 223 społeczne na 22.626 łóżek (w czym 32 zakłady ubezpieczalni o 2.626 łóżkach), wreszcie 109 naogół niewielkich prywatnych zakładów leczniczych o 2.017 łóżkach (lecznice, kliniki specjalne i sanatoria, obliczone na dochód).

W porównaniu z rokiem 1920 liczba łóżek w zakładach leczniczych wzrosła mniej więcej o 60%. Jednakże w dalszym ciągu jest ich za mało. Przy ogólnie przyjętych wymaganiach powinnyby przypadać 4 łóżka szpitalne na 1000 ludności, t. zn. powinniśmy mieć około 132.000 łóżek; istniejących 70.000 łóżek oznacza niedobór w wysokości 47%¹⁾.

Dotkliwie zulaścza odczuwa się brak łóżek dla chorych psychicznych, a w województwach wschodnich warunki są pod tym względem najgorsze. Większe zakłady specjalne, w szczególności psychiatryczne, mogą być tworzone i utrzymywane tylko przez jednostki większe i zasobniejsze od samorządów powiatowych i miejskich, a więc bądź przez samorząd wojewódzki, bądź też przez specjalne związki celowe samorządów terytorjalnych. To też zakładów takich mamy poddostatkiem w województwach zachodnich i południowych, które posiadały samorząd krajowy; w województwach centralnych, gdzie samorządu wojewódzkiego pod zaborem rosyjskim nie było i gdzie go w dalszym ciągu niema, przystąpiono w latach ostatnich do tworzenia związków celowych, by umożliwić powstanie niezbędnych zakładów dla chorych psychicznie. Przy wydatnej pomocy finansowej Ministerstwa Opieki Społecznej udało się zbudować 3 nowoczesne zakłady psychiatryczne: w Chełmie (woj. lubelskie), w Choroszczy (woj. białostockie) i w Gostyninie (woj. warszawskie).

¹⁾ Por. M. Heyman, *Dziesięciolecie szpitalnictwa Rzeczypospolitej Polskiej* (1918 — 1928), Warszawa, 1929 oraz F. Rakiewicz, *Stan szpitalnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1928.

Pewnem odciążeniem dla zakładów psychiatrycznych jest stosowana w ostatnich latach w niektórych miejscowościach t. zw. *opieka pozazakładowa*. Polega ona na tem, że chorzy spokojni, pozostając w leczeniu lekarza zakładowego lub umówionego specjalisty, oddawani są pod opiekę odpowiednio wybranych rodzin. System ten daje dobre wyniki, ale tylko w niewielkim stopniu może powiększyć pojemność zakładów.

Poza czynnikami państwowemi, samorządowemi i społecznemi sprawie szpitalnictwa w Polsce oddaje coraz większe usługi Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa, założone w roku 1929 „celem podniesienia poziomu i rozwoju szpitalnictwa pod względem lekarskim, budowlano-technicznym i administracyjnym”. W dodatniej i owocnie rozwijającej się pracy tego towarzystwa, będącego członkiem Międzynarodowego Towarzystwa Szpitalnictwa (Association Internationale des Hôpitaux), biorą stały udział przedstawiciele państwowej służby zdrowia.

b) Uzdrowiska.

Uzdrowisk na ziemiach polskich nie popierało żadne z państw zaborczych. W dzielnicy szczególnie hojnie wyposażonej pod tym względem polityka austriacka szła również po linii popierania uzdrowisk w Czechach, Tyrolu i innych krajach koronnych, podczas gdy bogactwa naturalne Galicji pozostawiano świadomie na szarym końcu, a lata wojenne przeważnie zrujnowały niewielki istniejący stan posiadania.

Odbudowa i rozbudowa uzdrowisk wymaga dużych funduszków inwestycyjnych, na które trudno się zdobywać zubożałemu społeczeństwu; niemniej jednak Polska może się chlubić niezłemi wynikami dużych wysiłków poczynionych w tym kierunku.

Porządkowanie gospodarki uzdrowiskowej oparto pod względem prawnym na ustawie o uzdrowiskach¹⁾. Ustawa ta rozróżnia zdrojowiska, stacje klimatyczne i kąpieliska morskie. Ustawa ustaliła zasadniczą różnicę między uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej a nie posiadającymi tego charakteru. Charakter użyteczności publicznej nadawany jest uzdrowiskom w drodze specjalnych rozporządzeń Rady Ministrów i pociąga za sobą specjalne przywileje i obowiązki. Uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej mogą być tylko uzdrowiska, posiadające cenne źródła lecznicze lub bardzo dobre warunki klimatyczne, poza tem zaopatrzone w dobrą wodę, należyte urządzenia do usuwania nieczystości, niezbędne pomieszczenia do izolacji chorych na choroby zakaźne,

¹⁾ Ustawa pierwotna z 23 marca 1922 roku, nowela z 22 marca 1928 roku.

urządzenia do odkażania oraz dom przedpogrzebowy. Uzdrowisko takie posiada własny statut, plan zabudowy i komisję uzdrowiskową, która między innymi ustala takse kuracyjną i zarządza funduszem kuracyjnym. Niewłaściwie prowadzone uzdrowisko o charakterze użyteczności publicznej może być wywłaszczone na rzecz skarbu państwa.

Organem doradczym przy władzach centralnych jest Państwowa Rada do spraw Uzdrowisk.

Co roku przed rozpoczęciem sezonu lekarze powiatowi dokonywają komisyjnych oględzin każdego uzdrowiska na terenie powiatu, zwracając szczególną uwagę na urządzenia lecznicze, hotele, pensjonaty, pokoje do wynajęcia, restauracje i t. p.

Tuż po okresie wojennym pod zarząd nowo powstających władz państwowej służby zdrowia przeszły następujące uzdrowiska, które i dawniej posiadały charakter uzdrowisk państwowych: Burkut, Busko-Zdrój, Ciechocinek, Krynica i Szkoło. W roku 1930 przejęto od Banku Gospodarstwa Krajowego Drusieniki¹).

Burkut (pow. kosowski, woj. stanisławowskie), położony malowniczo w górach między źródłami Czarnego i Białego Czeremosza, mógłby dzięki swym szczawom być perłą uzdrowisk Polski; samo jednak uzdrowisko, jak również prowadząca do niego jedyna droga jezdnia uległy podczas wojny doszczętnemu zniszczeniu.

Busko-Zdrój (pow. stopnicki, woj. kieleckie) posiada źródła siarczano-słone, używane już od około stu lat. Za rządów polskich odwiercono kilka nowych źródeł mineralnych, a także słodkiej wody do picia, zbudowano elektrownię, nowe łazienki do częściowych kąpieli mułowych i wprowadzono liczne ulepszenia w urządzeniach. Frekwencja podniosła się z 2.500 osób w 1919 roku do 7.976 w 1928 i dalej rośnie.

Ciechocinek (pow. nieszawski, woj. warszawskie) ze swymi źródłami słonemi czynny jest również mniej więcej od stu lat. Doprowadzenie Ciechocinka do należytego stanu po zniszczeniu wojennym wymagało wiele pracy i nakładów. Osuszono cały teren uzdrowiska, przeprowadzono wodociąg, opracowano plan regulacyjny, wybudowano basen z pływalnią o powierzchni 4.000 m² i dwa mniejsze baseny lecznicze, co zaś najważniejsze — dowiercono w roku 1931 gorące źródło solankowe, głębokie na 1.305 m, które zasila łazienki i baseny. Frekwencja kuracjuszków podniosła się między rokiem 1919 a 1928 z 9.568 do 16.941 osób.

Krynica (pow. nowosądecki, woj. krakowskie) ucierpiała najmniej wskutek wojny. Dowiercono, poza istniejącymi już dawniej 6 źródłami szczawalkalicznymi, 9 nowych źródeł o dużej wydaj-

¹) Szczegóły o zdrojowiskach państwowych w artykule inż. M. Heymana i dr. W. Przywieczerskiego, Zdrojowiska państwowe i ich polityka. „Lekarz Polski”, rok 1932, Nr. 5.

ności. Wybudowano nową elektrownię. Całe uzdrowisko skanalizowano. Wprowadzono szereg drobniejszych inwestycji, nie licząc budowy wspaniałego gmachu nowych łazienek z 200 kabinami kąpielowymi. Stary dom zdrojowy rozbudowano, nowy jest w toku budowy. Ustalono w drodze konkursu plan zabudowania Krynicy. Między rokiem 1919 a 1928 roczna frekwencja kuracjuszków wzrosła $3\frac{1}{2}$ raza (9.660 osób w 1919, 35.559 w 1928).

Szkoło (pow. jaworowski, woj. lwowskie), położony o 40 km od Lwowa, posiada bodaj najobfitsze i najsilniejsze w Europie źródła siarczane. Po zniszczeniu wojennym zakład zdrojowy stopniowo odbudowuje się i przerabia. Od 1932 roku chorzy mogą już korzystać ze skromnych narazie jego urządzeń.

Podobne postępy można odnotować również w 19 uzdrowiskach niepaństwowych, które uzyskały charakter użyteczności publicznej. Są to: Inowrocław, Iwonicz, Jaremcze, Krzeszowice, Lubień Wielki, Morszyn, Nałęczów, Ojców, Otwock (w 1919 roku 9.250 kuracjuszków, w 1928 — 16.420), Rabka (w 1919 roku 5.269, w 1928—15.610 kuracjuszków), Rymanów, Solec, Swoszowice, Szczawnica, Truskawiec (997 kuracjuszków w 1919 roku, 11.623 w 1928), Worochta, Zakopane (frekwencja: 10.500 osób w 1919 roku, 43.639 w 1928), Zaleszczyki i Żegiestów.

Uzdrowiska polskie zawdzięczają znakomity wzrost frekwencji przede wszystkim znacznym poczynionym w nich inwestycjom. W uzdrowiskach państwowych czysty dochód obracany był wyłącznie na cele inwestycyjne. W obecnym swym stanie uzdrowiska polskie nie tylko przyczyniają się do podniesienia stanu zdrowotnego kraju, lecz obok tego stanowią poważny czynnik gospodarczy, dając pracę tysiącom obywateli i zapobiegając corocznemu wywożeniu znacznych funduszy poza granice Rzeczypospolitej.

Leżące niemal zupełnie odłogiem stosowanie poza uzdrowiskami polskich wód mineralnych ruszyło z martwego punktu dopiero od roku 1932 dzięki założeniu w Warszawie ośrodka propagandy i sprzedaży krajowych wód mineralnych i produktów leczniczych.

Wspólne interesy zorganizowanego przemysłu uzdrowiskowego reprezentuje Związek Uzdrowisk Polskich. Państwowa służba zdrowia ściśle współpracuje ze Związkiem.

Doniosłą też niechybnie rolę będzie miał Polski Instytut Balneologiczny o celach naukowych, leczniczych, społecznych i gospodarczych, który ma być uruchomiony w najbliższym czasie za wzorem podobnych instytucji, istniejących w innych państwach o poważnym przemyśle uzdrowiskowym.

c) *Państwowa pomoc lekarska dla funkcjonariuszów państwowych.*

Pierwsza ustawa o państwowej służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 roku zapewniła urzędnikowi i jego najbliższej rodzinie opiekę lekarską i środki lecznicze w zakresie, przewidzianym w osobnej ustawie. Zanim jednak uchwalono zapowiadzaną ustawę, utworzono przy wydziale higieny Ministerstwa Zdrowia Publicznego tymczasową pomoc lekarską, zaangażowawszy na wykonawców szereg lekarzy. Do obowiązków tych lekarzy należało leczenie pracowników państwowych i ich rodzin, wydawanie zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy. Kierowanie pomocą lekarską należało na powiatach do lekarzy powiatowych, w miastach — do lekarzy okręgowych tymczasowej pomocy lekarskiej. Udzielanie pomocy odbywało się, zgodnie z wydaną instrukcją, na zasadzie „karty porady”, w przypadkach nagłych wystarczała narazie legitymacja urzędnicza. Prócz porady pracownik państwowy otrzymywał również lekarstwa oraz materiały lecznicze i opatrunkowe, przyczem przy przepisrywaniu lekarstw zalecona była możliwa oszczędność, nie ograniczająca przecież lekarza w wyborze środka, niezbędnego do szybkiego i skutecznego leczenia.

Instrukcję zastąpiło dopiero w 1926 roku rozporządzenie Rady Ministrów o państwowej pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszów państwowych, sędziów i prokuratorów, ich rodzin oraz emerytów.¹⁾ W rozporządzeniu tem poraz pierwszy ujęto konkretnie rodzaj udzielanych świadczeń lekarskich oraz ich zakres. Zakres państwowej pomocy lekarskiej, zwężony w roku 1932²⁾, został częściowo ponownie rozszerzony w roku 1934³⁾.

W myśl tych ostatnich przepisów państwowa pomoc lekarska dla funkcjonariuszów państwowych i t. d. obejmuje: a) poradę lekarską wraz z zapisywaniem recept; b) pomoc lekarską, do której należą: najniezbędniejsze zabiegi chirurgiczne, zabiegi w zakresie chorób gardła, nosa, uszu, zabiegi ginekologiczne, chirurgiczno-akuszerskie, w zakresie chorób skórnych i wenerycznych oraz pomoc położnicza⁴⁾; c) dostarczanie niezbędnych lekarstw, których koszt pokrywa skarb państwa w 75% (pierwotnie w 50%), jeżeli zaś chodzi o specyfiki — w 50% (pierwotnie w 25%); d) leczenie w szpitalach. W państwowych zakładach zdrojowych funkcjonariusze państwowi otrzymują kąpiele i zabiegi balneo-terapeutyczne za pół ceny.

Do niesienia państwowej pomocy lekarskiej umówieni są specjalni lekarze, którzy udzielają jej na zasadzie wydawanych przez

¹⁾ Z dnia 4 sierpnia 1926 roku.

²⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 marca 1932 roku.

³⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 stycznia 1934 roku z terminem wejścia w życie z dniem 1 lutego 1934 roku.

⁴⁾ Począwszy od 1 lutego 1934 roku w stosunku do lekarstw przepisrywanych funkcjonariuszom państwowym obowiązują lekarzy umówionych ramy urzędowego lekospisu, obejmującego zgórą 850 lekarstw.

urządzenie służbową¹⁾ funkcjonariusza „kart porad” — zasadniczo w mieszkaniu lekarza, w mieszkaniu zaś pacjenta jedynie w wypadku, jeżeli jest obłożnie chory.

Leczenie obłożnie chorych funkcjonariuszów państwowych może się nadto odbywać w szpitalach państwowych, samorządowych albo też w innym zakładzie lub sanatorium, uznanem przez zwierzchnią władzę służby zdrowia. Za leczenie szpitalne lub sanatoryjne skarb państwa opłaca 75% taksy. Kierowali na nie początkowo lekarze umówieni; obecnie zaś do szpitali mają prawo kierować wyłącznie lekarze powiatowi, do sanatoriów zaś naczelnicy wydziałów zdrowia.

Leczenie funkcjonariusza państwowego na koszt skarbu państwa nie może trwać dłużej nad 6 miesięcy w ciągu roku kalendarzowego, członka rodziny funkcjonariusza — nie dłużej nad 3 miesiące.

Przepisy wydane w 1934 roku zniosły pomoc dentystryczną dla funkcjonariuszów państwowych; natomiast wprowadziły leczenie ortopedyczne przy pokrywaniu przez skarb państwa 50% kosztów aparatów i protez, rozszerzyły zakres zabiegów fizyko-terapeutycznych, uznały szereg nowych zakładów za nadające się do leczenia funkcjonariuszów państwowych.

Pomoc lecznicza dla funkcjonariuszów państwowych rozwija się z roku na rok. W wielu miejscowościach, zwłaszcza w większych miastach, powstały specjalne ambulatorja, wyposażone we wszelkie niezbędne urządzenia lecznicze. Wzmaga się też zaufanie wszystkich sfer urzędniczych do udzielanej przez państwo pomocy lekarskiej. Liczba udzielonych porad wynosiła w roku 1925 — 411.617, w 1933/34 — 894.502; jednocześnie koszty pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszów państwowych, które w roku 1925 wynosiły zł 2.404.607, wzrosły w 1933/34 roku do 6.263.593 zł.

7. SPRAWY FARMACEUTYCZNE.

a) Apteki.

W chwili obecnej obowiązują jeszcze w Polsce ustawy dawnych państw zaborczych, wydane zresztą w bardzo różnym czasie: niemiecka ustawa aptekarska z 1801 roku, rosyjskie ustawy lekarskie, normujące również ustrój aptek, z lat 1892 — 1905 i austriacka ustawa o aptekach z 1906 roku. W województwach centralnych

¹⁾ Od 1. lutego 1934 roku za opłatą manipulacyjną 50 gr.

obowiązuje polska ustawa dla farmaceutów i aptek z dnia 21 października 1844 roku, zatwierdzona przez Radę Administracyjną Królestwa Polskiego — chlubny pomnik mądrej, twórczej myśli ówczesnych polskich władz sanitarnych.

W tych różnorodnych przepisach o aptekach jest jedna wspólna, kapitalnie ważna zasada, mianowicie możność zakładania i prowadzenia aptek wyłącznie na podstawie koncesji, udzielonej przez władze państwowe. Inaczej mówiąc, struktura ustroju aptekarstwa we wszystkich dzielnicach oparta jest na t. zw. systemie koncesyjnym, ze wszystkimi przywilejami tego systemu i wynikającymi z niego obowiązkami koncesjonariusza. Najważniejszymi z tych obowiązków są: założenie apteki w miejscu i w czasie zgóry ściśle określonym ze stanowiska wygody publiczności; obowiązek wydawania lekarstw w każdej porze dnia i nocy, według cen ustalonych przez władze państwowe; utrzymywanie wyłącznie fachowego personelu, odpowiedzialnego nawet za drobne uchybienia.

Natomiast przepisy dotyczące przewłaszczenia aptek, dziedziczenia i uprawnień zawodowych są bardzo odmienne w różnych dzielnicach, co stwarza wiele powikłań i trudności zarówno dla władz administracyjnych jak dla aptekarstwa, a komplikuje możliwość wprowadzenia w życie przepisów jednolitych. Wobec tego władze sanitarne, niezależnie od opracowania projektu ustawy aptekarskiej (opartej o system koncesyjny przy zasadzie koncesyj osobistych i niezbywalnych), wydały szereg rozporządzeń, unifikujących do pewnego stopnia zagadnienia: urządzenia aptek, prowadzenia ich i wydawania środków leczniczych. Szczególną uwagę poświęcono właściwemu zaopatrzeniu aptek w niezbędne współczesne wydawnictwa polskie z dziedziny chemii analitycznej, nauki o przyrządzaniu leków, farmakognozji i inne. Zurócono również uwagę na wyposażenie aptecznych laboratoriów analitycznych w niezbędne instrumenty i przyrządy do planowego, stałego i możliwie wszechstronnego badania dobroci środków leczniczych nabywanych przez apteki.

W dziedzinie prowadzenia aptek ujednostajnione są od pierwszych miesięcy niepodległości taksy aptekarskie z zachowaniem zasady opustów dla różnych kategorii odbiorców środków leczniczych: ubezpieczonych, pracowników państwowych, ubogich. Ujednostajniono zasady wydawania środków leczniczych, w szczególności środków odurzających, oraz ewidencję tych środków.

Zaopatrzenie ludności w leki było bardzo utrudnione w pierwszych latach niepodległości. Na ogólną liczbę 1.560 istniejących w tym czasie aptek około 150 było zupełnie lub prawie nieczynnych — spalonych, opuszczonych albo nie posiadających żadnego zapasu środków leczniczych. Niezależnie od tego liczba aptek nawet w normalnych warunkach była niewystarczająca dla dogodnego zaopatrywania się ludności w środki lecznicze: w województwach wschod-

nich apteki były oddalone od siebie od 25 do 40 km. Władze sanitarne energicznie zajęły się sprawami jak najrychlejszego uruchomienia aptek już istniejących i zaopatrzenia ich w niezbędne środki lecznicze oraz stworzenia planu systematycznego zakładania nowych aptek. Intencja władz sanitarnych, aby apteki znajdowały się w posiadaniu osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, obywatelskich i społecznych, znalazła wyraz w przepisie o udzielaniu koncesyj aptekarskich w drodze konkursu¹⁾; normy mieszkańców, przypadające na jedną aptekę, przewidziano przytem znacznie niższe od norm, ustalonych przez władze rosyjskie.

b) Drogerje.

Struktura przemysłu drogerijnego opiera się również na przepisach państw zaborczych. Zakres uprawnień tego przemysłu oraz wymagania, stawiane osobom zamierzającym trudnić się handlem drogerijnym, normują: dla województw zachodnich i południowych — przepisy ustaw przemysłowych, dla województw centralnych — specjalna ustawa dla materjalistów z 1844 roku i poszczególne artykuły rosyjskiej ustawy lekarskiej z 1905 roku.

Od drogistów nie wymaga się cenzusu naukowego, lecz tylko odbycia 5-letniej praktyki w drogerji i złożenia egzaminu kwalifikacyjnego. Drogerje mają prawo utrzymywać i wydawać trucizny dla celów technicznych oraz pewne kategorie środków leczniczych, stosowanych zarazem w przemyśle, technice lub gospodarstwie domowym. Środki lecznicze, do których utrzymywania i sprzedaży drogerje są uprawnione, objęte są szczegółowymi wykazami.

Liczba 1.800 drogerji istniejących w Polsce w roku 1918 szybko wzrosła, dosięgając w roku 1933 cyfry 2.200. Dla praktykantów drogistówkich istnieją specjalne szkoły zawodowe w Poznaniu i w Łodzi.

c) Przemysł farmaceutyczny.

Polski przemysł farmaceutyczny, w szczególności przemysł chemiczno-farmaceutyczny, zaledwie kielkował w okresie przedniepodległościowym, a miał przeciwko sobie świetnie zorganizowane przemysły chemiczno-farmaceutyczne niemiecki, francuski, angielski, a częściowo i szwajcarski, których ekspansja była niezwykle intensywna. Imperjum Rosyjskie, a więc i ziemie polskie przez nie okupowane były całkowicie uzależnione od przemysłu nie-

¹⁾ Zasadę tę ustaliło rozporządzenie ministra Zdrowia Publicznego z dnia 21 kwietnia 1921 roku o sposobie udzielania koncesyj na zakładanie aptek na obszarze b. zaboru rosyjskiego.

mieckiego. Po odzyskaniu bytu niepodległego położenie geograficzne i sytuacja polityczna Państwa Polskiego wysunęła jako konieczność usamodzielnienie się w dziedzinie wyrobu podstawowych chemikaliów leczniczych, a przede wszystkim preparatów chemicznych t. zw. syntetycznych, mających ogromne zastosowanie w nowoczesnej medycynie i będących podstawą całego przemysłu chemiczno-farmaceutycznego.

W trosce o rozwój rodzimej produkcji środków leczniczych utworzono w roku 1921 komisję do spraw specyfików farmaceutycznych, której zadaniem jest opinjowanie zgłaszanych specyfików pod względem ich celowości, trwałości i postępu, jaki stanowią w lecznictwie.

W roku 1932 utworzono komisję międzyministerjalną do spraw krajowego przemysłu chemiczno-farmaceutycznego, do której należy sporządzanie wykazów środków leczniczych wyrabianych w kraju. W roku 1933 powstała komisja opiniodawcza do spraw chemiczno-farmaceutycznego przemysłu krajowego, która sprawdza, czy preparaty zgłaszane przez wytwórców są istotnie wyrabiane w kraju, oraz wydaje opinie w innych sprawach związanych z przemysłem chemiczno-farmaceutycznym.

Dzięki odpowiedniej polityce rządu mogło powstać i utrzymać się kilkanaście mniejszych wytwórni farmaceutycznych, a niektóre dawniej istniejące znacznie rozwinęły swą działalność. Oprócz tego co najmniej 30 fabryk wytwarza obok artykułów technicznych artykuły znajdujące zastosowanie w lecznictwie. Polska wyrabia od podstaw preparaty, mające pierwszorzędne znaczenie dla lecznictwa: arsenobenzenowe, salicyłowe, benzoesowe, bizmutowe, srebrne, żelazowe, inozyto-fosforowe, złotowe, barbiturowe, gwajakolowe i t. d.; jedną z ważniejszych zdobyczy krajowego przemysłu chemiczno-farmaceutycznego jest wyrób alkaloidów opiumowych (kodeiny, morfiny i pantoponu). Liczba zarejestrowanych krajowych specyfików farmaceutycznych, która w roku 1921 wynosiła 20, dosięgła w roku 1933 — 772.

Wobec tak postawionej produkcji krajowej Polska nie potrzebuje importować wielu artykułów chemiczno-farmaceutycznych i coraz mniej przywozi z zagranicy specyfików farmaceutycznych, preparatów organo-terapeutycznych, surowic i szczepionek. Krajowy bowiem przemysł chemiczny i chemiczno-farmaceutyczny pokrywał w 1933 roku 85% zapotrzebowania, podczas gdy w roku 1918 mógł on pokryć zaledwie 10% zapotrzebowania krajowego. Pozostaje jeszcze niezupełnie wystarczającą produkcja w dziedzinach soli bromowych, jodowych i rtęciowych, jodu sublimowanego, białczanu taniny, sulfoichtjolanu amonowego, wodoru terpinu i t. d.

d) Środki odurzające.

Nadzór nad obrotem środkami odurzającymi i walka z narkomanją były już na terenie międzynarodowym przedmiotem konwencji haskiej z 23 stycznia 1912 roku. Polska przystąpiła do tej konwencji na podstawie art. 295 traktatu wersalskiego.

W wykonaniu powziętych tą drogą zobowiązań powstała wzorowana na ustawie belgijskiej, uznanej za najlepszą, polska ustawa z 22 czerwca 1923 roku w przedmiocie substancyj przetworów odurzających. Rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy unormowały wyrób, handel i przechowywanie środków odurzających¹⁾ i tryb postępowania przy przywozie i wywozie tych artykułów²⁾ oraz zakwalifikowały niektóre substancje i przetwory odurzające, jako wywołujące skutki szkodliwe dla zdrowia³⁾. Środki odurzające mogą być wyrabiane, przerabiane, sprzedawane i przechowywane wyłącznie dla celów leczniczych i naukowych. Za nielegalny obrót niemi są przewidziane wysokie kary i grzywny, m. in. pozbawienie prawa wykonywania zawodu lekarskiego lub aptekarskiego i więzienie.

W roku 1929 nadzór nad przywozem i obrotem środkami odurzającymi skoncentrowano w departamencie służby zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (zczasem Ministerstwa Opieki Społecznej), który współdziała w tych sprawach ze strażą graniczną, służbą śledczą i urzędami wojewódzkimi. Do zakresu tej działalności należy: z jednej strony udzielanie koncesyj na wyrób, przeróbkę i sprzedaż narkotyków, wydawanie pozwoleń na ich wwóz i wywóz, zwalczanie nielegalnego dostarczania ludności środków odurzających, przeciwdziałanie rozpowszechnianiu się narkomanij; z drugiej — wykonywanie uchwał Ligi Narodów w tym przedmiocie i składanie sprawozdań i wykazów sekretarjatowi Ligi Narodów, Komisji Doradczej do spraw opjum i Centralnemu Komitetowi Opjumowemu w Genewie.

Pod nielegalnym obrotem substancjami odurzającymi rozumie się zarówno uprawianie handlu przez osoby niepowołane (drogerje, pokatni handlarze i t. d.) jak drogą napozór legalną, bo za pośrednictwem aptek, lecz na podstawie recept lekarskich, czyto wydawanych narkomanom w nadmiernych ilościach czy przez nich sfałszowanych. Na podstawie spraw sądowych prowadzi się ewidencję osób, dopuszczających się przestępstw, jak również ilości narkotyków nielegalnie wprowadzonych do obrotu. Na podstawie tychże

¹⁾ Rozporządzenie ministra Spraw Wewnętrznych i ministra Sprawiedliwości z 1 marca 1928 roku o substancjach i przetworach odurzających.

²⁾ Rozporządzenie ministra Spraw Wewnętrznych z 20 stycznia 1925 roku.

³⁾ Rozporządzenia ministra Spraw Wewnętrznych z 31 maja 1928, z 15 marca 1930 i z 22 lutego 1932 roku.

rozpraw sądowych oraz sprawozdań z rewizyj dokonywanych w aptekach prowadzona jest także ewidencja osób nadużywających środków odurzających.

Zakłady przeznaczone specjalnie dla alkoholików i narkomanów istnieją w Świacku i Gościejewie.

Postulatami na przyszłość są: wzmocnienie nadzoru nad receptami, zawierającymi narkotyki, i dążenie do przymusowego leczenia narkomanów w zakładach zamkniętych, przyczem narkomani skazani na więzienie powinni być leczeni na koszt Skarbu.

e) Ziellarstwo lecznicze.

Ministerstwo Zdrowia Publicznego przejęło w roku 1918 od okupantów plantacje roślin leczniczych w Dąbrowie pod Opocznem, gdzie prowadzono obserwację nad 38 gatunkami roślin leczniczych i produkowano nasiona i sadzonki. W roku następnym zorganizowano stację doświadczalną w Kłodzienku (pow. błoński, woj. warszawskie). Ale już w 1922 roku obie plantacje uległy likwidacji wskutek trudności finansowych.

Przez dłuższy okres czasu ziellarstwo lecznicze zdane było całkowicie na inicjatywę prywatną i konjunkturę handlową. Produkcja krajowa roślin leczniczych, mimo najzupełniej korzystnych warunków przyrodzonych, w małej tylko mierze pokrywała zapotrzebowanie rynku wewnętrznego. Dopiero w 1930 roku, z inicjatywy Państwowego Instytutu Eksportowego, powołano do życia Polski Komitet Ziellarcki — instytucję społeczną, subwencjonowaną przez Ministerstwo Opieki Społecznej, która ma za zadanie propagandę rozwoju ziellarstwa i skupia przedstawicieli wszystkich sfer zainteresowanych (lekarzy, farmaceutów, producentów, właściwy przemysł i handel).

Polityka w dziedzinie ziellarstwa leczniczego opiera się na ogólnej linii gospodarczej, zmierzającej do uniezależnienia się od zagranicy w zakresie surowców roślinnych. Prowadzone w tym duchu prace nad podniesieniem pod względem ilościowym i jakościowym produkcji i stosowania roślin leczniczych pochodzenia krajowego natrafiały początkowo na trudności z powodu niedostatecznego przygotowania fachowego producentów i nienależycie zorganizowanego handlu temi artykułami. Ostatnie lata wykazują poważne postępy w dziedzinie uprawy roślin leczniczych, techniki ich zbierania, suszenia i krajania oraz racjonalnego wyzyskania tych artykułów wewnątrz kraju i w obrocie z zagranicą.

8. PAŃSTWOWY ZAKŁAD HIGJENY.

Zaczątkiem Państwowego Zakładu Higjeny był Państwowy Centralny Zakład Epidemiologiczny, zainicjowany w skromnym zakresie w końcu 1918 roku dla przeprowadzania badań bakteriologicznych oraz dla wyrobu dla szczepionek i surowic, niezbędnych wobec szerzących się w tym czasie epidemii duru plamistego i brzusznego oraz czerwonki. Działalność Zakładu rozszerzyła się przez przejęcie dwóch zakładów prywatnych i jednego społecznego, mieszczących się w Warszawie oraz przez utworzenie kilku filij w miastach oddalonych od stolicy.

Hojna pomoc fundacji Rockefellera (100 tys. dol.) umożliwiła w 1921 roku utworzenie przy Centralnym Zakładzie Epidemiologicznym Państwowej Szkoły Higjeny, na którą rząd polski dał ze swej strony place pod budowę gmachu i 500 tys. zł na wykończenie i urządzenie wewnętrzne.

Dzięki zapomodzi od Joint Distribution Committee nabyto w 1922 roku w pobliżu Zakładu obszerny plac i kilka budynków, gdzie utworzono ośrodek zdrowia z przychodniami, służącymi jako praktyczna uczelnia dla słuchaczy, oraz bursę, w której mogą mieszkać podczas trwania kursu.

Po przywróceniu normalnych warunków sanitarnych pierwotny cel zasadniczy Zakładu Epidemiologicznego odsunął się na plan drugi i otrzymał on w 1927 roku nazwę Państwowego Zakładu Higjeny, odpowiadającą rozszerzonym jego zadaniom¹⁾. Państwowy Zakład Higjeny jest organem państwowej służby zdrowia, który przede wszystkim jest narzędziem fachowej ekspertyzy, postawionej na wysokim poziomie naukowym, powtórę produkuje surowice i szczepionki oraz produkty biologiczne, używane dla celów profilaktyki i leczenia; w wyjątkowych wypadkach Zakładowi zleca się uprawnienia w zakresie administracji sanitarnej, zwłaszcza w dziedzinie zwalczania chorób zakaźnych. Do podstawowych zadań Zakładu należy także szkolenie personelu fachowego dla państwowej służby zdrowia. W 1935 roku do Państwowego Zakładu Higjeny przyłączone zostały Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku²⁾.

W ciągu dziesięciu lat Państwowy Zakład Higjeny wykonał 843 prace z dziedziny bakteriologii, chemii i higjeny. Liczba badań przeprowadzanych w Zakładzie w dziedzinie chorób zakaźnych przekracza od 1930 roku 200 tys. rocznie i doszła w roku

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 czerwca 1927 roku.

²⁾ Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 roku (por. rozdział „Higjena Publiczna, b) Nadzór nad artykułami żywności przedmiotami użytku).

1934 do 400 tys. (w tem odczynów Wassermanna około 20 tys. rocznie). Liczba szczepień przeciwbłoniczych wynosiła w latach 1930 — 1933 w okrągłej liczbie 169.700. Dział bakterjologii prowadzi także kontrolę surowic i szczepionek krajowych i sprowadzanych z zagranicy i przygotowuje żądane surowice wzorcowe. Dział chemji wykonywa kontrolę lekarstw, środków leczniczych i specyfików leczniczych zgłaszanych do rejestracji, ostatnio zaczął też prowadzić badanie wód mineralnych. Pracownia biochemiczna przeprowadza systematyczną kontrolę preparatów odżywczych i leczniczych na obecność witamin oraz kontrolę organopreparatów. Inicjatywie Państwowego Zakładu Higjeny przypisać należy zarządzenie o jodowaniu soli, sprzedawanej na terenie dotkniętym endemią wola. Prowadzona przez Państwowy Zakład Higjeny produkcja surowic i szczepionek wyniosła w ciągu lat 15-u od 1919 do 1933 roku następujące ilości: 22 tys. l surowic leczniczych różnego rodzaju, 32 tys. l szczepionek ochronnych (cholerycznej, durowej, czerwonej, płoniczych, i t. d.), ogółem zgórą 40 milj. dawek krowianki ospowej, szczepionki B. C. G., szczepionki durowej, szczepionki przeciw wściekliznie i t. d., 1.740 l szczepionek leczniczo-ochronnych (antivirus różnego rodzaju, przeważnie mieszaniny, szczepionki gonokokowe, szczepionki Danysza i t. d.), a oprócz tego poważne ilości preparatów dżagnostycznych, organopreparatów oraz preparatów do celów weterynaryjnych.

Państwowa Szkoła Higjeny zajmuje się szkoleniem lekarzy-higjenistów oraz personelu pomocniczego. Każdy lekarz powiatowy przechodzi roczny kurs praktyki, z którego 9 miesięcy spędza w szkole, 3 zaś pozostałe miesiące w ośrodkach zdrowia i w urzędach administracji sanitarnej. Niezależnie od tego urządzane są kursy dla lekarzy-praktyków, którzy zajmują się dodatkowo higieną oraz walką z chorobami społecznymi. Obok personelu sanitarnego szkoła kształci w dziedzinie higjeny pracowników różnych kategorii, którzy w działalności swej potrzebują wiadomości z tej dziedziny, a więc inżynierów, inspektorów pracy, nauczycieli szkół powszechnych. Propaganda o charakterze specyficznym wśród działaczy społecznych obejmuje m. in. doroczne kursy przeciwalkoholowe. Ogółem przez Państwową Szkołę Higjeny przeszło do końca 1933 roku powyżej 5 tys. słuchaczy.

Przy Państwowej Szkole Higjeny istnieje muzeum chorób zakaźnych, muzeum techniki sanitarnej i higjeny mieszkania.

Państwowy Zakład Higjeny posiada skromną, lecz dobrze zaopatrzoną bibliotekę.



X

WSPÓŁDZIAŁANIE Z INSTYTUCJAMI POROZUMIENIA MIĘDZYNARODOWEGO

Współdziałanie Polski z instytucjami porozumienia międzynarodowego	413
1. Liga Narodów	414
a) Komisja Doradcza do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą.	414
b) Komitet Rzeczoznawców do spraw opieki nad ubogimi cudzoziemcami	416
c) Komitet Higieny	417
d) Komisja Doradcza do spraw walki z opjum	418
2. Międzynarodowy Urząd Higieny Publicznej	420
3. Międzynarodowa Organizacja Pracy	421
4. Międzynarodowe Stowarzyszenie Postępu Społecznego	430
5. Międzynarodowy Czerwony Krzyż	432

WSPÓŁDZIAŁANIE POLSKI Z INSTYTUCJAMI POROZUMIENIA MIĘDZYNARODOWEGO.

Stuletni okres niewoli usunął Polskę z widowni światowej aż do 1919 roku. Dla społeczeństw, które z tych czy innych względów przeszły nad jej rozbiorami do porządku dziennego, wymazanie z mapy granic politycznych Polski było wymazaniem z pamięci narodu polskiego. Świat społeczny, świat szarego człowieka miał o Polsce wiadomości niemal legendarne, jako o narodzie bujnej, romantycznej przeszłości, jako o kraju zacofanej szlachty, cięmiężonego chłopstwa, spiskowców i rewolucjonistów. Nasze bieżące realne wartości społeczne, gospodarcze i kulturalne z trudem przedostawały się poprzez mury niewoli.

W czasie wojny europejskiej sytuacja ta zasadniczo zaczęła się zmieniać. Dla świata politycznego zjawienie się na mapie Polski nie było niespodziewane. Ale świat społeczny ze zdziwieniem i niedowierzaniem przyglądał się wielkiemu państwu, które nagle wyłoniło się z otchłani wojny. Ciekawość ta rosła łącznie ze wzrostem sił niepodległej Polski. Oczywiście Państwo Polskie potrzebowało pewnego czasu, ażeby zająć i ugruntować należne sobie miejsce w rodzinie państw współczesnych.

Przy wzajemnym zapoznawaniu się Polski z innymi członkami tej rodziny niezmierną wagę posiadał i nieprzestaje posiadać bezpośredni, żywy kontakt przy pomocy różnego typu organizacji międzynarodowych. Z jednej bowiem strony przynależność do tych organizacji ułatwia spożytkowanie na własnym gruncie doświadczeń zagranicy, z drugiej pozwala na wnoszenie polskich cegiełek do budowy rozwoju społecznego w skali światowej. Przynależność Polski do organizacji międzynarodowych, podtrzymywana przez rząd i społeczeństwo, przyczyniła się też niemało do tego, że Polska „na mapie” przekształciła się już dla nawet najbardziej odległych społeczeństw obcych w pojęcie, wypełnione treścią naszej bogatej

przeszłości i twórczej teraźniejszości, która, zachowując charakter narodowy, odpowiada całkowicie prądom myśli nowoczesnej.

Współczesność Polski odrodzonej umożliwia jej efektywną współpracę w łonie Międzynarodowej Organizacji Pracy i innych organów Ligi Narodów, jak niemniej w najrozmaitszych innych międzynarodowych związkach i towarzystwach, z których poniżej wymieniono tylko parę najważniejszych. O niektórych stowarzyszeniach międzynarodowych, mających cele zdrowotne, wspomniano w części „Zdrowie publiczne”, wiele jednak organizacji, mimo współudziału w nich Polski, trzeba było, zupełnie pominać ze względu na ramy zakreślone pracy niniejszej.

1. LIGA NARODÓW.

Art. 23 traktatu wersalskiego w swym punkcie c) powierza Lidze Narodów ogólny nadzór nad porozumieniami w sprawach handlu kobietami i dziećmi, handlu opjum i innymi środkami odurzającymi; pod punktem zaś f) zobowiązuje członków Ligi, aby dołożyli starań w kierunku poczynienia zarządzeń międzynarodowych celem zapobiegania chorobom oraz ich zwalczania.

Państwo Polskie bierze czynny udział przez swych delegatów w następujących komisjach, powołanych do życia w wykonaniu tego artykułu.

a) *Komisja Doradcza do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą.*

W skład Komisji Doradczej do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą (Commission consultative de l'enfance et de la jeunesse) wchodzi delegaci rządów 14 państw: Belgji, Chili, Danji, Wielkiej Brytanji, Francji, Hiszpanji, Indyj Brytyjskich, Italji, Japonji, Polski, Rumunji, Turcji i Urugwaju, a nadto z głosem doradczym przedstawiciele wielkich międzynarodowych organizacji społecznych, na zaproszenie zaś — odpowiedni rzeczoznawcy z pośród wybitnych osób ze świata naukowego.

Komisja dzieli się na dwa komitety: komitet opieki nad dzieckiem i komitet walki z handlem kobietami i dziećmi. W sprawach interesujących oba komitety Komisja obraduje w t. zw. komitecie mieszanym.

W pracach komitetu opieki nad dzieckiem (Comité de la protection de l'enfance) mieszczą się sprawy takie,

jak: opieka nad matką i niemowlęciem, pielęgniarstwo społeczne, opieka moralna, prawna i materialna nad dziećmi nieślubnymi, zagadnienie przestępstwa opuszczenia rodziny, problem opieki nad dziećmi opuszczonymi, zaniedbanymi i przestępczymi, opieka nad dziećmi kalekami, opieka nad dziećmi niewidomymi, wpływ bezrobocia na dzieci i młodzież i t. d.

Prace komitetu walki z handlem kobietami i dziećmi (*Comité de la traite des femmes et des enfants*) opierają się na materiale faktycznym, jaki stanowią wyniki badań, przeprowadzonych z ramienia komitetu przez ekspertów. Jedna grupa badań objęła kraje przeważnie europejskie; dwuletnia zaś ekspedycja komisji rzeczoznawców Ligi Narodów zbadała stosunki na bliskim, średnim i dalekim wschodzie. Ankiety te wyświełiły na podstawie niezbitych dowodów międzynarodowy charakter handlu „żywym towarem”. Sprawozdania z tych badań uzupełnione są przeprowadzoną w roku 1934 ankietą o domach publicznych.

Opierając się na badaniach powyższych, komitet walki z handlem kobietami i dziećmi prowadzi przy pomocy specjalnych podkomitetów prace, mające na celu zwalczanie akcji handlarzy „żywym towarem”, sutenerstwa, domów publicznych i t. p. Działanie to idzie przede wszystkim w kierunku popierania akcji zapobiegawczej.

W Polsce akcją tą kieruje Polski Komitet Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi, centralizujący poczynania kilkudziesięciu instytucji krajowych i wchodzący w skład Międzynarodowego Biura do Spraw Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi z siedzibą w Londynie. Ponadto zagadnienie to jest regulowane przez ustawodawstwo karne i społeczne.

W wysiłku tym Polska bierze żywy udział nie tylko przez uczestniczenie w pracach Komisji i dalszej procedurze Ligi Narodów, ale i przez własną politykę w dziedzinie walki z nierządem; polityka ta zmierza systematycznie do postępu w myśl hasła abolicjonistycznych.

Na podstawie prac Komisji Doradczej do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą V Komisja Społeczna zgromadzenia Ligi Narodów uchwała w poszczególnych sprawach rezolucje, zalecenia dla rządów, bądź wreszcie projekty konwencji międzynarodowych. Pośród tych ostatnich wymienić należy w pierwszym rzędzie konwencję w sprawie zwalczania handlu kobietami i dziećmi.

Rzeczpospolita Polska oświadczeniem swego rządu z dnia 8 września 1922 roku przystąpiła do porozumień międzynarodowych, zawartych w Paryżu przed odzyskaniem naszego bytu niepodległego (porozumienie międzynarodowe z 18 maja 1904 r. i konwencja międzynarodowa z 4 maja 1910 roku). Następnie zaś w nor-

malnym porządku prawnym ratyfikowała¹⁾ w 1924 roku konwencję genewską z 30 września 1921 roku, mającą na celu przedewszystkiem zwalczanie handlu dziećmi obu płci, poza tem zaś wydawanie sobie wzajemnie przez państwa osobników podejrzanych o przestępstwo handlu kobietami i dziećmi, ochronę kobiet i dzieci poszukujących pracy poza granicami kraju ojczystego i t. d.

Konwencja uchwalona 11 października 1933 roku, podpisana również przez przedstawiciela Polski, rozciąga zasady zwalczania handlu dziećmi także na kobiety dorosłe, kwalifikując jako przestępstwo czyn wywiezienia zagranicę kobiety dorosłej nawet za jej zgodą.

b) Komitet Rzeczoznawców do spraw opieki społecznej nad ubogimi cudzoziemcami.

Na wniosek Komisji Doradczej do spraw opieki nad dziećmi Rada Administracyjna Ligi Narodów powołała w 1931 roku, w związku ze sprawą opieki nad małoletnimi obywatelami obcymi, komitet Rzeczoznawców do spraw opieki społecznej nad ubogimi cudzoziemcami oraz wykonywania zagranicą zobowiązań alimentacyjnych (Comité d'experts pour l'assistance aux étrangers indigents et l'exécution à l'étranger des obligations alimentaires). Przygotowany bowiem przez Komisję Doradczą wstępny projekt konwencji w sprawie opieki nad małoletnimi obywatelami obcymi, jakkolwiek oparty na zasadach humanitarnych i liberalnych, napotkał przy uchwalaniu na trudności formalne, jako zawierający wiele postanowień sprzecznych z poglądami państw emigracyjnych. Prócz tych zastrzeżeń większość państw zażądała potraktowania sprawy małoletnich łącznie z całokształtem zagadnienia opieki społecznej nad ubogimi cudzoziemcami. Analogicznie nie dały pozytywnego rezultatu prace Komitetu Higieny przy Lidze Narodów nad sprawą międzynarodowego uregulowania wzajemnej pomocy w stosunku do chorych obywateli obcych. Sprawy opieki społecznej nad cudzoziemcami regulowane były przez umowy dwustronne, opierające się pierwotnie na t. zw. konwencji w Eisenach z roku 1853, która ustaliła ogólnikową zasadę zrównania obywateli obcych z własnymi. W miarę przechodzenia państw imigracyjnych z polityki liberalnej na reglamentacyjną zaczęto wysuwać zasadę zwrotu kosztów opieki nad cudzoziemcami państwu pobytu przez państwo ojczyste.

Komitet Rzeczoznawców rozpoczął swą działalność dopiero w 2^{1/2} roku po powołaniu go do życia. Stało przed nim zadanie osiągnięcia porozumienia między państwami imigracyjnymi i emigracyjnymi. Komitet znalazł się wobec dwóch sprzecznych tez:

¹⁾ Ustawa z dnia 13 lutego 1924 roku.

teza liberalna zmierzała do nadania projektowi konwencji charakteru społecznie postępowego i uprzystępnienia emigrantom w jak najszerszej mierze możliwości korzystania z opieki społecznej w państwie pobytu; teza restryktywna ograniczała do minimum prawa emigrantów do opieki i uzależniała ją od szeregu warunków, zmierzających do odciążenia państwa pobytu przez państwo ojczyste—wbrew pogładowi, iż emigranci, którzy pracą swoją wzbogacili gospodarstwo kraju pobytu, winni mieć w chwilach ciężkich prawo do opieki społecznej narówni z obywatelami kraju pobytu i na koszt tegoż kraju.

Opracowany przez komitet Rzeczoznawców projekt międzynarodowej konwencji, niezmiernie ważny dla Polski ze względu na znaczną liczbę wychodźców polskich, stanowi kompromis między powyższymi tezami. Losy tego projektu nie są zakończone.

c) Komitet Higjeny.

Działalność Komitetu Higjeny Ligi Narodów poprzedziła tymczasowa komisja do spraw epidemij (Commission des épidemies), utworzona w 1920 roku po konferencji specjalistów w dziedzinie higjeny celem koordynowania i pomocy w walce z epidemjami, srożącemi się podówczas w Europie Wschodniej, t. j. w Polsce, Rosji i państwach bałtyckich.

Upadając pod ciężarem obowiązków sanitarnych, wynikających z przeciągania przez terytorjum polskie zdemobilizowanych żołnierzy różnych armij i jeńców oraz uchodźców najrozmaitszej narodowości, Polska zwróciła się o pomoc do Ligi Narodów. W marcu 1922 roku zebrała się w Warszawie konferencja przedstawicieli 27 państw europejskich, która przygotowała obszerny program przeciwdziałania szerzeniu się chorób zakaźnych, lecz program ten mógł być wykonany tylko częściowo z powodu braku odpowiednich środków finansowych. Jednakże konferencja ułatwiła porozumienie między władzami polskimi a rosyjskimi i zawarcie pierwszych polskich bilateralnych konwencyj sanitarnych, mianowicie: z Łotwą—w dniu 7 lipca 1922 roku, z Niemcami—w dniu 18 grudnia 1922 roku, z Rumunją—w dniu 20 grudnia tegoż roku, z Rosją, Ukrainą i Białorusią—w dniu 7 lutego 1923 roku, wreszcie z Czechosłowacją—w dniu 5 września 1925 roku.

Przy energicznem zwalczaniu przez Polskę własnymi siłami epidemij zawleczonych ze Wschodu, powyższe usiłowania międzynarodowe dopomogły do uchronienia Europy centralnej przed poważną klęską chorób zakaźnych.¹⁾

¹⁾ Por. rozdział 3 w części p. t. „Zdrowie publiczne”.

W czasie, kiedy tymczasowa komisja do spraw epidemij zajmowała się walką z niemi w Europie północno-wschodniej i w Grecji, ukonstytuował się w Genewie Komitet Higjeny Ligi Narodów (Comité d'Hygiène), narazie jako instytucja tymczasowa, później o charakterze stałym.

Komitet Higjeny Ligi Narodów składa się z około 20 członków—specjalistów ze środowiska uczonych lub wyższych władz służby zdrowia w różnych krajach Europy, Ameryki Południowej i Dalekiego Wschodu (nawet i nie należących do Ligi Narodów), którzy reprezentują nie rządy, lecz jedynie wiedzę i fachowość w danym zakresie. Komitet zajmuje się wyłącznie pracami o charakterze praktycznym, unikając wszelkich badań o celach wyłącznie teoretycznych, a działalność jego ocenił długoletni sekretarz Ligi Narodów sir Eric Drummond jako szczególnie wszechstronną¹⁾.

Komitet Higjeny ma za zadanie: informowanie Ligi Narodów o sprawach higjeny publicznej w poszczególnych krajach, ustalanie programu sekcji higjeny w sekretarjacie Ligi²⁾, wytworzenie ściślejszego stosunku między administracją sanitarną państw członków Ligi Narodów, organizowanie szybkiej informacji o chorobach epidemicznych i powoływanie misyj specjalnych dla celów ochrony zdrowia publicznego przy udziale państw zainteresowanych.

Polski członek Komitetu Higjeny, mianowany do niego stale począwszy od 1921 roku, formułuje postulaty sanitarne Polski i informuje o naszych zarządzeniach sanitarnych, a zwłaszcza bierze czynny udział w pracach Komitetu, obchodzących szczególnie Polskę ze względu na jej swoiste warunki i potrzeby, jak np. w sprawie higjeny wsi.

d) Komisja Doradcza do spraw walki z opjum i innemi środkami odurzającemi.

Za jeden z ważniejszych działów w obrębie społecznej i humanitarnej działalności Ligi Narodów uważa się walkę z handlem opjum i innemi narkotykami, a to ze względu na wchodzące tu w grę wielkie interesy, rozmiary zwalczanego zła i zrozumiałą troskę o zdrowie publiczne. Sprawy te grupują się w trzy działy: 1) zagadnienie opjum do palenia, dotyczące przeważnie tylko Wschodu; 2) zagadnienie narkotyków, otrzymywanych drogą chemiczną z opjum

¹⁾ We wstępie do wydawnictwa sekretarjatu Ligi Narodów „Dix ans de coopération internationale”, 1930.

²⁾ Długoletnim dyrektorem tej sekcji jest Polak dr. Ludwik Rajchman, poprzednio dyrektor polskiego Państwowego Centralnego Zakładu Epidemiologicznego w Warszawie (późniejszy Państwowy Zakład Higjeny).

i liści rośliny koka; 3) zagadnienie surowców dostarczanych przez kraje, które hodują te rośliny.

Już pierwsze zgromadzenie Ligi Narodów powołało do życia Komisję Doradczą do spraw walki z opjum i innymi środkami odurzającymi (Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles) celem wspierania członków Ligi w wykonywaniu ich obowiązków, wynikających z konwencji haskiej z roku 1912. Konwencja ta wymierzona była w pierwszej linii przeciwko nadużywaniu opjumu na Dalekim Wschodzie, a wobec zastraszającego wzmożenia się używania narkotyków po wielkiej wojnie włączona została do warunków traktatów pokojowych. Dowodzi to dużego praktycznego znaczenia kwestji narkomanij we wszystkich krajach zamieszkałych przez rasę białą.

Komisja Doradcza doprowadziła do zawarcia w 1925 roku ściślejszego układu i konwencji, podpisanych pierwotnie przez 7 krajów, do których czasem przystąpili prawie wszyscy członkowie Ligi Narodów (przeciwstawili się jednak tym aktom dwa wielkie kraje szczególnie zainteresowane w sprawie nielegalnego handlu narkotykami — Chiny i Stany Zjednoczone A. P. motywując swe stanowisko obawą przed wzmożeniem się handlu nielegalnego właśnie skutkiem tego, że przewidziane w drodze międzynarodowej kontyngenty światowe stanowią drobny ułamek — około 0,1 — obecnego zapotrzebowania).

W myśl konwencji z 1925 roku powstał centralny stały komitet do spraw opjumu (Comité central permanent de l'opium), złożony z 8 specjalistów „bezstronnych i niezależnych”.

Zreorganizowana w początkach 1930 roku, Komisja Doradcza do spraw walki z opjum i innymi szkodliwymi środkami odurzającymi objęła przedstawicieli następujących państw: Austrii, Boliwji, Wielkiej Brytanji, Chin, Egiptu, Francji, Hiszpanji, Holandji, Indyj, Italji, Japonji, Jugosławji, Meksyku, Polski, Portugalji, Sjamu, Stanów Zjednoczonych A. P. (w charakterze doradcy), Szwajcarii i Urugwaju, a nadto trzech t. zw. asesorów.

W 1931 roku zawarta została konwencja o ograniczeniu fabrykacji i o uregulowaniu podziału środków odurzających, a w związku z nią powstał czteroosobowy organ kontroli (Organe de contrôle), który ma za zadanie badać obliczenie zgłaszanego przez rządy, zapotrzebowania na narkotyki i ustalać w miarę możliwości zapotrzebowanie tych krajów, które zgłoszeń takich nie przedstawiają.

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała wszystkie trzy konwencje międzynarodowe w sprawie szkodliwych środków odurzających: konwencję haską z 1912 roku — oświadczeniem rządowym z dnia 30 grudnia 1922 roku; konwencję z 1925 roku — oświadczeniem

rządowym z dnia 28 września 1927 roku; konwencję z 1931 roku — ustawą sejmową z 15 grudnia 1932 roku.

2. MIĘDZYNARODOWY URZĄD HIGJENY PUBLICZNEJ.

Międzynarodowy Urząd Higjeny Publicznej (Office international d'Hygiène publique) istnieje w Paryżu od 1907 roku, w wyniku porozumienia, zawartego w Rzymie między 12 państwami. W 1933 roku Urząd obejmował 51 krajów w różnych częściach świata.

Niezależnie od prac, prowadzonych przez Komitet Higjeny Ligi Narodów, jakkolwiek w porozumieniu z nim, Międzynarodowy Urząd Higjeny Publicznej opracowuje projekty konwencji międzynarodowych w sprawach zdrowia publicznego, zbiera materiały o chorobach będących przedmiotem tych konwencji i komunikuje te materiały państwom zrzeszonym, przeprowadza badania i ankiety oraz gromadzi materiały dotyczące innych chorób i innych spraw z zakresu higjeny publicznej celem przygotowania dalszych konwencji międzynarodowych.

Przeprowadzone dzięki Międzynarodowemu Urzędowi Higjeny Publicznej dwie międzynarodowe konwencje sanitarne, obie podpisane w Paryżu — pierwsza jeszcze 17 stycznia 1912 roku, druga zaś, nowelizująca poprzednią, 21 czerwca 1926 roku — dotyczą chorób zakaźnych (dżumy, cholery, febry żółtej, tyfusu plamistego, ospy). Uzupełnia je konwencja sanitarna z 1933 roku, która ma na celu profilaktykę międzynarodową w zakresie chorób zakaźnych na odcinku komunikacji powietrznej.

Porozumienie międzynarodowe, podpisane w Brukseli dnia 1 grudnia 1924 roku, przewiduje utworzenie i utrzymywanie w większych portach morskich i śródlądowych punktów wenerologicznych na użytek marynarzy, któreby zapewniały im bez różnicy narodowości bezpłatne leczenie.

Konwencja międzynarodowa z 1930 roku w sprawie szczepionki przeciwdyfteryicznej uprawnia obieg i stosowanie szczepionek przeciwdyfteryicznych, wytworzonych przy zachowaniu zastrzeżonych warunków w jednym z krajów-sygnatarjuszy na terytorjum wszystkich pozostałych krajów-sygnatarjuszy.

Badania Międzynarodowego Urzędu Higjeny Publicznej prowadzone były w zakresie spraw następujących: gruźlica, choroby weneryczne, leczenie związkami arsenobenzenowemi, zimnica, trąd, rak, tyfus i paratyfusy, szkarlatyna, tyfus powrotny, leczenie meningitu cerebrospinalnego i poliomyelitu, śpiączka, wąglik, dna, badania zapobiegawcze, umieralność na wsi i w miastach, higjena okrętowa, pomoc lekarska dla tubylców, narkotyki i narkomanje, ustawo-

dawstwo z dziedziny środków terapeutycznych, konserwacja środków żywnościowych, dezynfekcja, woda do picia i użytkowa, szpitalnictwo i in.

Po odzyskaniu niepodległości Polska przystąpiła do Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej w 1920 roku i od tego czasu posiada w nim stałego delegata. Sprawy i zarządzenia sanitarne Polski dostarczały przedmiotu do 26 prac pomieszczonych w wydawanym przez Urząd Biuletynie.

Wszystkie wymienione powyżej układy, z wyjątkiem konwencji o szczepionce przeciwdifterycznej, są przez Polskę ratyfikowane. Do przedwojennej konwencji paryskiej z 1912 roku Polska przystąpiła w 1923 roku, do konwencji z 1926 roku—w 1932 roku; porozumienie w sprawie ułatwienia marynarzom handlowym leczenia chorób wenerycznych uzyskało aprobatę ciał ustawodawczych w 1934 roku i oczekuje tylko na opublikowanie i zgłoszenie przystąpienia.

W wykonaniu ostatnio wymienionego porozumienia brukselskiego istnieje w Gdyni przychodnia dla chorych wenerycznie marynarzy statków handlowych tych państw, które również przystąpiły do powyższej konwencji.

3. MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA PRACY.

Traktat wersalski, który powołał do życia Ligę Narodów, przewiduje w swej części XIII utworzenie drugiego obok Ligi organu międzynarodowego, przeznaczonego specjalnie do spraw międzynarodowej polityki społecznej. Organem tym jest Międzynarodowa Organizacja Pracy (Organisation internationale du Travail).

Współpraca Polski z Organizacją była od samego początku bardzo intensywna. Nie ujmowaliśmy swego członkostwa jako faktu formalnego, zdawaliśmy sobie sprawę z głębokiego znaczenia instytucji międzynarodowej, która w dobie bieżącej postawiła sobie za dewizę hasło „Praca nie jest tylko towarem”, a do wcielania w życie tej dewizy posiada szczególny atrybut w postaci przynależności pięćdziesięciu kilku państw z wielkimi mocarstwami przemysłowymi na czele.

Międzynarodowa Organizacja Pracy obejmuje trzy organa: Międzynarodową Konferencję Pracy, Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy oraz samo Międzynarodowe Biuro Pracy.

Międzynarodowa Konferencja Pracy (Conférence internationale du Travail) może być przyrównana do mię-

dzynarodowego parlamentu społecznego. Reprezentowane są w niej rządy oraz organizacje pracodawców i pracowników wszystkich państw należących do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Sesje Konferencji odbywają się w zasadzie raz na rok. Głównem jej zadaniem jest tworzenie międzynarodowych norm prawnych w zakresie ustawodawstwa społecznego. Ratyfikując te normy, państwa biorą na siebie obowiązek ścisłego ich przestrzegania.

Ciałem kierowniczym Międzynarodowej Organizacji Pracy jest Rada Administracyjna Międzynarodowego Biura Pracy (Conseil administratif du Bureau international du Travail). Składa się ona obecnie z 32 członków¹⁾, z których 16 reprezentuje rządy; pozostałych 16 członków Rady stanowią w równej liczbie przedstawiciele pracodawców i pracowników. Skład Rady wybierany jest co trzy lata przez Międzynarodową Konferencję Pracy, z wyjątkiem 8 państw, które dzięki swemu najwybitniejszemu znaczeniu przemysłowemu posiadają mandaty stałe w przedstawicielstwie rządów.

Międzynarodowe Biuro Pracy (Bureau international du Travail) stanowi wielką instytucję badawczą w zakresie stosunków socjalnych całego świata. Przygotowuje ono wszelkie przedwstępne materiały dla międzynarodowych konferencji pracy, przeprowadza ankiety, zwołuje narady specjalne, wydaje liczne publikacje — słowem, jest to laboratorium naukowe Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Międzynarodowa Konferencja Pracy uchwaliła na swych dotychczasowych 18 sesjach 44 projektów konwencji oraz szereg zaleceń. Konwencje i zalecenia tworzą coś w rodzaju międzynarodowego kodeksu pracy. Międzynarodowa Organizacja Pracy, ustalając tryb postępowania dla ratyfikacji konwencji, zobowiązała wszystkich swych członków do wdrażania w określonym terminie postępowania ratyfikującego. Niemniej jednak rychło okazało się, że procedura taka nie przesądza o ratyfikowaniu konwencji, która zależy pod względem formalnym od władz państw suwerennych, rzeczowo zaś natrafia na poważne przeszkody skutkiem daleko posuniętych przyrodzonych, gospodarczych i kulturalnych odrębności poszczególnych krajów.

Od samego początku działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy Rzeczpospolita Polska posiada miejsce w jej Radzie Administracyjnej, które jednak przypada jej nie z tytułu zaliczenia do 8 państw o najwybitniejszym znaczeniu przemysłowym, lecz z wyboru. Powtarzający się wybór Polski jest dowodem uznania dla jej

¹⁾ Do uchwały XVIII Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1934 roku R. A. M. B. P. składała się z 24 członków — w połowie przedstawicieli rządów i w połowie przedstawicieli pracodawców i pracowników.

gospodarczego, społecznego i politycznego znaczenia. W pierwszym okresie na ponawianie tego wyboru wpływała również niewątpliwie popularność w świecie międzynarodowym inż. Franciszka Sokala, który był naszym przedstawicielem do spraw pracy podczas konferencji paryskiej w 1919 roku, a następnie pierwszym naszym delegatem do Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy.

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała dotychczas 17 konwencji. Trzydzieści ratyfikacji polskich¹⁾ zarejestrowano w sekretariacie Ligi Narodów dnia 21 czerwca 1924 roku; jedną konwencję²⁾ (w sprawie traktowania pracowników obcych narówni z krajowymi w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy) — dnia 28 lutego 1928 roku; dwie³⁾ (konwencja w sprawie umowy najmu marynarzy i konwencja w sprawie repatrjacji marynarzy) — dnia 8 sierpnia 1931 roku; wreszcie siedemnastą z kolei polską ratyfikację⁴⁾ (konwencja o oznaczaniu wagi na ciężkich przesyłkach przewożonych na statkach) zarejestrował sekretariat Ligi dnia 18 czerwca 1932 roku.

Kilka konwencji, złożonych przez rząd do ratyfikacji właściwym organom, nie zostały jeszcze definitywnie rozpatrzone przez ciała ustawodawcze; niektóre znów znajdują się w toku postępowania między Ministerstwem Opieki Społecznej a Ministerstwem Spraw Zagranicznych lub Radą Ministrów.

Za odrębną grupę konwencji ratyfikowanych przez Polskę można uważać 6 konwencji w sprawach ochrony dzieci i młodocianych.

1. Konwencja w sprawie określenia najniższego wieku dopuszczenia dzieci do pracy przemysłowej (projekt uchwalony na I sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie w 1919 roku) zawiera zakaz zatrudniania w przemyśle dzieci poniżej lat 14-u.

Konstytucja polska z 18 marca 1921 roku ustaliła ogólny zakaz pracy zarobkowej dzieci poniżej lat 15-u, i ta granica wieku zachowana jest w ustawie z 2 lipca 1924 roku w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet.

2. Inna konwencja, uchwalona jako projekt na specjalnej „morskiej” sesji Konferencji w Genui w 1920 roku, określa również na lat 14 najniższy wiek dopuszczenia dzieci do pracy w żegludze morskiej.

U nas obowiązuje w tej mierze ogólna granica lat 15, ustalona przez pierwszą polską konstytucję.

3. Trzecia konwencja, uchwalona na III sesji Konferencji w Genewie w 1921 roku, ustala wiek minimalny przy pracy zarobkowej w rolnictwie; ogranicza się jednak do postanowień,

¹⁾ Ustawy ratyfikacyjne z dnia 19 grudnia 1923 roku.

²⁾ Ustawa ratyfikacyjna z dnia 24 czerwca 1927 roku.

³⁾ Ustawy ratyfikacyjne z dnia 18 marca 1931 roku.

⁴⁾ Ustawa ratyfikacyjna z dnia 28 stycznia 1932 roku.

że nie wolno zatrudniać młodocianych poniżej lat 14 w rolnictwie w godzinach nauki szkolnej, a okres nauki szkolnej w ciągu roku winien wynosić co najmniej 8 miesięcy.

Postanowienia tej konwencji wykonywane są w Polsce na podstawie powszechnego obowiązku szkolnego, przyczem liczba dni wolnych od nauki nie przekracza wraz z wakacjami 3-ch miesięcy.

4. Zasadniczem postanowieniem konwencji waszyngtońskiej w sprawie pracy nocnej młodocianych w przemyśle jest zakaz pracy nocnej młodocianych poniżej lat 18-tu w ciągu 11 godzin na dobę, w czem winien mieścić się okres między 10-tą wieczór a 5-tą rano.

Postanowienia polskiej ustawy z 18 grudnia 1919 roku w brzmieniu z 25 października 1933 roku odpowiadają przepisom tej konwencji, a 11-godzinny odpoczynek nocny obejmuje: w zakładach pracujących na jedną zmianę czas między 8-ą wieczór a 6-ą rano, w zakładach czynnych na dwie zmiany czas między 10-ą wieczór a 5-ą rano.

Dwie konwencje, uchwalone na III sesji Konferencji w 1921 roku, dotyczą ochrony pracy młodocianych w żegludze morskiej.

5. Jedna z nich ustala zakaz zatrudniania młodocianych poniżej lat 18 w węglowniach i kotłowniach na statkach.

Zakaz ten zawarty jest w rozporządzeniu ministra Pracy i Opieki Społecznej z 29 lipca 1925 roku pośród spisu robót wzbronionych młodocianym.

6. Druga z tych konwencji wymaga, aby młodociani poniżej lat 18, przystępując do pracy na statkach, przedstawiali zaświadczenie lekarskie, stwierdzające ich zdatność do tej pracy.

Analogiczny przepis ogólny zawiera nasza ustawa z 2 lipca 1924 roku w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet.

7. Konwencja o odpoczynku tygodniowym w zakładach przemysłowych (III sesja Konferencji w 1921 roku) ustala dla całego personelu tych zakładów co najmniej 24-godzinny odpoczynek w okresie 7-dniowym — o ile to możliwe, w dniu uświęcone tradycją lub zwyczajem (polska ustawa ratyfikacyjna z dnia 19 grudnia 1923 roku).

W Polsce praca w niedzielę i dnię świąteczne jest wzbroniona przez ustawę z 18 grudnia 1919 roku o czasie pracy w przemyśle i handlu (brzmienie obowiązujące z 25 października 1933 roku).

Trzy konwencje, które Polska, podobnie jak poprzednio wyszczególnione, ratyfikowała ustawami z dnia 19 grudnia 1923 roku, a z których dwie dotyczą marynarzy, traktują o sprawach rynku pracy.

8. Konwencja waszyngtońska w sprawie bezrobocia nakłada na państwa ratyfikujące obowiązki: a) nadsyłania do Międzynarodowego Biura Pracy co trzy miesiące sprawozdań o walce z bezrobociem; b) utworzenia systemu bezpłatnych publicznych biur pośrednictwa pracy; c) zawarcia układów z innymi państwami celem zapewnienia pracownikom obcym świadczeń na wypadek braku pracy równoznacznych ze świadczeniami przysługującymi robotnikom krajowym.

Wykonywanie tej konwencji w Polsce zapewnione zostało na odcinku pośrednictwa pracy jeszcze przed powstaniem konwencji międzynarodowej przez dekret Naczelnika Państwa z 27 stycznia 1919 roku o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami; obecnie to wykonywanie gwarantuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 roku o połączeniu Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy. Ministerstwo Opieki Społecznej przesyła stale sprawozdania z działalności biur (dawniej urzędów) pośrednictwa pracy. Wreszcie ustawa z 6 lipca 1923 roku zapewniła świadczenia na wypadek braku pracy obywatelom obcym zasadniczo, pomijając nawet dwustronne konwencje, zawarte w tym zakresie z poszczególnymi państwami.

9. Konwencja w sprawie odszkodowania na wypadek bezrobocia z powodu rozbicia się statku z II sesji Konferencji w 1920 roku zmierza do zapewnienia w tym wypadku marynarzowi wypłaty odszkodowania za wszystkie dni faktycznego bezrobocia, w wysokości umówionego wynagrodzenia, z ograniczeniem do rozmiarów płacy dwumiesięcznej.

Uzgodnienie dawnej ustawy o służbie marynarza¹⁾ z postanowieniami powyższej konwencji dokonane zostało w drodze ustawy z 17 marca 1933 roku, która dostosowała całkowicie przepisy obowiązujące w Polsce do norm konwencji.

10. Konwencja w sprawie pośrednictwa pracy dla marynarzy, z tego samego roku co poprzednia, zawiera zakaz zarobkowego pośrednictwa pracy dla tej kategorii pracowników.

Ustawa polska z 21 października 1921 roku ustaliła tę zasadę w skali ogólnej: pozwolenie na wykonywanie jakiegokolwiek zarobkowego pośrednictwa pracy ograniczone zostało przez tę ustawę do osób, które posiadały takie pozwolenie w chwili wejścia jej w życie. Wobec tego zaś, że wówczas nie było w Polsce żadnych zarobkowych biur pośrednictwa pracy dla marynarzy, konwencja jest w Polsce całkowicie wykonywana bez potrzeby przepisów specjalnych. W roku 1931 przy gdyńskim państwowym urzędzie pośrednictwa pracy założono specjalny urząd pośrednictwa pracy dla marynarzy.

¹⁾ Ustawa z 2 czerwca 1902 roku.

11. Jedyna konwencja z zakresu prawa zrzeszania się dotyczy prawa zrzeszania się i koalicji robotników rolnych, a uchwalona została na III sesji Konferencji w 1921 roku. Przewiduje ona zapewnienie pracownikom rolnym takich samych praw do zrzeszania się i koalicji, jakie przysługują pracownikom przemysłowym, oraz zobowiązuje państwa ratyfikujące do uchylenia postanowień ograniczających prawa powyższe.

W Polsce prawo zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków zastrzegła zarówno konstytucja z 18 marca 1921 roku jak obecnie obowiązująca z 23 kwietnia 1935 roku. Dekret z 8 lutego 1919 roku w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowni-
czych związkach zawodowych oraz inne przepisy na nim oparte i wreszcie dawne przepisy niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB.) uregulowały te sprawy w poszczególnych dzielnicach Państwa.

Z pośród konwencji poświęconych ubezpieczeniom społecznym Polska ratyfikowała dwie: jedną w sprawie traktowania pracowników obcych narówni z krajowymi w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy, drugą zaś w sprawie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki w rolnictwie.

12. Konwencja w sprawie zrównania pracowników obcych w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy, uchwalona na VII sesji Konferencji w 1925 roku zobowiązuje państwo ratyfikujące do zapewnienia obywatelom obcym, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na jego terytorjum, jak również uprawnionym członkom rodziny, równych z własnymi obywatelami praw w zakresie odszkodowania za wypadki — bez względu na miejsce zamieszkania poszkodowanego (członków jego rodziny).

Polska ustawa z 6 lipca 1923 roku wyprzedziła omawianą konwencję, idąc przytem w zakresie równouprawnienia obywateli państw obcych znacznie dalej od niej: rozciąga bowiem na nich przepisy prawne o odszkodowaniu z tytułu wypadków przy pracy, a nadto gwarantuje im prawo do świadczeń z tytułu innych ubezpieczeń społecznych (na wypadek niezdolności do pracy, starości, śmierci, braku pracy) — nawet w razie zamieszkiwania poza granicami Polski (Rada Ministrów może powziąć decyzję o ograniczeniu praw w tym zakresie obywateli kraju, który zastosował ograniczenia w stosunku do obywateli polskich, lecz rząd polski nie korzystał dotąd nigdy z tego uprawnienia).

13. Konwencja w sprawie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki w rolnictwie, stanowiąca jeden z wyników prac III sesji Konferencji w 1921 roku, nakłada na państwa obowiązek rozciągnięcia ustawodawstwa o odszkodowaniu za wypadki przy pracy na wszystkich pracowników rolnych.

Na mocy obowiązującego w Polsce ustawodawstwa ubezpieczeniowego przedsiębiorstwa rolne (z wyjątkiem gospodarstw po

niżej 30 ha) objęte są ubezpieczeniem wypadkowym całkowicie w województwach centralnych, południowych i wschodnich, częściowo w województwach zachodnich.

14. W dziale higieny pracy konwencja, uchwalona przez III sesję Konferencji w 1921 roku w sprawie używania bieli ołowianej w malarstwie zakazuje (z nielicznymi wyjątkami) używania bieli ołowianej oraz związków ołowiu przy malarstwie wewnętrznym budynków.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 czerwca 1927 roku w sprawie produkcji, przywozu i użycia bieli ołowianej, siarczanu ołowiu oraz innych związków ołowiu całkowicie odpowiada postanowieniom konwencji, przewidując również te same co ona wyjątki od ogólnego zakazu.

Tworząc swą marynarkę od podstaw, Państwo Polskie miało możliwość zastosowania się w całej rozciągłości do wskazań międzynarodowych w zakresie ochrony pracy marynarzy. Ratyfikowało przeto, oprócz trzech konwencji uchwalonych na II „morskiej” sesji Konferencji w 1920 roku i dwóch konwencji uchwalonych na III sesji w 1921 roku a dotyczących ogółem ochrony pracy młodocianych zatrudnionych na statkach, pośrednictwa pracy marynarzy i ich bezrobocia na skutek rozbicia się statku, także dwie konwencje przegłosowane ostatecznie na IX Konferencji w 1926 roku: jedną w sprawie umowy najmu marynarzy, drugą w sprawie ich repatrjacji.

15. Konwencja w sprawie umowy najmu marynarzy zawiera szereg postanowień, regulujących sposób zawierania i treść umowy o pracę w marynare handlowej.

Ustawa z 2 czerwca 1902 roku o służbie marynarza, która dotąd obowiązuje w Polsce, czyni zadość postanowieniom tej konwencji.

16. Konwencja w sprawie repatrjacji marynarzy stanowi, iż każdy marynarz, który wypadł w czasie trwania umowy lub po jej ukończeniu, ma prawo do tego, aby być odstawionym bądź do swego kraju, bądź do portu, w którym się najął, bądź do portu wyjazdu statku, przyczem koszty repatrjacji nie mogą obciążać marynarza, jeżeli został on pozostawiony nie ze swej winy.

17. Ostatnią z ratyfikowanych dotychczas przez Polskę konwencji jest uchwalona na XII sesji Konferencji w 1929 roku konwencja o wskazywaniu wagi na ciężkich ładunkach przewożonych na statkach. Nakłada ona obowiązek oznaczania przed załadowaniem na statek wagi przesyłek ważących 1000 kilogramów lub więcej, przewożonych drogą morską lub wodną śródlądową.

Polska ustawa z 31 stycznia 1935 roku uczyniła zadość postanowieniom tej konwencji.

Poza dziedziną konwencji ratyfikowanych, obowiązujący w Polsce stan prawny w wielu wypadkach odbiega tylko nieznacznie od postanowień różnych konwencji jeszcze przez nas nieratyfikowanych. Między innymi, wymagania konwencji o ochronie kobiet przed porodem i po porodzie (I sesja Konferencji w Waszyngtonie w 1919 roku) uwzględnione są całkowicie w zakresie ochrony pracy przez ustawę z 2 lipca 1924 roku w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet; natomiast rozbieżność, istniejąca między polskim ustawodawstwem ubezpieczeniowym a konwencją pod względem długości okresu zasiłkowego, przysługującego matkom robotnicom przemysłowym, nie pozwala Polsce na ratyfikowanie konwencji. Tak samo obowiązująca u nas norma czasu pracy odpowiada w znacznym stopniu postanowieniom konwencji waszyngtońskiej.

Z długiego szeregu zaleceń przyjętych przez Międzynarodową Konferencję Pracy, należy wymienić na tem miejscu dwa najważniejsze dla Polski: w sprawie migracyj i w sprawie inspekcji pracy.

Zalecenie, przyjęte na IV sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1922 roku, nakłada na państwa zrzeszone obowiązek nadsyłania do Międzynarodowego Biura Pracy wszelkich rozporządzalnych informacji o emigracji, imigracji, repatrjacji i przewozie emigrantów. Zbyteczne dowodzić potrzeby zastosowania się Polski do powyższego zalecenia wobec wielkiej wagi, jaką zagadnienia migracyjne posiadają dla nas w naszych warunkach populacyjnych i gospodarczych.

Rząd polski współpracował nader czynnie przy dojściu do skutku na V sesji Konferencji w 1923 roku zalecenia o inspekcji pracy. Obowiązujące u nas normy ustawowe i praktyka inspekcji pracy najzupełniej odpowiadają temu zaleceniu. W uznaniu ważności dla ochrony pracy norm w niem zawartych, delegat Polski wystąpił na XIX Konferencji w 1934 roku z inicjatywą nadania tym normom formy konwencji.

Traktat wersalski nakłada na państwa będące członkami Międzynarodowej Organizacji Pracy obowiązek nadsyłania corocznie sprawozdań o stosowaniu ratyfikowanych przez nie konwencji. Sprawozdania o stosowaniu ratyfikowanych konwencji są rozpatrywane przez komisję rzeczoznawców do spraw art. 408 traktatu wersalskiego oraz przez specjalną komisję Międzynarodowej Konferencji Pracy. Niezależnie od powyższych sprawozdań rząd polski za pośrednictwem Ministerstwa Opieki

Spółecznej, narówni z pozostałymi członkami Międzynarodowej Organizacji Pracy, udziela odpowiedzi na kwestionariusze i ankiety Międzynarodowego Biura Pracy. Do przygotowywania prac tych zapraszane są także zainteresowane organizacje zawodowe pracowników i pracodawców. Odpowiedzi, publikowane następnie w rozchodzących się na cały świat wydawnictwach Biura, są najwłaściwszą propagandą polskiej racji stanu w dziedzinie socjalnej.

Przedstawiciele Polski zasiadają w rozlicznych komisjach Międzynarodowego Biura Pracy. Można poprzestać na wyliczeniu następujących komisji, w których biorą udział przedstawiciele przynajmniej jednego z czynników, składających się na Międzynarodową Konferencję Pracy: komisja emigracyjna, statystyki kosztów utrzymania i płac, higieny przemysłowej, pracy kobiet, pracowników prywatnych, pracowników umysłowych, zapobiegania wypadkom przy pracy.

Jednym z zagadnień, ogniskujących zainteresowanie członków Międzynarodowej Organizacji Pracy w latach depresji gospodarczej, jest podjęta w płaszczyźnie socjalnej walka z kryzysem przemysłu węglowego. Po odbyciu przedwstępnej konferencji technicznej, uchwalono w tempie przyspieszonym na XVI sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy konwencję o skróceniu czasu pracy w kopalniach węgla. Konwencji tej jednak do chwili wydania pracy niniejszej nie ratyfikowało żadne z państw będących wybitnymi producentami węgla, a wielokrotne w tej sprawie konferencje specjalne nie zdołały dopomóc w osiągnięciu konkretnych rezultatów. W międzyczasie okazała się konieczność rewizji projektu konwencji, nieratyfikowanego przez żadne z państw w nim wymienionych. Rewizji tej dokonano na XIX sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w 1935 roku.

Polska przywiązuje do tego zagadnienia wielką wagę, będąc po Anglii i Niemczech najwybitniejszym w Europie eksporterem węgla. Wniesiony do sejmu projekt ustawy ratyfikacyjnej uzależnia przystąpienie Polski do konwencji „węglowej” od złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez wymienione w niej pozostałe 6 państw węglowych (Anglia, Belgja, Czechosłowacja, Francja, Holandia i Niemcy).

Drugim zagadnieniem, które wysunęło się ostatnio na czoło prac Międzynarodowej Organizacji Pracy, jest sprawa skrócenia czasu pracy, jako środka walki z bezrobociem. Promotorem tej koncepcji były organizacje robotnicze, zwłaszcza brytyjskie, i rząd włoski. Nie spełniły się nadzieje na wyczerpujące załatwienie tej palącej kwestji przez Międzynarodową Organizację

Pracy. Mimo rozległych dyskusyj na specjalnej konferencji przygotowawczej i dwóch kolejnych dorocznych konferencjach pracy, projektowana konwencja o skróceniu czasu pracy w przemyśle wogóle nie została uchwalona. Wobec trudności, na jakie natrafiła konwencja powszechna, wysunięto więc projekt, aby w drodze konwencji międzynarodowych ustalić przynajmniej główną zasadę skrócenia czasu pracy oraz zastosowanie tej zasady w poszczególnych gałęziach przemysłu, stopniowo ustalanych na Międzynarodowej Konferencji Pracy. Na XIX sesji, uchwalono: konwencję, zawierającą ogólną zasadę skrócenia czasu pracy jako środka walki z bezrobociem, i konwencję o 42-godzinnym tygodniu pracy w zautomatyzowanych hutach szkła butelkowego.

Polska uzależnia przystąpienie swe do konwencji o skróceniu czasu pracy w tej czy innej formie od równoczesnego przystąpienia do tych konwencji państw, konkurujących z nią na rynkach międzynarodowych. Stanowisko to odpowiada całkowicie powszechnemu ustosunkowaniu się do reform socjalnych, które obecnie ujmowane są wszędzie pod kątem sytuacji gospodarczej zamiast, jak poprzednio, z punktu widzenia wyłącznie humanitarnego.

4. MIĘDZYNARODOWE STOWARZYSZENIE POSTĘPU SPOŁECZNEGO.

Jeszcze przed wojną trzy wielkie organizacje międzynarodowe, zajmujące się zagadnieniami polityki społecznej na długo przed powstaniem Międzynarodowej Organizacji Pracy, uznawały potrzebę koordynowania swych wysiłków i stałego porozumiewania się w zakresie prowadzonych przez nie badań i propagandy. Były to: Stały Międzynarodowy Komitet Ubezpieczeń Społecznych (Comité permanent international des assurances sociales), utworzony w Paryżu w 1889 roku na t. zw. kongresie wypadków przy pracy, Międzynarodowe Stowarzyszenie Ochrony Prawnej Pracowników (Association internationale pour la protection légale des travailleurs), powstałe w 1900 roku z siedzibą w Bazylei, i Międzynarodowe Stowarzyszenie Walki z Bezrobociem (Association internationale pour la lutte contre le chômage), utworzone w 1910 roku w Gandawie.

Ostatnia z wymienionych instytucyj nie wznowiła wcale swej działalności po wojnie. Dwie pozostałe manifestowały już od 1920 roku chęć ścisłej współpracy, doprowadzając do wspólnego kongresu polityki społecznej w Pradze w 1924 roku. Ostateczne połączenie nastąpiło w roku następnym na zjeździe w Frankfurcie n/Me-nem, a powstała stąd organizacja przybrała nazwę Międzynarodo-

wego Stowarzyszenia Postępu Społecznego (Association internationale pour le progrès social), obierając za siedzibę Bazyleję.

Międzynarodowe Stowarzyszenie Postępu Społecznego wytknęło sobie za cel popieranie postępu społecznego w drodze: a) badań naukowych, b) urabiania opinii publicznej na korzyść reform społecznych, c) propagandy za międzynarodowymi konwencjami pracy — i wogóle za polepszeniem bytu pracowniczego.

Stowarzyszenie składa się z sekcji narodowych oraz z członków należących z tytułu zasług osobistych, o ile odpowiednie ugrupowania nie istnieją w danym kraju. Międzynarodowe Stowarzyszenie Postępu Społecznego kładzie nacisk na swą niezależność w stosunku do rządów, na swój charakter naukowy i, jako takie, uznaje potrzebę swego dalszego istnienia mimo powstania Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie¹). W zgromadzeniach ogólnych Stowarzyszenia biorą udział przedstawiciele niezależnych organizacji społecznych, zajmujących się sprawami polityki społecznej, bądź krajowych, bądź międzynarodowych różnych odcieni, a obok tamtych — przedstawiciele rządów, niejednokrotnie piastujący najwyższe stanowiska urzędowe. Naprzykład na zgromadzeniu delegatów, odbytem w Paryżu w 1932 roku, obecni byli: dyrektor Międzynarodowego Biura Pracy, sekretarze generalni wielkich międzynarodowych federacji związków zawodowych, przedstawiciele 26 sekcji państwowych, przedstawiciel Międzynarodowego Instytutu Naukowej Organizacji Pracy i t. d.

Z ramienia Polski do Międzynarodowego Stowarzyszenia Postępu Społecznego wchodzi Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, spełniając obowiązki, nałożone przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na sekcje krajowe i korzystając z wszelkich praw sekcji krajowych. Polskie Stowarzyszenie Polityki Społecznej, jako instytucja pracy naukowej, stoi oczywiście poza wszelkimi partjami politycznymi; natomiast zajmuje się badaniem wszelkich zagadnień, związanych z utrzymaniem i rozwojem ustawaodawstwa społecznego. Rozwija zwłaszcza żywą działalność odczytową. Działalność wydawnicza Towarzystwa doznała poważnego zahamowania skutkiem ogólnych ograniczeń kryzysowych. W latach lepszych pod względem finansowym Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej zdołało ogłosić szereg monografij z zakresu polityki społecznej i wydawało przez pewien czas własny organ miesięczny p. n. „Wiadomości Społeczne”.

¹) Myśl tę bliżej rozwija artykuł wstępny w organie Międzynarodowego Stowarzyszenia Postępu Społecznego „L'Avenir du Travail” (rok 1926, zeszyt wrześniowy), zatytułowany „Les raisons d'être de L'Association internationale pour le progrès social”.

5. MIĘDZYNARODOWY CZERWONY KRZYŻ.

Twórcą Czerwonego Krzyża był Szwajcar Henryk Dunant, którego staraniem zebrała się w Genewie w 1863 roku t. zw. Komisja Pięciu, złożona z obywateli szwajcarskich, a wkrótce potem odbył się zjazd delegatów 16 państw europejskich. Obrady tych przedstawicieli rządów zakończyły się dnia 22 sierpnia 1864 roku podpisaniem t. zw. konwencji genewskiej. Zasadnicze uchwały konwencji genewskiej uznawały neutralność w czasie wojny chorych i rannych, jak również szpitali, ambulanсів i właściwego personelu sanitarnego. Prócz tego konwencja genewska obowiązywała strony wojujące do rozciągania opieki nad rannymi i chorymi, bez względu na ich narodowość.

Już pierwotna genewska Komisja Pięciu przybrała nazwę Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. Niebawem w tych wszystkich państwach, które podpisały konwencję genewską, utworzyły się narodowe komitety Czerwonego Krzyża.

Po wojnie obok Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża powstała, na wniosek amerykański, Liga Towarzystw Czerwonego Krzyża, mająca na celu „łagodzenie cierpień ludzkości”, t. zn. praktyczną współpracę i wzajemną pomoc w czasie pokoju. Liga stanowi obecnie zrzeszenie 59 narodowych towarzystw Czerwonego Krzyża.

Międzynarodowy Czerwony Krzyż istnieje przeto zasadniczo jako organiczna koordynacja trzech wymienionych czynników — narodowych towarzystw, Międzynarodowego Komitetu i Ligi Czerwonych Krzyży — skojarzonych od 1928 roku w poczynaniach najwyższego naczelnego organu, którym jest Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża.

Organizacja i zakres działalności Polskiego Czerwonego Krzyża wzorowane są na tradycji innych narodowych towarzystw Czerwonego Krzyża. Instytucja ta powstała na naszych ziemiach samorzutnie z organizacji społecznych, utworzonych w okresie wojennym jeszcze przed zdobyciem samodzielnego bytu państwowego, takich jak Galicyjskie Stowarzyszenie Dam i Panów Czerwonego Krzyża, Samodzielny Oddział Czerwonego Krzyża w Wielkopolsce oraz Warszawski Polski Komitet Pomocy Sanitarnej. Po odzyskaniu niepodległości zorganizował się oficjalnie dnia 27 kwietnia 1919 roku Polski Czerwony Krzyż, który w następnym roku został przyjęty do światowej organizacji Międzynarodowego Czerwonego Krzyża.

Działalność Polskiego Czerwonego Krzyża ujawniła się odrazu w ówczesnym okresie wojennym w rozmaitych kierunkach: jako pomoc sanitarna dla armji, pomoc dla repatriantów, walka z epi-

demjami wśród ludności cywilnej i opieka nad jeńcami. W tym pierwszym okresie śpieszyły Polsce z pomocą Czerwone Krzyże innych krajów.

Praca pokojowa Polskiego Czerwonego Krzyża idzie po trzech liniach zasadniczych: obok przygotowywania się do wypełniania zadań, oczekujących go w czasie wojny, Polski Czerwony Krzyż niesie wszelką pomoc ludności cywilnej w wypadkach klęsk żywiołowych i epidemij oraz współdziała z władzami rządowymi i samorządowymi nad podniesieniem zdrowotności wśród społeczeństwa.

W wypadkach katastrof żywiołowych prace Polskiego Czerwonego Krzyża polegają na: doraźnym uruchomieniu pogotowia sanitarnego, powołaniu do współpracy pomocniczego personelu sanitarnego, sióstr i drużyn ratowniczych, montowaniu punktów sanitarno-odżywczych dla udzielania doraźnej pomocy sanitarnej poszkodowanym, wydawaniu posiłków ofiarom katastrofy i t. p. Ponadto Polski Czerwony Krzyż obejmuje wszędzie akcję następczą, wyrażającą się w stosowaniu przeciwepidemicznych szczepień ochronnych, dezynfekowaniu pomieszczeń i odzieży, odkażaniu wody do picia, udzielaniu kąpieli i organizowaniu polowych szpitali epidemicznych.

W ten też sposób prowadzona jest walka z e p i d e m j a m i. W dziedzinie tej nieomal z reguły obowiązuje smutna kolejność: epidemie następują po klęskach żywiołowych, to też obrona musi być prowadzona prawie równocześnie.

Polski Czerwony Krzyż prowadzi na terenie całego kraju około 200 placówek sanitarno-społecznych, od skromnych poradni i przychodni w zupełnie małych miasteczkach aż do wzorowych sanatorjów. Na Wileńszczyźnie ruchome kolumny okulistyczne (przeciwjaglicze) Polskiego Czerwonego Krzyża udzieliły ludności miejscowej w ciągu ostatnich lat 5-ciu setek tysięcy porad, operacyj i zabiegów. Na szlakach samochodowych Polski Czerwony Krzyż współdziałał z władzami samorządowymi w organizacji t. zw. posterunków ratowniczych drogowych (zaopatruje w apteczki podręczne dróżników i autobusy), urządza dla dróżników kursy ratownictwa i t. d. W ostatnich czasach Polski Czerwony Krzyż przywiązuje wielką wagę do szerzenia zasad higieny na wsi: uruchamia ośrodki zdrowia lub przydziela pielęgniarki higienistki (niekiedy dodatkowo i pielęgniarkę-akuszerkę) do ośrodków zdrowia utrzymywanych przez samorządy; prowadzi za pośrednictwem swych wykwalifikowanych sióstr propagandę higieny wśród ludności wiejskiej; rozwija wszechstronną propagandę lotną w kierunku podniesienia kultury sanitarnej.

Autonomicznym działem pracy wszystkich narodowych towarzystw Czerwonego Krzyża, a więc i Polskiego Czerwonego Krzyża jest Czerwony Krzyż Młodzieży. Grupuje on dziś w Polsce

przeszło 3.000 kół, a w nich 200 tys. członków, rekrutujących się z pośród młodzieży szkół powszechnych, średnich, zawodowych i akademickich, młodzieży pozaszkolnej oraz rozmaitych organizacji i stowarzyszeń młodzieży. W dziedzinie sanitarnej i higienicznej Czerwony Krzyż Młodzieży przyzwyczajają dzieci, zwłaszcza w szkołach powszechnych, do przestrzegania czystości osobistej i otoczenia, organizuje pośród starszych uczniów i uczniów drużyny ratownicze, m. in. drużyny ratownicze przeciwgazowe. Działalność społeczno-humanitarna kół młodzieży Czerwonego Krzyża nie zasklepia się w żadnym programie, lecz określona jest hasłem „I serve” (służę) — pomoc jej wkraczać powinna wszędzie, gdzie niedola ludzka pomocy potrzebuje. Młodzież Polskiego Czerwonego Krzyża, należąc do organizacji międzynarodowej, poznaje i uczy się cenić współtowarzyszy czerwonokrzyżskiej pracy w całym świecie w drodze niezmiernie rozgałęzionej i ożywionej korespondencji międzyszkolnej.

68.138



SKOROWIDZ ALFABETYCZNY

- Abolicjonizm** 376
Abstynencka Liga Kolejowców 383
Administracja sanitarna 339 — 347
Administracyjne koszty ubezpieczeń 287
Agitacja emigracyjna 198
Akademja Stomatologiczna 352
Alkohol metylowy 103
Alimentacyjne zobowiązania 416
Alkoholizm 380 — 383
Alkoholologi kursy 383, 410
Ambulatoryjny system leczenia 286
Amerykańska misja 294
Amerykański Wydział Ratunkowy 294
Amerykańskie pożyczki 42, 46
Ankietowa Komisja 48
Aptekarski personel 252, 351, 352
Apteki 403 — 405
Arbeiterzentrale 25, 136, 138
Arbitrażowy Trybunał Interpretacyjny 226
Arszenik 103
Artykuły żywności (nadzór) 341, 371, 389 — 393
Aspiranci aptekarscy 352
Asystenci
 — aptekarscy 352
 — inspekcyjni 80, 98
Attachés emigracyjni 195
Austrjackie przepisy
 — ochronne 74, 75
 — o pośrednictwie pracy 135
 — ubezpieczeniowe 222
- Badania lekarskie**
 — młodocianych 93
 — robotników 104
Bank Akceptacyjny 56
Bartel Kazimierz 46
- Benzol** 103
Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem 53
Bezpieczeństwo pracy 97 — 99, 102 — 108, 125
 — w górnictwie 99, 105
 — w hutnictwie 99, 105
 — w przemyśle budowlanym 104
Bezrobocie Fundusz 13, 147—159, 182
Bezrobocie częściowe 150, 159, 161, 167, 172, 251
Bezrobocie technologiczne 64
Bezrobotna młodzież 179, 180, 310
Bezrolni 34, 217
Biel ołowiana 52, 104, 427
Bilans handlowy 42, 48, 54
Biuletyn
 — Ministerstwa Pracy i Op. Społ. 12
 — Sekcji Ochrony Pracy 11
 — Urzędu Emigracyjnego 14, 199
Biura pośrednictwa pracy
 — Funduszu Pracy 140—142
 — Polskiego Tow. Emigracyjnego 136
Biura wskazywania pracy 136
Biuro do Spraw Zatrudniania Bezrobotnych 175
Biuro (Międzynarodowe)
 — do Spraw Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi 415
 — Pracy 421, 422, 425, 428, 431
Biuro Międzynarodowej Pomocy Emigrantom (Polskie) 200
Błonica 363, 367
Bojko Jakób 53
Brackie ubezpieczenie 242, 243, 246, 251, 276
Bractwo Górnicze
 — Pszczyńskie 246, 251
 — w Krakowie 242

Budowlana akcja ubezpieczeń 285
Budżet państwowy 37, 38, 40, 42, 44, 48
Burkut 400
Busko - Zdrój 400

„Caritas” 303
Centrala Ratownicza 106
Centrala Zjednoczenia Klasowych Związków Zawodowych 129
Centralna Organizacja Związków Zaw. Pracowników Umysłowych 129
Centralny Komitet do walki z durem plamistym 361
Centralny Komitet Obywatelski 293
Centralny Komitet Opiumowy 407
Centralny Sjonistyczny Wydział Palestyński 200
Centralny stały komitet do spraw opium 419
Ceny hurtowe 54, 63, 67
Chodźko Witold dr. (min.) 10, 339
Cholera azjatycka 360, 362, 366
Choroby
— psychiczne 384
— społeczne 367 — 386
— weneryczne 374, 420, 421
— zakaźne 340, 359 — 367, 417, 420, 421
— zawodowe 52, 97, 103, 104, 385
Chowanie zmarłych 395
Chrom 103
Chrześcijańskie Zjednoczenie Zawodowe R. P. 129
Ciechocinek 400
Cjanowe związki 103
Cudzoziemcy 134, 149, 169, 212, 315, 319, 321, 416, 423, 424, 425, 426
Cywilne sprawy w sądach pracy 113
Cywilnych Ustaw Powszechna Księga 74
Czas pracy 42, 74, 78, 89, 116, 117, 121, 125, 172, 173, 424, 428, 429, 430
Czerwinka 366
Czerwony Krzyż
— Międzynarodowy 432
— Młodzieży 433
— Polski 195, 345, 361, 379, 432
Częściowo bezrobotni 150, 159, 161, 167, 172, 251
Członkowie rodzin korzystający z ubezpieczeń 148, 156, 232, 239, 240, 243, 245, 247, 251, 264, 268, 272, 279

Darowski Ludwik (min.) 12
Daszyński Ignacy 11, 26

Dekrety Naczelnika Państwa 28, 78—84
Delegaci
— rolni 80
— związków zawodowych 127
Delegacje pracownicze 76, 80, 91, 127, 129
Demobilizacyjne ustawodawstwo 76, 169
Demobilizacyjni komisarze 76, 169
Dentyścina pomoc dla funkcjonariuszów państwowych 403
Dentyści-lekarze 352
Departament Pracy Wydziału Wykonawczego Tym. Rady Stanu 9, 77, 231
Dewaluacja złotego 43, 44
Dewey Charles 46
Dezynfekcja 360, 362, 364
Dezynfekcyjno-kąpielowe kolumny 362
Dezynsekcja 360, 362, 365
Długi wojenne 41
Dnie świąteczne 89, 90, 424
Dochód społeczny 65, 282
Dodatek do kwartalnika „Praca i Opieka Społeczna” 15
Dodatki wyrównawcze w ubezpieczeniu od wypadków 236
Dokształcanie młodocianych 93, 94, 97
Dom Inwalidów 330
Dom Rozdzielczy 317
Dom Sierot 308
Domowi lekarze 286
Domy ludowe 314
Domy noclegowe dla młodzieży 311
Domy pracy
— dobrowolnej 317
— przymusowej 317
Domy publiczne 376
Dopłaty do porad lekarskich i lekarstw 271, 273
Dopłaty skarbu państwa na rzecz ubezpieczeń 269
Doraźna pomoc p. Pomoc
Dozorcy domowi 88, 108
Dożywianie bezrobotnych 162, 179
Drogerje 404
Drużyny Robocze (Ochotnicze) 179
Duchowieństwa działalność opiekuńcza 303
Dunant Henryk 432
Dur
— brzuszny 360, 362, 363, 366
— plamisty 360, 361, 362, 363, 364
— powrotny 363, 365
— rzekomy 363
Dzieci 36, 92, 95, 97, 294 — 297, 304 — 310, 414, 421
Dziecko pracownicy 95, 97, 305
Dziennik Urzędowy Ministerstwa Opieki Społecznej 16

Dzień pracy p. Czas pracy
Dziewulski Stefan (kier.) 10

Egzekwowanie zarobków pracowniczych 118

Ekonomiczny Komitet Rady Ministrów 13

Emerytalne ubezpieczenie p. Ubezpieczenie

Emigracja

— do Argentyny 210

— do Belgii 205, 377

— do Brazylii 210

— do Czechosłowacji 207

— do Danii 207

— do Francji 204, 377

— do Kanady 209

— do Łotwy 207

— do Niemiec 203, 206

— do Palestyny 210

— do Stanów Zjedn. A. P. 207, 208

— do Szwajcarii 207

Emigracja

— sezonowa 200, 205

— wewnętrzna 184

Emigracyjna Rada (Państwowa) 12, 196, 197

Emigracyjne konwencje 204, 206, 213

Emigracyjny Syndykat 11, 198

Emigracyjny Urząd 12, 16, 194, 195, 197

Epidemiczna Komisja Ligi Narodów 361

Epidemie 340, 361

Epidemiologiczny Instytut 340

Ewidencja ubezpieczonych 271

Farmaceuci 351

Farmaceutyczny przemysł 405

Felczyrzy 354

Finanse ubezpieczeń 224, 228, 248, 252

— ubezpieczenia emerytalnego 267, 268, 282

— ubezpieczenia na wypadek braku pracy 158, 249

— ubezpieczenia na wypadek choroby 233, 251, 268, 272

— ubezpieczenia od wypadków 234, 235, 249, 268, 282

— ubezpieczenia pracowników umysłowych 158, 239, 241, 250, 282

— zabezpieczenia na wypadek bezrobocia 152

Fizyczne wychowanie robotnic 96

Fosfor 103, 104

Fundacje 303, 386

Fundusz

— Bezrobocia 13, 18, 147 — 159, 182

— Gospodarczy (Inwalidzki Kredytowy) 328

— Inwestycyjny 176

— kar 151

— Obrotowy Reformy Rolnej 35

— Pomocy Bezrobotnym 167, 175,

— Pracy 18, 175 — 183

Gabinetowy system leczenia 286

Galicyskie Stowarzyszenie Dam i Panów Czerwonego Krzyża 432

Gdynia (sprawy robotnicze) 121

Glistnica 103

Główny Inspektor Fabryczny 77

Główny Inspektor Pracy 80, 98

Główny Urząd Ubezpieczeń 13, 16, 232

Główny Urząd Ziemski 32, 33

Godziny nadliczbowe 89, 90, 117, 123 172

Gościec 385

Górników i hutników ubezpieczenia 242, 243, 246, 251, 252, 266, 276

Górnośląska konwencja genew. 226, 244

Górnośląska Spółka Bracka 226

Górnośląskie ubezpieczenia 221, 242, 244—247, 251, 269, 279

Grabski Władysław 32, 39, 40, 43, 44

Gruźlica 369—371, 378

Handel żywym towarem 318, 415, 416

Higiena

— dróg komunikacyjnych 341

— pracy 95, 97—99, 101—104, 107, 108, 125, 427

— psychiczna 384

— publiczna 359, 386, 420

— szkolna 340

— więzień 341

— wsi 418

Hiperinflacja 39

Hipoteczne ustawy 74

Hołówko Tadeusz 53

Hoover Herbert 294

Hubicki Stefan dr. (min.) 15

Imigracja do Stanów Zjedn. A. P. 208

Imigracyjne kraje

— europejskie 204—207

— zamorskie 207—211, 214, 215, 217

Inflacja 30, 37, 39

Inspektorki pracy 96

Inspektorzy

— emigracyjni 196

- fabryczni 74, 77
- pracy 77—88, 98—103, 122, 123, 125
- pracy w rolnictwie 81
- przemysłowi 77, 81
- służby zdrowia 341
- Instruktorzy pielęgniarstwa 342
- Instytucje użyteczności publicznej 128
- Instytut
 - Balneologiczny (Polski) 401
 - Epidemjologiczny 340, 341
 - Higieny Psychiczej 385
 - Pedagogiki Specjalnej (Państwowy) 385
 - Radowy 384
 - Spraw Społecznych 19, 107
- Instytut (Międzynarodowy) Naukowej Organizacji Pracy 431
- Inwalidzi
 - cywilni 315
 - wojenni 323, 327 — 335
 - wojskowi 333
 - z armij zaborczych i formacyj obcych 333
- Inwalidzki Kredytowy Fundusz Gospodarczy 328
- Inwalidzki Sąd Administracyjny 335
- Inwalidzkie renty ubezpieczeniowe 239, 240, 243, 246, 250, 266, 268, 280, 281
- Inwalidzkie ubezpieczenie 238, 245, 252, 255, 281
- Inwalidzkie zaopatrzenie robotników 265, 266
- Inżynierowie
 - bezpieczeństwa pracy 105
 - sanitarni 359
- Iwanowski Jerzy (min.) 12
- Izba
 - Gospodarcza (Naczelna) 36
 - Ubezpieczeń Społecznych 270, 274
- Izby
 - lekarskie 349
 - Pracy 36
- Jaglica 372
- Jankowski Jan (kier.) 13
- Jaworowski Rajmund 53
- „Jeas” Żydowskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne 200
- Joint Distribution Committee 361, 409
- Junacy 180
- Jurkiewicz Stanisław dr. (min.) 15
- Kaczorowski Antoni (min.) 10
- Kanalizacja 388, 389
- Kapitały zagraniczne 30
- Karta porady 402
- Kary na pracowników 109

- Kasa Bratnia Zagłębia Dąbrowskiego 243, 276
- Kasy
 - bratnie 223, 242, 243, 276
 - chorych 231, 232, 233, 246, 251, 357 269
 - emerytalne 276
 - fabryczne 223
 - oporu 23
 - pensyjne 222, 246, 247, 251
 - pogrzebowe 276
 - ubezpieczeń (pracownicze) 276, 277
 - ubezpieczeń pracowników instytucji użyteczności publ. w Łodzi 277
- Kaucje pracownicze 110
- Kąpielowe zakłady 388
- Kemmerer prof. 41, 50
- Kiła 376
- Kłeski żywiołowe 314, 433
- Kobiety ciężarne p. Macierzyństwo
- Kodeks
 - cywilny Rzeszy 75
 - handlowy 112
 - karny 118
 - Napoleona 73
 - postępowania cywilnego 112, 118
 - zobowiązań 111, 118
- Kolonizacja p. Osadnictwo
- Kolonje
 - letnie 295, 308
 - zimowe 308
- Kolumny
 - dezynfekcyjno-kąpielowe 362
 - przeciwdurów 364
 - przeciwjaglicze 372
 - przeciwkiłowe 377
- Koła bezpieczeństwa 105
- Komasacja — p. Reforma rolna
- Komisariat do walki z epidemjami (Naczelny Nadzwyczajny) 340, 361, 362, 363, 397
- Komisarz do spraw repatriacji (Naczelny Nadzwyczajny) 194
- Komisarze
 - demobilizacyjni 76, 169
 - w ubezpieczeniach 257
- Komisja
 - Ankietowa 48
 - bezpieczeństwa 105
 - Centralna związków zaw. 126, 129
 - do podziału funduszu kar 109
 - do spraw chemiczno-farmaceutycznego przemysłu krajowego 406
 - do spraw podziału i użycia kredytów państwowych na cele opieki nad emigrantami 16, 197
 - do spraw specyfików farmaceut. 406

- do uzgadniania zamówień rządowych i samorządowych 171
- Emigracyjna (Sejmowa) 196
- Międzyzawodowa Łódzkich Związków Zawodowych 137
- Ochrony Pracy 77
- Przejściowa 9
- Komisja (Ligi Narodów)
 - Doradcza do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą 414
 - Doradcza do spraw walki z opjum i innymi środkami odurzającymi 418
 - do spraw epidemii (tymczasowa) 417
 - Epidemiczna 361
- Komisje
 - do badania kosztów utrzymania 31, 44
 - opieki społecznej 301
 - opiniodawcze 47
 - sanitarno-obyczajowe 375
 - „Statystyczne” 31, 44
- Komisje rozjemcze
 - dozorców domowych 88
 - portowe 121
 - rolne 85—88, 127
 - w przemyśle i handlu 119—121
- Komitety
 - do Spraw Bezrobocia (Naczelny) 166, 171
 - do walki z dudem plamistym (Centralny) 361
 - do walki z wolem (Polski) 384
 - do zwalczania raka (Polski) 384
 - Ekonomiczny Rady Ministrów 13, 46
 - Obywatelski (Centralny) 293
 - Obywatelski m. st. Warszawy 76
 - Opieki nad Dzieckiem (Polski) 378, 379
 - Pomocy Dzieciom (Polsko-Amerykański) 294, 378
 - Pomocy Sanitarnej (Warszawski Polski) 432
 - Pomocy Społecznej (Obywatelski) 313
 - Szczepień Przeciwgruźliczych 371
 - Ubezpieczeń Społecznych (Stały Międzynarodowy) 430
 - Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi (Polski) 318, 415
 - Zielarski (Polski) 408
- Komitety (Ligi Narodów)
 - do spraw opjumu (centralny stały) 419
 - Higieny 417
 - Opieki nad dzieckiem 321, 414
 - Opiumowy (Centralny) 407
 - Rzeczników do spraw opieki nad ubogimi cudzoziemcami 321, 416
 - walki z handlem kobietami i dziećmi 415
- Komitety
 - folwarczne 78
 - obywatelskie 76, 77, 293
- Komunalne pośrednictwo pracy 135, 142
- Konfederacja Pracowników Umysłowych (Polska) 129
- Konferencja
 - międzynarodowa w sprawie walki z epidemiami 362
 - Pracy (Międzynarodowa) 214, 421—423, 428, 429
- Konstytucja
 - z 17. III. 1921 roku 35, 296, 423, 426
 - z 23. IV. 1935 roku 68, 426
- Konsumcja miejska i wiejska 55, 65
- Kontrolerzy sanitarni 358
- Konwencja międzynarodowa
 - o bezrobociu 425
 - o bieli ołowianej 427
 - o chorobach zakaźnych 420
 - o czasie pracy w kopalniach 429
 - o leczeniu marynarzy 420
 - o młodocianych w węglowniach i kotłowniach 424
 - o ochronie kobiet przed i po porodzie 194, 428
 - o odpoczynku tygodniowym 424
 - o odszkodowaniu bezrobotnych z powodu rozbicia się statku 425
 - o opiece nad cudzoziemcami 416
 - o pośrednictwie pracy dla marynarzy 425
 - o pracy dzieci w rolnictwie 423
 - o pracy dzieci w żegludze morskiej 423
 - o pracy nocnej młodocianych 424
 - o repatracji marynarzy 423, 427
 - o szczepionkach przeciwdyfterytrycznych 420, 421
 - o środkach odurzających 419
 - o umowie najmu marynarzy 423, 427
 - o wskazywaniu wagi na ciężkich ładunkach 423, 427
 - o zachowaniu uprawnień emerytalnych emigrantów 214
 - o zaświadczeniach lekarskich dla młodocianych na statkach 424
 - o zrównaniu cudzoziemców w zakresie odszkodowania za wypadki 423, 426
 - o zrzeszaniu się w koalicji robotników rolnych 426
 - w sprawie handlu żywym towarem 318, 415

Konwencje dwustronne
 — emigracyjne 204, 206, 213
 — genewska górnośląska 226, 244
 — o chorobach zakaźnych 417, 420
 — o opiece społecznej 319
 Kopalnia Doświadczalna 106
 Korespondenci rolni 80
 Koszty
 — administracyjne ubezpieczeń 287
 — utrzymania 31, 42, 44, 63, 64
 „Krople mleka” 305, 378
 Krynica 400
 Książeczka obrachunkowa 74, 109, 123
 Kucharzewski Jan (kier.) 10
 Kunowski Włodzimierz (kier.) 9
 Kwiatkowski Eugeniusz 49
 Kwoty imigracyjne 200, 203, 210

Landesversicherungsanstalt Posen 227
 Leczenie inwalidów wojennych 327, 331, 332
 Lecznictwo
 — ogólne 396 — 403
 — ubezpieczeniowe 231, 232, 240, 246, 261 — 263, 273, 286, 397
 Lekarska pomoc dla funkcjonariuszów państwowych 342, 402
 Lekarskie badania
 — młodocianych 93
 — robotników 104
 Lekarze 348
 — dentyści 352
 — domowi 286
 — inspekcyjni 80
 — powiatowi 101, 103, 104, 342, 344, 345, 355, 360, 361, 365, 369, 402, 403
 — rejonowi 286, 344
 — stomatolodzy 352
 — urzędniczej pomocy lekarskiej 402
 Liga
 — Higieny Psychiczej (Polska) 385
 — Kolejowców (Abstynencka) 383
 — Narodów 38, 225, 226, 361, 362, 407, 414 — 420
 — Przeciwalkoholowa (Polska) 383
 — Towarzystw Czerwonego Krzyża 432
 Litwa Środkowa 38
 Lokaty ubezpieczeń 284 — 285
 Lotna opieka 95, 97
 Ludowe domy 314

Macierzyństwo 304, 305
 — pracownicy 36, 94, 95, 97, 264, 380, 428
 Marka polska 30, 39, 40, 228
 Markiewicz Stanisław dr. 308
 Marynarze 420, 423, 424, 425, 427
 Matki karmiące 95, 264, 304
 „Mens” (Towarzystwo) 383
 Międzynarodowa Konferencja Pracy 214, 421, 422, 423, 428, 429
 Międzynarodowa Organizacja Pracy 421 — 430
 Międzynarodowe Biuro do Spraw Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi 415
 Międzynarodowe Biuro Pracy 421, 422, 425, 428, 431
 Międzynarodowe Towarzystwo Szpitalnictwa 399
 Międzynarodowe Stowarzyszenie Ochrony Prawnej Pracowników 430
 Międzynarodowe Stowarzyszenie Postępu Społecznego 430
 Międzynarodowe Stowarzyszenie Walki z Bezrobociem 430
 Międzynarodowość uprawnień ubezpieczeniowych 212, 213, 426
 Międzynarodowy Instytut Naukowej Organizacji Pracy 431
 Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża 432
 Międzynarodowy Urząd Higieny Publicznej 420
 Migracyjna polityka 191
 — Argentyny 210
 — Brazylii 210
 — Kanady 209, 210
 — Niemiec 206, 207
 — Stanów Zjedn. A. P. 208, 209
 Ministerstwo Reform Rolnych 33
 Misja Hoovera 294
 Misje dworcowe 318
 Mleczarstwo 390
 Młodociani 36, 91 — 94, 97, 116, 139, 172, 173, 423, 424
 Młodzież bezrobotna 179 — 181, 310
 Moraczewski Jędrzej 11, 26, 27, 28 53
 Morski sąd pracy 114
 Mościcki Ignacy prof. (Prezydent) 46
 Muzeum
 — chorób zakaźnych 410
 — higieny mieszkań 410
 — Przemysłu i Techniki 108

Ławnicy sądów pracy 114

Naczelna Izba Gospodarcza 36
 Naczelna Izba Lekarska 341, 345

Naczelny Komitet do Spraw Bezrobocia 166, 171

Naczelny Nadzwyczajny Komisarjat do walki z epidemjami 340, 361, 362, 363, 397

Naczelny Nadzwyczajny Komisarz do Spraw repatriacji 194

Nadliczbowe godziny 89, 90, 117, 123

Nadzwyczajne Komisje Rozjemcze 86 — 88, 120

Najwyższy Trybunał Administracyjny 125

Nakazy inspektorów pracy 99 — 102

Należności pracownicze 74, 75, 118

Napoje alkoholowe 381

Narkomani, 383, 408

Narkotyki 407, 418, 419

Narodowa Partja Robotnicza 24, 28, 47, 53, 78, 129

Narodowy Związek Robotniczy 10

Narutowicz Gabryel (Prezydent) 39

Nasz Dom 308

Nieczystości (usuwanie) 387

Niemieckie przepisy

— ochronne 75, 169

— o pośrednictwie pracy 136, 142

— ubezpieczeniowe 221, 222

Nierząd 318, 375, 376

Nocna praca 36, 89, 424

Obciążenie ubezpieczeniami 282 — 284

Objezysasi 25, 125

Obowiązek dokształcania młodocianych 93

Obowiązek szkolny 92

Obowiązek ubezpieczenia 147, 154, 231, 234, 239, 250, 260, 273

Obowiązek wojskowy 174

Obozy pracy 179, 180, 310

Obywatelski Komitet Pomocy Społecznej 313

Ochotnicze Drużyny Robocze 179

Ochotnicze Obozy Pracy Związku Strzeleckiego 179

Odpoczynek

— nocny 424

— tygodniowy 89, 90, 424

Odprawy ubezpieczeniowe

— ubezpieczenia brackiego 243, 247, 276

— ubezpieczenia emer. prac. um. 240, 250

Odurzające środki 407, 418, 419

Ogólno-Państwowy Związek Kas Chorych 257

Ogródki działkowe 315

Okręgowe urzędy ubezpieczeń 13, 16, 232, 275

Okupacyjne strajki 128, 173

Ołów 52, 103, 104, 264, 427

Opieka

— instytucji prywatnych 299, 300, 302

— komunalna 298, 302, 317

— otwarta 392, 300, 305, 312

— państwowa 36, 295, 296, 298, 300,

— 304, 314, 317, 318

— półotwarta 308

— zamknięta 292, 300, 305, 306, 307, 330

Opieka nad

— dorosłymi 296, 297, 310, 311—316

— dziećmi i młodzieżą 36, 294, 295, 296, 297, 304 — 311, 414

— emigrantami 195, 197, 199, 200, 321, 417

„Opieka Polska nad Rodakami na Obczyźnie” (Stowarzyszenie) 200

Opieka pozazakładowa nad psychicznie chorymi 399

Opiekunowie społeczni 301, 313

Opiekunów instytucje (nadzór) 299

Opjum 407, 418, 419

Ordynacja

— konkursowa 75

— przemysłowa Rzeszy Niemieckiej 75, 81

— ubezpieczeniowa Rzeszy 247

— upadłościowa 75

Organizacja

— Młodzieży Pracującej 303

— Pracy (Międzynarodowa) 421—430

— Związków Zaw. Pracowników Umysłowych (Centralna) 129

Organizacja ubezpieczeń 146, 182, 227, 232, 235, 256—258, 269, 270, 287

Organizacje zawodowe 74, 78, 126, 127, 129, 130, 143, 426

Orzecznictwo

— sądowe w stosunkach pracy 125

— ubezpieczeniowe 275, 279

Osadnictwo

— poza granicami kraju 199, 210, 215, 216

— wewnętrzne 178

Ospa naturalna 306, 362, 363, 365

Ostre choroby zakaźne 359 — 367

Ośrodki

— opieki 305

— Pracy 180, 310

— zdrowia 344, 368, 376, 387

Otwarta opieka 292, 300, 305, 306, 312

Paciorkowski Jerzy (min.) 18

Paderewski Ignacy 27

Państwowa Naczelna Rada Zdrowia 341

- Państwowa Rada do Spraw Uzdrawisk 341
 Państwowa Rada Emigracyjna 12, 16, 196
 Państwowa Szkoła Budowy Maszyn i Elektrotechniki im. H. Wawelberga i S. Rotwanda 108
 Państwowa Szkoła Higieny 358, 374, 383, 409
 Państwowe pośrednictwo pracy 11, 18, 50, 133, 138 — 142, 182, 195, 425
 Państwowe Rezerwy Zbożowe 56
 Państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami 11, 18, 50, 138 — 142, 182, 183, 195
 Państwowe urzędy ubezpieczeń 270
 Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku 341, 390—393, 409
 Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe 56
 Państwowy Centralny Zakład Epidemiologiczny 409
 Państwowy Instytut Pedagogiki Specjalnej 384
 Państwowy Urząd do Spraw Jeńców 193
 Państwowy Urząd do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników 194
 Państwowy Zakład Higieny 341, 392, 409
 Parafina 103
 Parcelacja p. Reforma rolna
 Partja
 — Pracy 53
 — Robotnicza (Narodowa) 24, 28, 47, 53, 78, 129
 — Socjalistyczna (Polska) 9, 10, 23, 28, 39, 40, 44, 45, 47, 53
 — Społeczno-Demokratyczna (Polska) 24, 44
 Paszporty emigracyjne 198
 Patronaty więzienne 316
 Pensyjne ubezpieczenie funkcjonariuszów prywatnych 222, 228, 236
 Pensyjny Powszechny Zakład dla Funkcjonariuszów 228
 Peplowski Edward (min.) 12
 „Piaś” Polskie Stronnictwo Ludowe 29, 53
 Pieczywo 390
 Pielęgniarki 345, 357, 358, 368, 371, 376
 Piłsudski Józef 11, 25, 26, 27, 28, 32, 45, 46, 53, 54, 68, 78, 325
 Płace 51, 52, 57, 58, 63, 64, 67
 Płonica 363, 367
 Podinspektorki pracy 96
 Podinspektorzy pracy 79, 98
 — lekarze 80
 Podkomisja Senacka Emigracyjna 196
 Podkomisje branżowe Komisji Ankiętowej 48
 Pogotowie opiekuńcze dla dzieci 295
 Pogrzebowe kasy 276
 Pogrzebowy zasiłek 247, 264
 Pokój brzeski 25
 Polska Konfederacja Pracowników Umysłowych 129
 Polska Liga Higieny Psychiczej 385
 Polska Liga Przeciwalkoholowa 383
 Polska Partja Socjalistyczna 9, 10, 23, 28, 39, 40, 44, 45, 47, 53
 Polska Partja Społeczno-Demokratyczna 24, 44
 Polski Czerwony Krzyż 195, 345, 361, 379, 432
 Polski Instytut Balneologiczny 401
 Polski Komitet dla Zwalczenia Raka 384
 Polski Komitet do Walki z Wolem 384
 Polski Komitet Opieki nad Dzieckiem 378, 379
 Polski Komitet Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi 318, 415
 Polski Komitet Zielarski 408
 Polski Związek Przeciwgruźliczy 345, 369
 Polski Związek Przeciwweneryczny 345
 Polskie Biuro Międzynarodowej Pomocy Emigrantom 200
 Polskie Stronnictwo Ludowe „Piaś” 29, 32
 Polskie Towarzystwo do walki z gościeniem 385
 Polskie Towarzystwo Emigracyjne 136, 200
 Polskie Towarzystwo Eugeniczne 345, 377, 385
 Polskie Towarzystwo Higieniczne 384
 Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej 431
 Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa 399
 Polskie Towarzystwo Walki z Alkoholizmem „Trzeźwość” 383
 Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom 294, 378
 Połogowy zasiłek 264
 Położne 355
 — gminne 356
 Pomoc doraźna 134, 312
 — Funduszu Bezrobocia 159 — 161
 — Funduszu Pracy 179
 Pomoc pozaubezpieczeniowa dla bezrobotnych 133, 159 — 161
 Pomoc specjalna 165, 166
 Pomoc w naturze 134, 162, 166, 179, 312
 Ponikowski Antoni 10, 295
 Poradnictwo zawodowe 139, 183

Pośmiertne zapomogi 264, 268
 Pośrednictwo pracy
 — dla marynarzy 425
 — komunalne 135, 142
 — na Górnym Śląsku 142
 — państwowe 11, 18, 50, 133, 138—142, 182, 189, 195, 425
 — społeczne 136, 139, 142—144
 — zarobkowe 136, 137, 139, 144, 145, 425
 Powszechna Księga Ustaw Cywilnych 74
 Powszechny Zakład Pensyjny dla Funkcjonariuszów 228
 Pozaubezpieczeniowa pomoc dla bezrobotnych 133, 159—161
 Pożyczki
 — amerykańskie 42, 46
 — dla bezrobotnych pracowników umysłowych 160
 — na zatrudnianie 162, 174, 177
 Półkolonie letnie 308
 Praca
 — dzieci 36, 92, 423
 — kobiet 36, 91, 92, 94—97, 116
 — młodocianych 36, 91—94, 116, 172, 424
 — nadliczbowa 89, 90, 117, 123, 172
 — nocna 36, 89, 424
 — szkodliwa 36, 96, 99, 104
 — w święta 89, 90
 „Praca i Opieka Społeczna” 199
 Pracownicy 36, 91, 92, 94—97, 116, 380 428
 Pracownicy
 — folwarczni 34
 — handlowi 74, 75, 237
 — najemni (cyfrowo) 187
 — sezonowi 154
 — umysłowi 53, 65, 74, 75, 97, 108, 109 129, 130, 143, 153—158, 160, 178, 187, 236, 238—242, 245, 249, 250, 262, 280, 282
 Pracownicze kasy ubezpieczeń 276
 Pracownie Badania Żywności i Przedmiotów Użytku 390
 Praktyki (wykonywanie)
 — dentystycznej 352
 — lekarskiej 348
 — pielęgniarstwa 358
 — położniczej 355
 Prewentorja 370, 371
 Produkcja przemysłowa 49, 54, 59, 66
 Profilaktyczne instytucje 368, 369, 370, 373, 374, 375, 376, 377, 384, 385
 Proklamowanie Królestwa Polskiego 9, 25
 Proteżowanie inwalidów wojennych 327, 330, 332
 Prystor Aleksander (min.) 11, 15

Przedstawicielstwo pracownicze 36, 74, 76, 80, 91, 127, 129
 Przeludnienie 192
 Przemysłowa produkcja 49, 54, 59, 66
 Przemysłowa ustawa 94
 Przemysłowe kasy chorych 247
 Przerwy w pracy 89, 90, 94, 95, 96, 117
 Przewrót majowy 45
 Przychodnie
 — przeciwalkoholowe 382
 — przeciwgruźlicze 369, 370
 — przeciwjaglicze 373, 374
 — przeciwrakowe 384
 — przeciwreumatyczne 385
 — przeciwweneryczne 375, 376, 377, 421
 — przedślubne 377
 Przymusowe rozjemstwo 86—88, 119
 Przyrost ludności 184, 192
 „Przystań” (Towarzystwo) 379
 Psychiczne choroby 384
 Pszczyńskie Bractwo Górnicze 246, 251
 Pylica krzemowa 103

Rada

— Administracyjna Międzynarodowego Biura Pracy 421, 422
 — do Spraw Dozoru nad Artykułami Żywności i Przedmiotami Użytku 341
 — do spraw Kolonij Letnich 308
 — do spraw repatriacyjnych 194
 — Emigracyjna (Państwowa) 12, 16, 196, 197
 — Funduszu Pracy 183
 — Główna Opiekuńcza 293
 — Komisarzy Ludowych 76
 — Ochrony Pracy 15, 52
 — Opieki Społecznej 14, 300
 — Organizacyjna Polaków z Zagranicy 200
 — Regencyjna 9, 25, 231, 339
 — Stanu (Tymczasowa) 9, 25, 231, 339
 — tymczasowa do spraw kolonij letnich 295
 — Ubezpieczeń Społecznych 14
 — Uzdrowskowska (Państwowa Naczelna) 400
 — Zdrowia (Państwowa Naczelna) 341
 Radcowie emigracyjni 196
 Radowy Instytut 384
 Rady
 — bezpieczeństwa pracy 106
 — delegatów robotniczych 27
 — opiekuńcze 293
 — załogowe (zakładowe) 76, 105
 Rak 383

- Ratownictwo 105, 106
 Ratyfikacja konwencji 415, 416, 419, 421, 422, 423, 424, 426, 427, 428
 Redukcje w przemyśle 62–64
 Reemigracja 202
 Reforma
 — rolna 32–35, 56
 — ubezpieczeń 253–256, 269, 274
 — waluty 40, 41
 Reglamentacja ruchu emigracyjnego 191, 197
 Regulacje rolne p. Reforma rolna
 Regulamin dla sług 75
 Regulaminy pracy 99, 123
 Rejonowi lekarze 286, 344
 Renty inwalidów wojennych 327, 328
 Renty ubezpieczeniowe
 Renty (inwalidzkie, sieroce, starcze, wdowie, wypadkowe)
 — ubezpieczenia brackiego 243, 244, 247, 251
 — ubezpieczenia emerytalnego rob. 243, 256, 265–268, 281
 — ubezpieczenia inwalidzkiego 245, 246
 — ubezpieczenia od wypadków 246, 249, 264, 281
 — ubezpieczenia pensyjnego 236
 — ubezpieczenia pracowników umysłowych 239, 240, 250, 280
 Repatrjacja 193, 194, 320, 362, 427
 Restabilizacja złotego 46, 238
 Rezerwy Zbożowe (Państwowe) 56
 Robotnicy
 — portowi 121
 — rolni 52, 57, 58, 75, 78, 115, 136, 186, 187, 205, 213, 231, 259, 321, 426
 — sezonowi 22, 136, 150
 Roboty publiczne 135, 162, 163, 175, 178
 Roboty uzbrojone 96
 Rodziny zastępcze 305, 306
 Rosyjskie przepisy
 — ochronne 74
 — o pośrednictwie pracy 137
 — ubezpieczeniowe 222, 223
 Rozjemstwo 76, 82, 85–88, 119–121, 127
 Rozrachunki z tytułu przejęcia ubezpieczeń 224–227
 Rteć 103, 104, 264
 Rząd Ludowy Republiki Polskiej (Tymczasowy) 11, 25
 Sanitarne konwencje 362, 415, 417, 419, 420, 421
 Sanitarni inżynierowie 359
 Sanitarni kontrolerzy 358
 Sanitarно-obydzajowe urzędy 376
 Sanitarно-porządkowy stan 393–395
 Sąd
 — Administracyjny (Inwalidzki) 335
 — pracy (morski) 114
 Sądy
 — gminne 74
 — kupieckie 113
 — pracy 75, 97, 112–115
 — przemysłowe 113
 Scalenie
 — inspekcji pracy 81, 82
 — ubezpieczeń 253–277
 Schroniska 311
 Sejmowa Komisja Emigracyjna 196
 Sekcja
 — emigracji i pośrednictwa pracy 195
 — Ochrony Pracy 11, 77
 — wyszukiwania pracy Komitetu Obywatelskiego 137
 Senacka Podkomisja Emigracyjna 196
 Sezonowe wychodźstwo 200, 205–207
 Sezonowi pracownicy 154
 Sezonowi robotnicy 22, 136, 150
 Siarczek węgla 103
 Sieroce renty 239, 240, 245, 247, 264, 265, 272, 280
 Sieroce zasiłki 251
 Simon Gustaw (kier.) 13
 Składki ubezpieczeniowe 148, 156, 232, 234, 235, 239, 241, 246, 249, 262, 266, 268, 269, 283
 Służba
 — domowa 75, 108, 137, 139, 143, 144, 145
 — folwarczna p. Robotnicy rolni
 Służba zdrowia
 — państwowa 339–343
 — samorządowa 343
 — społeczna 344
 Służebności 33, 34
 Smoła 103
 Smólski Stefan (min.) 13
 Sokal Franciszek (min.) 11, 14, 423
 Społeczne choroby 367–386
 Społeczne pielęgniarki 358, 368, 376
 Społeczne pośrednictwo pracy 136, 139, 142–144
 Spółdzielnie pracy 178
 Spółka Bracka
 — Górnośląska 226
 — w Tarnowskich Górach 246, 251
 Sprzęt zasiewów 86

Stabilizacja waluty 40, 41, 46, 238
 Stacje opieki
 — lotnej 95
 — nad matką i dzieckiem 305, 378, 379
 Stały Międzynarodowy Komitet Ubezpieczeń Społecznych 430
 Staniszeński Stanisław (min.) 10
 Starcze renty 239, 245, 250, 256, 266, 280
 Starcze ubezpieczenie 238, 255
 Starostowie w zakładach pracy 74
 Statut organiczny woj. śląskiego 244
 Statut organizacyjny Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej
 — z 18. III. 1921 roku 12
 — z 11. II. 1925 roku 14
 — z 4. XII. 1931 roku 15
 — z 25. VI. 1932 roku 16
 „Statystyczne komisje” 31, 44
 Statystyka bezrobocia 141
 Stomatolog 253
 Stomatologiczna Akademia 352
 Stopa dyskontowa 49, 54
 Stowarzyszenie
 — Dam i Panów Czerwonego Krzyża (Galicyskie) 432
 — „Opieka Polska nad Rodakami na Obczyźnie” 200
 — Opieki nad Niezatrudnioną Młodzieżą 180
 — Rodziny Marji 308
 — Śm. Wincentego à Paulo 303
 Stowarzyszenie (Międzynarodowe)
 — Ochrony Prawnej Pracowników 430
 — Postępu Społecznego 430
 — Walki z Bezrobociem 430
 Strajk powszechny z 5. XI 1923 r. 39
 Strajki
 — okupacyjne 128, 173
 — rolne 85
 Stronnictwo Ludowe „Piaś” (Polskie) 29, 53
 Studnie 388
 Stwierdzanie przyczyny zgonu 395
 Subwencje na zatrudnianie 174
 Swoboda wychodźstwa 197
 Swoboda zrzeszania się 28, 69, 74, 75, 78, 426
 Syndykat Emigracyjny 11, 198
 Szczepienia ochronne 360, 362, 365, 366, 367, 371
 Szczepionki ochronne 410, 420, 421
 Szkło (uzdrowisko) 401
 Szkodliwe przemysły 92
 Szkolenie
 — personelu opiekuńczego 300
 — zawodowe inwalidów 328

— zawodowe młodocianych 93, 97
 Szkoła
 — Budowy Maszyn i Elektrotechniki im. H. Wawelberga i S. Rotwanda (Państwowa) 108
 — Higieny (Państwowa) 358, 374, 383, 409
 Surowice 410

Śmieci usuwanie 388
 Świetlice 310, 314
 Świeżyński Józef 10
 Świąta 89, 90, 424
 Świątówki 150, 159, 161, 172, 251

Technicy dentyści 352, 354
 Terminatorzy 97
 Tlenki
 — azotu 103
 — węgla 103
 Towarzystwo
 — Badań nad dziećmi 384
 — do walki z goścem (Polskie) 385
 — Emigracyjne „Jeas” (Żydowskie Centralne) 200
 — Emigracyjne (Polskie) 136, 200
 — Eugeniczne (Polskie) 345, 377, 385
 — Higieniczne (Polskie) 384
 — Kolonij Letnich 308
 — „Mens” w Wilnie 383
 — Polityki Społecznej (Polskie) 431
 — „Przystań” w Białymstoku 379
 — Szpitalnictwa (Polskie) 399
 — Techników 137
 — walki z alkoholizmem „Trzeźwość” (Polskie) 383
 — Wzajemnych Ubezpieczeń Urzędników Prywatnych 228
 Towarzystwo Ciepki
 — nad Dziećmi i Młodzieżą w Krakowie 379
 — nad Nerwowo i Psychicznie Chorymi 384
 — nad Niemowlętami w Warszawie 329
 — nad Ukraińskimi Emigrantami 200
 — nad Wychodźcami 137
 — nad Zdrowiem ludności żydowskiej 379
 Traktat Wersalski 225, 414, 421, 428
 Trybunał
 — Administracyjny (Najwyższy) 125
 — Interpretacyjny (Arbitrażowy) 226
 „Trzeźwość” Polskie towarzystwo walki z alkoholizmem 383

Turnusy 161, 169, 172, 251
— zdrowotne 104
Turowicz Feliks 9
Tymczasowa komisja do spraw epidemij
(Ligi Narodów) 417
Tymczasowa Rada Stanu 9, 231, 339
Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki
Polskiej 11, 25

Ubezpieczalnia Krajowa w Poznaniu 227
Ubezpieczalnie społeczne 269, 346
Ubezpieczenia a kryzys 247
Ubezpieczenia a zdrowotność publiczna
286
Ubezpieczenia górników i hutników 242,
243, 246, 251, 252, 266, 276
Ubezpieczenia na Górnym Śląsku 221,
242, 244—247, 251, 269, 279
Ubezpieczenia w rolnictwie 228, 260, 268,
274, 279, 281, 426
Ubezpieczenie brackie 222, 242, 243, 246,
276
Ubezpieczenie emerytalne
— górników i hutników 242, 243, 261,
262, 266—268, 281
— kolejarzy 261, 262, 266, 281
— pracowników umysłowych 238—242,
250, 280, 282
— robotników 255, 259, 261, 262, 265—
—269, 272, 279
Ubezpieczenie funkcjonariuszów pry-
watnych 222, 228, 236
Ubezpieczenie inwalidzkie 238, 245, 252,
255, 281
Ubezpieczenie na wypadek braku pracy
— pracowników umysłowych 153—159,
236, 249, 280
— robotników (zabezpieczenie) 148—
152, 160, 182, 236
Ubezpieczenie na wypadek choroby 222,
223, 231—233, 246, 247, 251, 257, 259,
260—263, 268—273, 274, 279, 280, 286
Ubezpieczenie na wypadek macierzyń-
stwa 264, 379
Ubezpieczenie na wypadek śmierci 238,
245, 255, 264, 276
Ubezpieczenie od wypadków przy pracy
222, 223, 234—236, 238, 245, 246, 249,
261, 262, 264, 268—270, 272, 274, 279,
281, 282
— na Górnym Śląsku 245, 246, 281
Ubezpieczenie pensyjne funkcyj-
szów prywatnych 222, 228, 236

Ubezpieczenie pracowników umysł-
owych
— emerytalne 223, 238, 242, 250, 262,
280, 282
— na Górnym Śląsku 245
— na wypadek braku pracy 153—159,
236, 239, 240, 242, 249, 280
Ubezpieczenie starcze 238, 255
Ubezpieczeniowe instytucje zastępcze
228, 236, 276
Ubezpieczeniowe uprawnienia emigran-
tów 211—214, 426
Ubezpieczeniowych uprawnień między-
narodowość 212, 213, 426
Ubieralnie dla pracownic 95
Uchodźcy polityczni 315
Uczniowie
— aptekarscy 351
— handlowi 75
— przemysłowi 97, 111
— w rzemiośle 94, 97
Ulgi
— dla rolnictwa 56
— w spłacie zaległości ubezpieczenio-
wych 252
Umieralność
— matek i niemowląt 378—380
— na gruźlicę 369, 371
— na ostre choroby zakaźne 368
Umowa
— o dzieło 74
— służbowa 74, 75
Umowa o pracę 73, 110—112, 122, 174
— emigrantów 197, 206
— pracowników umysłowych 75, 97, 108,
109
— robotników 97, 108
Umowy zbiorowe 57, 58, 76, 111
— waloryzacyjne 41
— w przemyśle 67, 119, 127
— w rolnictwie 86, 87, 127
Unifikacja ubezpieczeń 230, 233, 239,
258, 279
Unja Związków Zawodowych Pracowni-
ków Umysłowych 129
Upadłościowe prawo 119
Urlopy 38, 90, 91, 94, 112, 117, 121, 122,
123, 125
— turnusowe 161, 169, 172, 251
Urząd
— do Spraw Jeńców (Państwowy) 193
— do spraw powrotu jeńców, uchodź-
ców i robotników (Państwowy) 194
— Emigracyjny 12, 14, 16, 194, 195, 197
— Robót Publicznych 135
— Ubezpieczeń (Główny) 13, 16, 231
— Ziemski (Główny) 32, 33

Urząd (Międzynarodowy) Higieny Publicznej 420

Urzędy

- pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (państwowe) 11, 18, 50, 138—142, 182, 183, 195
- sanitarno-obyczajowe 376
- ubezpieczeń 13, 16, 232, 270, 275
- zdrowia 339, 342

Ustępy 95, 388

Ustrój rolny 32—35, 56, 187, 192

Uzdrowiska 399—403

- o charakterze użyteczności publicznej 401
- państwowe 400

Użyteczności publicznej instytucje 128

Użytku przedmioty (nadzór) 341, 371, 389—393

Waloryzacyjne umowy zbiorowe 41

Waluta złota 40, 43, 44, 46, 229

Warszawski Polski Komitet Pomocy Sanitarnej 432

Waglik 103, 264

Wdowie renty 239, 240, 243, 245, 247, 264, 265, 272, 280

Weigel prof. 365

Weneryczne choroby 374, 420, 421

Werbunek robotników zagranicę 199

Weterani powstań narodowych 335

Węgiel 48, 54, 59, 63, 66

„Wiadomości Społeczne” 431

Wiek najniższy

- w ustawodawstwie polskim 36, 92
- „ „ „ międzynarodowym 423

Więzienne patronaty 316

Wileńszczyzna 38

Witos Wincenty 32, 44

Wizytacje zakładów pracy 99, 101, 123

Włóczegostwo 316—318

Woda (zaopatrzenie) 387—389

Wody mineralne 401

Wojciechowski Stanisław (prezyd.) 39, 45

Wojna celna polsko-niemiecka 43

Wolczyński Józef (min.) 10

Wole 384

Wolny wybór lekarza 286

Wychowanie fizyczne robotnic 96

Wydział

- do spraw przemysłu i ochrony pracy 77
- Palestyński (Centralny Sjonistyczny) 200
- pracy (Komitetu Obywatelskiego) 77
- Ratunkowy (Amerykański) 294

Wydziały pracownicze 76

Wykroczenia przeciw przepisom ochronnym 100, 101, 123, 124, 125

Wypadkowe renty 244, 246, 249, 264, 281

Wywóz 43, 48, 50, 54, 55, 56

Wzajemność traktowania 212, 213, 319, 320, 426

Y. M. C. A.

— Polska 383

— amerykańska 195

Young Owen 39

Zabezpieczenie na wypadek braku pracy
147—152, 160, 182, 236

Zachowanie zatrudnienia po służbie wojskowej 174

Zakaz

- pobierania opłat za naukę młodocianych 94
- używania szkodliwych surowców 104
- zrzeszania się robotników rolnych w Niemczech 75

Zakaz pracy

- bezpłatnej młodocianych 94
- dzieci 36, 92, 423
- nadliczbowej młodocianych 93
- nocnej kobiet i młodocianych 36, 89, 93, 96, 424
- szkodliwej kobiet i młodocianych 36, 96, 104
- w święta 89, 90

Zakaźne choroby 340, 359, 363, 367, 417, 420

Zakaźne szpitale 397

Zakład

- Epidemjologiczny (Państwowy Centralny) 409
- Higieny (Państwowy) 341, 392, 409
- Pensyjny dla Funkcjonariuszów (Powszechny) 228

Zakład Ubezpieczenia

- od Wypadków 270
- od Wypadków w Król. Hucie 245
- od Wypadków w Rolnictwie w Poznaniu 228
- Emerytalnego Robotników 269, 272
- na Wypadek Choroby 270, 274
- na Wypadek Inwalidztwa 245

Zakład Ubezpieczeń

- Robotników od Wypadków we Lwowie 228
- Społecznych 270, 274
- Społecznych w Król. Hucie 228, 245

Zakładowe (załogowe) rady 76, 105

- Zakłady**
 — Badania Żywności i Przedmiotów Użytku 341, 390, 393, 409
 — dla alkoholików 383
 — kąpielowe 388
 — lecznicze 396—399
 — opiekuńcze 307, 311
 — Przemysłowo-Zbożowe (Państwowe) 56
 — psychiatryczne 398
 — Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych 239, 245, 270
Zakonne pielęgniarki 357
Zalecenia
 — inspektorów pracy 99—102
 — Międzynarod. Konferencji Pracy 428
Zaległe składki ubezpieczeniowe 233, 235, 241, 252, 267, 283
Zamówienia publiczne 170
Zaopatrzenie inwalidzkie robotników 265, 266
Zapomogi
 — Funduszu Bezrobocia 159, 160
 — opiekuńcze 312
 — ubezpieczenia emerytalnego (pośmiertne) 264, 268
 — ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysł. 156, 240
 — ubezpieczenia od wypadków (pośmiertne) 264
Zaposażenie 140, 144
Zapotrzebowania zbiorowe p. Werbunek robotników zagranicę
Zarobki pracownicze 52, 58, 62—66, 118, 119
Zarobkowe pośrednictwo pracy 136, 137, 139, 144, 145, 425
Zasilki
 — ubezpieczenia brackiego 247
 — ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych 156 — 158, 160, 240, 242, 249, 250, 280
 — ubezpieczenia na wypadek choroby 231, 232, 251, 263, 264, 281
 — ubezpieczenia na wypadek macierzyństwa (połogowe) 264
 — zabezpieczenia na wypadek braku pracy 148—151, 160, 281
Zastępcze instytucje ubezpieczeń 236, 276
Zastępcze rodziny 305, 306
Zatargi indywidualne 84, 113
Zatargi zbiorowe 83, 121, 128
 — w rolnictwie 86—88
Zatrucia zawodowe 103, 264
Zatrudnianie inwalidów wojennych 329
Zatrudnienie w przemyśle 44, 49, 50, 51, 60, 61, 67
Zawodowe związki 74, 78, 126, 127, 129, 130, 137, 143, 426
Zbiór Praw Cesarstwa Rosyjskiego 74
Zdrojowiska 341, 399—401
Zdrowotność publiczna a ubezpieczenia 286
Zgłaszanie zachorowań
 — na choroby społeczne 369, 374
 — na choroby zakaźne 360, 364
 — na choroby zawodowe 103
Zgłoszone miejsca pracy 140, 144
Zielarstwo lecznicze 408
Ziemiecki Bronisław (min.) 11
Zimnica 367
Zjazdy inspektorów pracy 84
Zjednoczenia Klasowych Związków Zawodowych Centrala 129
Zjednoczenie Zawodowe
 — Polskie 24, 47, 78, 126, 129
 — „Praca” 129
 — R. P. (Chrześcijańskie) 129
Złoty polski 43, 44, 46, 229
Zobowiązań kodeks 111, 118
Związek
 — Chłopski 53
 — Harcerstwa Polskiego 383
 — Kas Chorych (Ogólno-Państwowy) 232, 257
 — Księży Abstynentów 383
 — Ludowo-Narodowy 29, 44
 — Naprawy Rzeczypospolitej 53
 — Osadników 308
 — Pracy Obywatelskiej Kobiet 200, 303, 345, 379
 — Przeciwgruźliczy (Polski) 345, 369
 — Przeciwweneryczny (Polski) 345, 377
 — Robotniczy (Narodowy) 10
 — Stowarzyszeń Zawodowych 129
 — Uzdrowisk Polskich 401
 — Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych 239, 257
 — Związków Zawodowych 129
Związki
 — kas chorych 232, 257
 — zawodowe 74, 78, 126, 127, 129, 130, 137, 143, 426
Zrzeszanie się 28, 69, 74, 75, 78, 426
Żebractwo 316—318
Żłobki fabryczne 95, 305, 380
Żydowskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne „Jeas” 200
Żywiciela rodzin 159, 171—174
Żywności artykuły (nadzór) 341, 371, 389—393

W Y K R E S Y

Strajki	40
Zatrudnienie w przemyśle	51
Zasadnicze wskaźniki konjunktury	54
Wydobycie i zbyt węgla	59
Wskaźniki zatrudnienia w przemysłach	60
Wskaźniki płac i cen	63
Konsumcja miejska i wiejska	65

(Większość wykresów w powyższej grupie wzorowano na wykresach Instytutu
Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen).

Zatargi zbiorowe załatwiane przez inspekcję pracy	83
Zatargi indywidualne załatwiane przez inspektorów pracy	84
Komisje rozjemcze rolne	85
Zatargi zbiorowe na komisjach rozjemczych rolnych	87
Sprawy indywidualne rozpatrzone na kom. rozj. rolnych	88
Działalność wizytacyjna inspekcji pracy	99
Działalność sądów pracy	113
Sprawy cywilne w sądach pracy	115

Państwowe urzędy pośrednictwa pracy	140
Spółeczne biura pośrednictwa pracy	144
Zarobkowe biura pośrednictwa pracy	145
Działalność Funduszu Bezrobocia	149
Stan finansowy Funduszu Bezrobocia	152
Ubezpieczenie prac. umysł. na wypadek braku pracy	155
Stan finansowy ubezsp. na wyp. braku pracy prac. umysł.	158
Dochody i wydatki Funduszu Pracy w 1934/35 roku	177

Ruchy migracyjne od 11. XI 1918 do 31. XII 1934 roku	201
Kierunki ruchów migracyjnych	203

Ubezpieczenie na wypadek choroby	233
Ubezpieczenie od wypadków przy pracy	235
Bezrobotni pobierający zasiłki ubezpieczeniowe	237
Ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych	241
Przeciętna liczba ubezpieczonych	261
Liczba rent płynnych	262
Dnie zasiłkowe w ubezpieczeniu na wypadek choroby.	263
Ubezpieczenie emerytalne robotników i dodatkowe górników i kolejarzy	266 i 267
(W powyższej grupie wykresów krzywe, przedstawiające działalność ubezpieczeń społecznych, są przerywane na przełomie lat 1933 i 1934 — dla pod- kreślenia zasadniczych zmian, wynikłych z wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1934 roku ustawy „scaleniowej” z dnia 23 marca 1933 roku).	
Podział sum preliminowanych na opiekę społeczną	297
Dzieci na kolonjach letnich	309
Sumy preliminowane na opiekę społeczną	311
Leczenie inwalidów w 1933/34 roku	331
Inwalidzi według armij	334
Wydatki na zdrowie publiczne	343
Organizacja ośrodków zdrowia	345
Działalność ośrodków zdrowia	346
Lekarze	350
Lekarze-dentyści i stomatolodzy	353
Położne	356
Choroby zakaźne	363
Przychodnie przeciwgruźlicze	370
Przychodnie przeciwjaglicze	373
Przychodnie przeciwweneryczne	375
Stacje opieki nad matką i dzieckiem	379
Przychodnie przeciwalkoholowe	382
Schemat organizacyjny Ministerstwa Opieki Społecznej między str. 16 a 17	



SPROSTOWANIE ZAUWAŻONYCH BŁĘDÓW

- Str. 68 wiersz 16-y od dołu: zamiast „1934 roku“ powinno być „1935 roku“.
- „ 201 „ 6-y „ „ zamiast „359.523 osoby“ powinno być „593.523 osoby“.
- „ 239 „ 8-y „ „ po słowach: „dokonywa się“ należy dodać „nie“.
- „ 249 „ 18-y „ góry: zamiast „1934 roku“ powinno być „1933 roku“.
- „ 269 „ 18-y „ „ zastąpić wyrazy „do każdej renty inwalidzkiej 24 zł
rocznie wyrazami „za każdą rentę inwalidzką i wdo-
wią 24 zł rocznie, a za sierocą 12 zł rocznie“.
- „ 275 „ 5-y „ dołu: zamiast „Mozaika“ powinno być „Mozaikę“.

SPIS RZECZY

SŁOWA WSTĘPNE MINISTRÓW OPIEKI SPOŁECZNEJ

CZĘŚĆ I. MINISTERSTWO OPIEKI SPOŁECZNEJ (do roku 1932 Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej).	9
--	---

CZĘŚĆ II. TŁO POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. Okres tworzenia się władz polskich	23
2. Okres sejmu ustawodawczego	28
3. Drugi sejm, hiperinflacja i stabilizacja waluty	39
4. Rządy pomajowe w okresie pomyślności gospodarczej	45
5. Okres trudności gospodarczych i kryzysu	54
6. W dobie ostatniej	66

CZĘŚĆ III. PRACOWNIK I PRACODAWCA

1. Ochrona pracy w chwili odzyskania niepodległości	
a) Ustawodawstwo zaborców	73
b) Pierwsze polskie placówki ochrony pracy	76
2. Dekrety Naczelnika Państwa	78
3. Ochrona pracy od zwołania sejmu konstytucyjnego do roku 1926	85
4. Inicjatywa w dziedzinie ochrony pracy w okresie pomyślnej konjunktury gospodarczej	97
a) Ochrona pracowników w miejscach pracy	98
b) Umowa o pracę	108
c) Sądy pracy.	112
5. Ustawodawstwo pracy w okresie depresji gospodarczej	115
a) Podział istniejącego kontyngentu pracy	116
b) „Przerosty” w ochronie pracy.	116

c) Ułatwienie egzekwowania zarobków	118
d) Rozszerzenie rozjemstwa przymusowego.	119
e) Ochrona pracy w Gdyni	121
6. Ochrona pracy w praktyce życiowej	122

CZĘŚĆ IV. ZATRUDNIENIE I BEZROBOCIE

1. Rynek pracy w okresie wskrzeszenia Państwa	133
2. Pośrednictwo pracy	135
3. Ubezpieczenie na wypadek braku pracy	146
a) Zabezpieczenie robotników.	146
b) Ubezpieczenie pracowników umysłowych	153
4. Pozaubezpieczeniowa pomoc bezrobotnym	159
5. Pomoc bezrobotnym w okresie kryzysu	164
6. Drogi zachowania zatrudnienia	
a) Komisarz demobilizacyjny	168
b) Ochrona krajowego rynku pracy	169
c) Zamówienia publiczne	170
d) Zatrudnienie dla żywicieli rodzin	171
e) Zachowanie zatrudnienia po służbie wojskowej	174
7. Zatrudnienie dla bezrobotnych podczas kryzysu	174
8. Koncentracja środków na walkę z bezrobociem	181
9. Tendencje rynku pracy w Polsce	183

CZĘŚĆ V. RUCHY MIGRACYJNE

1. Problematyka wychodźcze w Polsce	191
2. Repatriacja	193
3. Ustrój władz emigracyjnych	195
4. Organizacja ruchu wychodźczego i opieki	197
5. Cyfry i kierunki	200
a) Europejskie kraje imigracyjne	204
b) Zamorskie kraje imigracyjne	207
6. Międzynarodowe umowy ubezpieczeniowe	211
7. Wnioski i uogólnienia	214

CZĘŚĆ VI. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

1. Ubezpieczenia społeczne w okresie odbudowy Państwa	
a) Spuścizna po zaborcach.	221
b) Rozrachunki z tytułu przejęcia ubezpieczeń społecznych	224
2. Utrzymanie przejętych ubezpieczeń społecznych	227

3. Samodzielne budownictwo ubezpieczeń społecznych	
a) Pierwsze wytyczne	229
b) Ubezpieczenie na wypadek choroby	231
c) Rewizja ubezpieczenia od wypadków	234
d) Ubezpieczenie funkcjonariuszy prywatnych	236
e) Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia	236
4. Ubezpieczenia społeczne przy sprzyjającej konunkturze	238
a) Ubezpieczenie pracowników umysłowych	238
b) Prace w dziedzinie ubezpieczenia górników	242
5. Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku	244
6. Ubezpieczenia społeczne w okresie kryzysu	247
7. Scalenie i zreformowanie ubezpieczeń społecznych	
a) Prace przygotowawcze	253
b) Zmiany organizacyjne	256
c) „Ustawa scaleniowa”	258
8. Nowe przepisy o ubezpieczeniu społecznym w życiu	270
9. Założenia i wyniki polskiej polityki społeczno- ubezpieczeniowej	277

CZĘŚĆ VII. OPIEKA SPOŁECZNA

1. Opieka społeczna przed ustawą z 16. VIII. 1923	291
2. Organizacja opieki społecznej	296
3. Opieka nad matką i dzieckiem	304
4. Opieka nad dorosłymi	311
5. Walka z włóczęgostwem, żebractwem i nierzędem	
a) Włóczęgostwo i żebractwo	316
b) Walka z nierzędem	318
6. Konwencje międzynarodowe o opiece społecznej	319
7. Konkluzje	321

CZĘŚĆ VIII. INWALIDZI WOJENNI

1. Rozkaz Naczelnego Wodza z 1919 roku	325
2. Pomoc inwalidom w oparciu o ustawodawstwo	326
3. Obecny stan ustawodawstwa inwalidzkiego	332
4. Weterani powstań narodowych	335

CZĘŚĆ IX. ZDROWIE PUBLICZNE

1. Administracja sanitarna	339
2. Sprawy zawodowe	347
a) Lekarze	348
b) Farmaceuci	351

c) Lekarze-dentyści	352
d) Felczerzy	354
e) Położne	355
f) Pielęgniarki	357
g) Kontrolerzy sanitarni	358
h) Inżynierowie sanitarni	359
3. Ostre choroby zakaźne	359
a) Dur plamisty	364
b) Dur powrotny	365
c) Ospa naturalna	365
d) Cholera azjatycka	366
e) Dur brzuszny	366
f) Czerwonka	366
g) Płonica i błonica	367
h) Zimnica	367
4. Choroby społeczne	367
a) Gruźlica	369
b) Jaglica	372
c) Choroby weneryczne	374
d) Umieralność nadmierna matek i dzieci	378
e) Alkoholizm	380
f) Rak	383
g) Wole	384
h) Choroby psychiczne	384
i) Reumatyzm (gościec).	385
j) Choroby zawodowe	385
5. Higiena publiczna	386
a) Zaopatrzenie w wodę i usuwanie nieczystości	387
b) Nadzór nad artykułami żywności i przedmiotami użytku	389
c) Stan sanitarno-porządkowy	393
6. Lecznictwo	396
a) Zakłady lecznicze	396
b) Uzdrowiska	399
c) Państwowa pomoc lekarska dla funkcjonariuszów państwowych	402
7. Sprawy farmaceutyczne	
a) Apteki	403
b) Drogerje	405
c) Przemysł farmaceutyczny	405
d) Środki odurzające	407
e) Zielarstwo lecznicze	408
8. Państwowy Zakład Higieny	409
CZĘŚĆ X. WSPÓŁDZIAŁANIE Z INSTYTUCJAMI POROZUMIENIA MIĘDZY- NARODOWEGO	413

1. Liga Narodów	414
a) Komisja Doradcza do spraw opieki nad dziećmi i młodzieżą	414
b) Komitet Rzecznawców do spraw opieki społecznej nad ubogimi cudzoziemcami	416
c) Komitet Higjny	417
d) Komisja Doradcza do spraw walki z opjum.	418
2. Międzynarodowy Urząd Higjny Publicznej	420
3. Międzynarodowa Organizacja Pracy	421
4. Międzynarodowe Stowarzyszenie Postępu Spo- łecznego	430
5. Międzynarodowy Czerwony Krzyż	432
SKOROWIDZ ALFABETYCZNY	435
WYKRESY	449
SPROSTOWANIA	451



34638/

2