

Założenia polityki Ministerstwa Opieki Społecznej pod kierownictwem Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego

15 maja 1936 r. zaprzysiężony został rząd, na którego czele stanął gen. dyw. Sławoj Felicjan Składkowski. Stanowisko ministra opieki społecznej w tym gabinecie objął pełniący wcześniej funkcję prezesa Rady Ministrów Marian Zyndram-Kościałkowski, jeden z najbardziej reprezentatywnych przedstawicieli rządzącego w Polsce od 1926 r. reżimu. Peowiak, legionista, podpułkownik piechoty Wojska Polskiego, parlamentarzysta z wieloletnim stażem, wojewoda białostocki, komisaryczny prezydent m.st. Warszawy, minister spraw wewnętrznych, wreszcie premier, a dodatkowo prominentny działacz kombatancki, stojący na czele Zarządu Głównego Związku Rezerwistów i zasiadający we władzach Federacji Polskich Związków Obrońców Ojczyzny – niewątpliwie był M. Zyndram-Kościałkowski postacią nietuzinkową i posiadającą bogate doświadczenie w pracy państwowej. Ministerstwem Opieki Społecznej (dalej: MOS) kierował przez cały okres funkcjonowania gabinetu S. F. Składkowskiego, aż do dymisji złożonej przez internowany na terytorium Rumunii rząd 30 września 1939 r., a więc przez niemal 3,5 roku, co sprawiło, że był jednym z najdłużej urzędujących ministrów właściwych ds. opieki społecznej w okresie II Rzeczypospolitej¹.

Obejmując kierownictwo MOS, posiadał M. Zyndram-Kościałkowski niemałe doświadczenie w kwestii prowadzenia polityki socjalnej. Szczególne zainteresowanie tą dziedziną przejawiał już sprawując mandat posła na Sejm RP w latach 20. Także w okresie piastowania godności wojewody białostockiego roztaczał nadzór nad odpowiedzialnymi za opiekę społeczną komórkami organizacyjnymi Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego, natomiast w czasie, kiedy pełnił funkcję komisarycznego prezydenta m.st. Warszawy, przejął bezpośrednią kontrolę nad odpowiadającymi za politykę socjalną agendami magistratu stolicy. Również jako prezes Rady Ministrów starał się M. Zyndram-Kościałkowski prowadzić nadzór nad polityką społeczną. Po powołaniu rządu S. F. Składkowskiego stery MOS przejmowała więc osoba znakomicie rozeznana

¹ Najdłużej, bo niemal 4,5 roku, na czele Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (w 1935 r. przekształconego w MOS) stał gen. bryg. Stefan Hubicki (od grudnia 1930 do maja 1934 roku). Przez dłuższy okres pracami resortu kierowali także Stanisław Jurkiewicz – niespełna 3 lata (od maja 1926 do kwietnia 1929 r.) oraz Ludwik Darowski – z przerwami ponad 2 lata (od maja 1921 do końca sierpnia 1923 r., a także od połowy grudnia 1923 do połowy stycznia 1924 roku).

w znajdujących się w zakresie kompetencji resortu kwestiach i dobrze przygotowana do stawienia czoła stojącym przed ministerstwem wyzwaniom.

Wyzwania te natomiast były ogromne, a ich realizacji nie mogły ułatwiać niezwykle skromne w stosunku do potrzeb możliwości finansowe MOS. Choć w drugiej połowie lat 30. stan polskiej gospodarki zaczął się zdecydowanie poprawiać, a co za tym idzie zwiększać zaczęły się także nakłady skarbowe, jakie pozostawały w dyspozycji rządu, to przyrost ten nie przekładał się w sposób wprost proporcjonalny na budżet MOS. Głównym powodem tego zjawiska był zaś fakt, iż opieka społeczna nie była – bo w trudnej ekonomicznie oraz geopolitycznie sytuacji kraju być nie mogła – priorytetem rządzących, ustępując pola konieczności zwiększania nakładów choćby na inwestycje gospodarcze i militarne, czy na bezpieczeństwo wewnętrzne. Powolny przyrost środków finansowych na wydatki socjalne wymuszał więc konieczność jasnego określenia priorytetów i niejako zadaniowego podchodzenia do wykonywania budżetów MOS, by w sytuacji, gdy nie było możliwe równomierne i jednocześnie odpowiadające potrzebom społecznym realizowanie zadań resortu, skoncentrować maksymalną ilość nakładów na osiągnięcie konkretnych celów, których urzeczywistnienie zapewniłoby optymalne z punktu widzenia korzyści społecznych efekty.

Jak sam o swojej misji na stanowisku kierownika resortu odpowiadającego za politykę socjalną i służbę zdrowia mówił M. Zyndram-Kościałkowski:

Praca moja, jako ministra o[pieki] s[połecznej], przypadła na okres przebudowy struktury gospodarczej kraju, zmierzającej do wzmocnienia potencjału gotowości bojowej państwa, maksymalnego podniesienia poziomu wytwórczości, możliwie największej samodzielności surowcowej oraz przebudowy struktury zawodowej ludności. Równoległe z realizowaniem idei siły materialnej państwa, musiało następować rozwiązanie pozytywne zagadnienia potocznie zwanego sprawiedliwością społeczną. Na tych dwóch literach bowiem – siły materialnej państwa i sprawiedliwości społecznej – mogła być tylko budowana potęga Rzeczypospolitej, jej siła militarna i moralna. Zbudować ją mogli tylko pełnowartościowi ludzie pracy fizycznej i umysłowej. Pełnowartościowi zarówno pod względem zdrowia fizycznego, poziomu życia, jak poziomu kultury i postawy moralnej².

Wyraźnie widać z powyższej wypowiedzi, iż jako jedno z głównych zadań aparatu państwowego postrzegał M. Zyndram-Kościałkowski prowadzenie polityki dążącej do zdecydowanej poprawy warunków życia obywateli. Wynikało to z tego, że właśnie w stosunkowo zasobnym społeczeństwie widział były premier warunek *sine qua non* osiągnięcia przez Rzeczpospolitą charakteru regionalnego mocarstwa. Społeczeństwo takie zapewniałoby państwu zarówno odpowiednie kadry pracownicze, jak i zdrowego

² Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Relacje z kampanii 1939 roku, sygn. B.I.1a/25, Relacja M. Zyndrama-Kościałkowskiego (dalej: IPMS, Relacje), k. 315–316.

rekruta³. Zmniejszeniu uległyby również szanse na zaognienie konfliktów na tle socjalnym czy narodowościowym⁴.

Głównym zadaniem tego artykułu jest prezentacja problemów polskiej polityki socjalnej, których rozwiązania, bądź przynajmniej złagodzenia, podjął się resort opieki społecznej w okresie, gdy na jego czele stał M. Zyndram-Kościałkowski. Należy zwrócić uwagę na swoistą dwutorowość prac resortu. Z jednej strony sporą część energii MOS pochłaniało doraźne reagowanie na szczególnie palące problemy społeczne, jak chociażby kwestia pomocy bezrobotnym i najuboższym w okresie zimowym. Drugim torem działalności resortu była praca legislacyjna odnosząca się w dużej mierze do zagadnień, których wciąż bardzo młoda polska państwowość nie zdążyła jeszcze wcześniej uregulować.

Zagadnienia polskiej polityki socjalnej okresu międzywojnia doczekały się stosunkowo bogatej literatury przedmiotu. Warto w tym miejscu wymienić prace Mariana Balcereka, Marii K. Ciechocińskiej, Urszuli Anny Domżał, Mirosławy Furmanowskiej, Pawła Graty, Haliny Janowskiej, Zbigniewa Landaua i Jerzego Tomaszewskiego, Jolanty Sadowskiej, Macieja Świącickiego, Elżbiety Więckowskiej czy Janusza Żarnowskiego⁵.

³ W swym przemówieniu na plenum Sejmu w lutym 1937 r. zauważał minister opieki społecznej, co następuje: „Musimy sobie uświadomić, że Rzeczpospolita Polska to już dziś 34 miliony mózgów, serc i rąk do pracy, stanowiących państwo, posiadających swe prawa i obowiązki. Z tytułu mej pracy ponoszę w dużym stopniu bezpośrednią odpowiedzialność za to, aby ten żywy człowiek, tworzący naród i państwo polskie, budujący wielkość i moc Rz[eczy]p[ospo]litez był człowiekiem zdrowym i silnym fizycznie, a przeto i moralnie. Taki tylko bowiem człowiek, pełen zdrowia fizycznego, tężyzny moralnej może w czasach pokoju «Polskę podciągnąć wzwyż», a w wojennej potrzebie być dobrym żołnierzem, musi mieć on jednak pracę dającą mu odpowiednie warunki wychowania i rozwoju” (Sprawozdanie stenograficzne – dalej: Ss – z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 15).

⁴ Jak stwierdzał sam M. Zyndram-Kościałkowski: „[...] los człowieka pracy w Polsce, któremu konstytucja kwietniowa przypisuje szczególnie ważne znaczenie, stawał się najtrójskliwszym zagadnieniem działania mego, jako ministra opieki społecznej. Znalezienie w Polsce równowagi społecznej pomiędzy pracodawcą a pracobiorcą, pomiędzy kapitałem pieniądza a kapitałem jako odpowiednikiem pracy, najproduktywniejsze wykorzystanie wszystkich sił w narodzie dla dobra państwa i wciągnięcie najszerzych warstw społeczeństwa w orbitę życia gospodarczego i polityczno-państwowego – oto był wielki cel, który stał przed nami. Nad tym celem górowała wiara, że tylko osiągnięcie harmonijnego współdziałania wszystkich czynników społecznych, da możliwość osiągnięcia szczytnej skali rozbudowy sił państwowych, a możliwie najściślejsze powiązanie najszerzych warstw społeczeństwa z interesem państwa da państwu najtrwalsze podstawy bytu” (IPMS, Relacje, k. 316).

⁵ M. Balcerek, *Rozwój opieki nad dzieckiem w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1978; M. K. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965; *eadem*, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965; U. A. Domżał, *Opieka państwa i organizacji pozarządowych nad dzieckiem w latach 1919–1939*, Łódź 2009; M. Furmanowska, *Działania na rzecz rodziny w Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 2008; P. Grata, *Zagadnienia i priorytety polskiej polityki społecznej w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 32–40; *idem.*, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013; H. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981; P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie” 2012, nr 2, s. 197–210; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971; C. Jackowiak (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*,

Szereg niezwykle informatywnych monografii, broszur i prac zbiorowych ukazał się także jeszcze przed wybuchem II wojny światowej⁶. W literaturze przedmiotu brakuje natomiast opracowania syntetycznie ujmującego działalność MOS w drugiej połowie lat 30. XX wieku.

Problemy, przed którymi stawał M. Zyndram-Kościałkowski obejmując 15 maja 1936 r. MOS, były liczne i w zdecydowanej swej większości były problemami mającymi charakter systemowy, a jako takie wymagały kompleksowych, obliczonych raczej na długofalowe skutki, niż na rychłe korzyści, rozwiązań. Do najistotniejszych zagadnień, z jakimi mierzył się nowy minister, zaliczyć należy m.in. bezrobocie, zagadnienia populacyjne, kwestię systemu opieki nad matką i dzieckiem, rozbudowę sieci placówek zdrowia, kwestię regulacji dziedziny ubezpieczeń społecznych czy konieczność prowadzenia systematycznej akcji wspierania najuboższych, szczególnie istotnej w miesiącach zimowych.

Chociaż stanowisko ministra opieki społecznej objął M. Zyndram-Kościałkowski w maju 1936 r. i w pierwszym roku swojego urzędowania realizował budżet resortu opracowany jeszcze pod kierownictwem jego poprzednika, Władysława Jaszczolta, to jednak nie można powiedzieć, iż był zmuszony wykonywać program, który nie odpowiadał jego wizji przebudowy stosunków socjalnych w kraju. Wynikało to chociażby z faktu, iż jako premier brał udział w procesie określenia głównych celów polityki socjalnej państwa⁷.

Największym oczywiście i najistotniejszym problemem, z którym zmierzyć się przyszło na stanowisku kierownika MOS M. Zyndramowi-Kościałkowskiemu, była

Wrocław 1991; J. Sadowska, *Lecznictwo ubezpieczeniowe w II Rzeczypospolitej*, Łódź 1990; M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960; E. Więckowska, *Lekarze jako grupa zawodowa w II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004; A. Zandberg, *Lecznictwo uzależnień w Polsce w latach 1918–1939*, [w:] M. Felsmann, M. Z. Felsmann, J. Szarek (red.), *Dawna medycyna i weterynaria*, t. 3, *Pacjent*, Chełmno 2011, s. 277–301; J. Żarnowski, *Spółczesność Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973.

⁶ Warto wymienić chociażby następujące pozycje: L. Landau, J. Pański, E. Strzelecki (oprac.), *Bezrobocie wśród chłopów*, Warszawa 1939; E. Boczkowski, *Analiza i ocena działalności ubezpieczenia chorobowego w latach 1933–1938 pod względem administracyjno-lekarskim i organizacyjnym*, Warszawa 1939; W. Chodźko, *Prostytucja i choroby weneryczne jako zjawisko społeczne*, Warszawa 1939; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939*, Warszawa 1939; T. Dyboski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w ostatnich latach*, Warszawa 1939; M. Kacprzak, *Lekarze w Polsce*, Warszawa 1937; *idem*, *Rozsiedlenie lekarzy w Polsce*, Warszawa 1937; M. Klott, *Inspekcja Pracy w Polsce*, Warszawa 1937; J. W. Lgocki, *Podstawy prawne i organizacyjne ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1937; J. Zagórski, *Bezrobocie sezonowe robotników w Polsce*, „Studia i Materiały Instytutu Spraw Społecznych” 1938, z. 1.

⁷ W przesłanej do Biura Rejestracyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych relacji z okresu sprawowania stanowiska ministra opieki społecznej oraz z pracy MOS po agresji niemieckiej na Polskę, twierdził nawet, iż to on w okresie sprawowania urzędu premiera był autorem wytycznych polityki socjalnej, a swoje wejście do gabinetu S. F. Składkowskiego uzależnił od zapewnienia, że program ten dalej będzie mógł realizować. IPMS, Relacje, k. 315.

kwestia daleko niewystarczających na zaspokojenie najbardziej palących potrzeb społecznych funduszy. Aby osiągnąć maksymalne efekty przy realizacji prowadzonych przez siebie działań, prowadził on politykę ścisłej koordynacji prac Ministerstwa z aktywnością w swej strukturze autonomicznych względem resortu służb i instytucji, takich jak Fundusz Pracy (FP) czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Oznaczało to rzecz jasna podporządkowanie prac tych instytucji programowi realizowanemu przez MOS.

Dążąc do dalszego zwiększenia nakładów finansowych na opiekę społeczną, doprowadził M. Zyndram-Kościałkowski do powołania 9 października 1936 r. Ogólnopolskiego Obywatelskiego Komitetu Zimowej Pomocy Bezrobotnym (OOKZPB), mającego stanowić ciało koordynujące na szczeblu centralnym proces zbiórki i dystrybucji środków finansowych oraz darów przedmiotowych (tj. opału, żywienia itd.)⁸. Tego typu działalność samopomocowa była konieczna wobec znaczącego zwiększania się w okresie zimowym liczby bezrobotnych, co spowodowane było chociażby brakiem robót publicznych. Oczywiście działalność taka była prowadzona już w okresie wcześniejszym, a kierowanie nią spoczywało głównie na barkach urzędów wojewódzkich oraz poszczególnych samorządów. Przekształcenie jednakże zimowej akcji samopomocowej w skoordynowaną inicjatywę ogólnopolską budziło nadzieje na zebranie większych środków finansowych i lepszą ich dystrybucję. Dodatkowo wprowadzenie rozwiązania tego typu pozwalało M. Zyndramowi-Kościałkowskiemu, jako ministrowi opieki społecznej i prezesowi OOKZPB w jednej osobie, na uzyskanie bezpośredniego wpływu na sposób wydatkowania niemałych wszak i pozabudżetowych środków pozostających w gestii Komitetu, a przez to na podporządkowanie polityki finansowej OOKZPB planom MOS. A że środki, jakimi dysponował Komitet, były niemałe dowodzi chociażby zestawianie bilansu finansowego OOKZPB na dzień 4 sierpnia 1937 r., podsumowujące pierwszy rok prowadzenia akcji. Zebrano wówczas niemal 37 mln zł (w tym nieco ponad 28,5 mln zł w gotówce i niemal 8,5 mln zł w naturze), z czego

⁸ Jak głosiła odezwa, odczytana na posiedzeniu organizacyjnym OOKZPB przez M. Zyndrama-Kościałkowskiego: „Samozachowawczy instynkt narodu wzywa wszystkich obywateli gorącego serca, aby na pomoc bezrobotnym złożyli część swego dochodu lub mienia, nie odczepny grosz litości, lecz dług społeczny. [...] Najważniejszym naszym zadaniem będzie skupienie i koordynacja ofiarnego wysiłku całego społeczeństwa i zapewnienie w ten sposób najbardziej celowego podziału darów. Chcemy obudzić ofiarną myśl zbiorową, która wyrazi się w powszechnym czynie. Chcemy wszcząć ruch, który stanie się popolitym ruszeniem samopomocy społeczeństwa” (*Sprawozdanie z akcji samopomocy zimowej za rok 1936/1937*, Warszawa 1937, s. 7). Przemawiając na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetowej w styczniu 1937 r. M. Zyndram-Kościałkowski pokusił się o ogólne podsumowanie pierwszego okresu działania OOKZPB, stwierdzając: „Sądząc z przyjęcia, jakiego doznała w opinii publicznej podjęta inicjatywa pomocy zimowej, społeczeństwo przyjęło na siebie ciężar odpowiedzialności za dole upośledzonych przez los współbraci oraz zrozumiało konieczność uchronienia od zniszczenia największego kapitału jaki posiadamy – ogromnej siły roboczej” („Gazeta Polska”, 15 I 1937, nr 15, s. 16).

w trakcie sezonu zimowego 1936/1937 rozprowadzono już niemal 33 mln zł⁹. Jest to więc kwota wielkością swą przekraczająca połowę ówczesnego budżetu MOS!

Choć sam M. Zyndram-Kościałkowski wskazywał, iż w wielu aspektach inicjatywa tego typu prowadziła do konsolidacji społeczeństwa II Rzeczypospolitej, twierdząc:

Przez dobrowolny i społeczny charakter tej akcji chciałem osiągnąć przede wszystkim dwie rzeczy, które stanowią o morale społeczeństwa: 1. kojącą świadomość obywatela pozbawionego pracy, że jest członkiem wielkiej rodziny, jaką jest naród, która dobrowolnie i od serca z pomocą mu w potrzebie śpieszy; i 2. zjednoczenie wszystkich ludzi dobrej woli w konkretnej, wspólnej, a dla wzniesłego celu przeprowadzonej, akcji. Do udziału w tej akcji zaprosiłem wszystkich obywateli kraju, bez różnicy wyznania i narodowości oraz niezależnie od różnic partyjnych¹⁰.

Nie da się jednocześnie ukryć, iż najistotniejszą rolę odgrywały finansowe korzyści z akcji, która prowadzona przez trzy lata była w stanie wpompować do systemu opieki społecznej ponad 100 mln zł dodatkowych, pozabudżetowych środków¹¹.

Pierwszym większym publicznym wystąpieniem M. Zyndrama-Kościałkowskiego, które w sposób kompleksowy przedstawiało program, jaki zamierzał on realizować jako minister opieki społecznej, było przemówienie na plenum Sejmu RP w trakcie dyskusji nad preliminarzem budżetowym MOS na rok rozliczeniowy 1937/1938. Zostało ono ogłoszone 13 lutego 1937 r., a więc niemal dokładnie 9 miesięcy po objęciu przez niego ministerialnego stanowiska.

Kilka miesięcy, które MOS pod kierownictwem byłego premiera miało na przygotowanie projektu budżetu na rok kolejny, pozwalało na spokojnie, bez pośpiechu dokonać ewaluacji priorytetów polskiej polityki społecznej i podjąć optymalną decyzję co do tych jej działów, które zasługiwały na największej uwagi w najbliższym okresie. W swoim przemówieniu z 13 lutego 1937 r. M. Zyndram-Kościałkowski klarownie określił obszary polityki socjalnej i zdrowotnej, na których kierowany przez niego resort zamierza się koncentrować. Do najważniejszych z nich należały: walka z bezrobociem, zapewnienie pracy dla młodzieży, ujednoczenie systemu ubezpieczeń społecznych. Jak więc widać,

⁹ Ogólne koszty akcji wyniosły około 600 tys. zł, a ponad 3,3 mln zł w gotówce i dobrach naturalnych przejść miało na rok kolejny. *Ibidem*, s. 19.

¹⁰ IPMS, Relacje, k. 351.

¹¹ O społecznych korzyściach tej akcji były premier mówił w lutym 1939 r., zabierając na plenum Sejmu głos w debacie nad preliminarzem budżetowym MOS na rok rozliczeniowy 1939/1940: „Problem walki z bezrobociem obok głównego zadania, [tj.] dostarczenia pracy, jest również problemem ratowania egzystencji ludzkich od nędzy. Z wielkim uznaniem podnieść muszę zrozumienie i żywy oddźwięk, z jakim hasło pomocy dla bezrobotnych spotkało w społeczeństwie. Trzeci już rok działa z korzyścią dla państwa Pomoc Zimowa, zasilając w najkrytyczniejszych miesiącach z górą 300 tys. rodzin bezrobotnych i obejmując opieką około miliona najuboższej dziatwy. Powszechna ofiarność publiczna przynosi na ten cel przeszło 30 mln zł rocznie, co łącznie z wkładem ze źródeł publicznych daje około 40 mln zł na rok” (Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 73).

wyselekcjonowano problemy, które zarówno stanowiły kwestie społecznie niezwykle palące, jak i wymagały systemowych rozwiązań.

W przypadku walki z bezrobociem – zagadnienia, które spędzało sen z powiek wszystkim praktycznie wcześniejszym ekipom – program rządowy nie grzeszył co prawda oryginalnością, lecz jednocześnie wydawał się programem gwarantującym stosunkowo pewne rezultaty, zważywszy na ówczesne uwarunkowania. Dwoma głównymi środkami wiodącymi do zmniejszenia bezrobocia miały być intensyfikacja zatrudnienia poprzez rozbudowę przemysłu w okresie koniunktury oraz emigracja zarobkowa¹². Minister wiedział oczywiście, że te postulowane przez niego ścieżki zmniejszania bezrobocia mogą przynieść efekty jedynie w perspektywie długofalowej, szczególnie, iż ruch emigracyjny w okresie kryzysu gospodarczego uległ praktycznie całkowitemu załamaniu. Dodatkowo rozbudowa przemysłu i powiązana z nim migracja ludności do miast niosła ze sobą pewne niebezpieczeństwa. Jak zauważał M. Zyndram-Kościałkowski na marginesie zagadnienia braku pracy w miastach:

Długotrwale bezrobocie w miastach niesie ze sobą niejednokrotnie znamiona wstrząsającego tragizmu. Z bezrobociem tym wiąże się nie tylko zagadnienie zdrowia fizycznego i utraty zdolności do pracy, ale bodajże jeszcze ważniejsze zagadnienie natury moralnej. Musimy sobie zdać sprawę, że nie może być zdrowia moralnego tam, gdzie panuje już od lat kilku zastraszająca nędza. Szybka naprawa istniejącego stanu rzeczy nie jest możliwa. W nad wyraz skomplikowanych warunkach populacyjnych, politycznych i gospodarczych Polski współczesnej i jej stosunków z innymi krajami jedno ministerstwo ani nawet cały rząd nie są w możności znaleźć cudownego rozwiązania dla trudności spiętrzonych na rynku pracy. Nie będąc w stanie zatrudnić wszystkich musimy przepracować jak najgruntowniej zagadnienie podziału pracy pomiędzy potrzebujących¹³.

Chociaż minister jasno zdawał sobie sprawę ze spoczywających nań ograniczeń w dziedzinie możliwości rozwiązania kwestii bezrobocia, nie znaczy to wszakże, że nie zamierzał na tym polu podejmować żadnych inicjatyw. Korzyści doraźne planowano uzyskać poprzez skrócenie czasu pracy z 8 do 6 godzin, co miałoby pozwolić na obdzielenie tym samym kontyngentem pracy większej liczby robotników (w pierwszym rzędzie

¹² Jak mówił w swoim przemówieniu M. Zyndram-Kościałkowski: „Drogą właściwego powiązania polityki socjalnej z gospodarczą chcemy pchnąć problem zatrudnienia na właściwą drogę. W dyskusji nad planem inwestycyjnym rządu konieczność tego powiązania jaskrawo uwypukliła się. Wchodzimy w okres poprawiającej się koniunktury, wykorzystanie przeto chwili bieżącej jest szczególnie ważne. Nie wolno tracić ani jednej chwili, gdyż trudno jest dziś przewidzieć wiele będziemy mieli czasu ma skok wzwyż. [...] sprawa emigracji stanowi po kwestii uprzemysłowienia kraju najważniejszy punkt programu zmniejszenia bezrobocia. Wprawdzie nie jest rzeczą możliwą, by rozmiary emigracji doszły do poziomu z lat przedwojennych, tym niemniej wydaje się prawdopodobne, iż w najbliższej przyszłości, w miarę poprawy koniunkturalnej, otworzą się w tym zakresie lepsze perspektywy” (Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 16).

¹³ *Ibidem*, ł. 17.

zmiany w tym kierunku wprowadzane być miały w górnictwie). Kolejnego czynnika mającego przyczynić się do zmniejszenia głodu pracy upatrywano w rozbudowie szeroko rozumianego rolnictwa, przy czym chodzić miało nie tylko o intensyfikację upraw i hodowli poprzez podnoszenie poziomu agrokultury i nasilenie realizacji reformy rolnej¹⁴, lecz również przez tworzenie warunków dla rozwoju wszelkich gałęzi przemysłu spożywczego i przetwórczego, czy też chałupnictwa, chociażby poprzez umożliwienie im łatwiejszego dostępu do kredytu czy przez regulację zasad zbytu¹⁵.

W tym miejscu słów kilka poświęcić warto kwestii chałupnictwa. Jego rozwój postrzegany był przez rządzących jako zjawisko korzystne, gdyż pozwalające na zwiększenie dochodów dotkniętych kryzysem ekonomicznym gospodarstw rolniczych oraz silniej wiążące obszary wiejskie z modelem gospodarki pieniężno-towarowej, co było zjawiskiem szczególnie pożądanym we wschodnich województwa Rzeczypospolitej. Rozwój chałupnictwa niósł ze sobą jednak również szereg zjawisk niekorzystnych. Przemawiając z trybuny sejmowej w lutym 1938 r., M. Zyndram-Kościałkowski poruszył kwestię chałupnictwa:

Jest to zagadnienie, które wymaga w Polsce unormowania i uporządkowania. Przez brak organizacji kredytu z jednej i zbytu z drugiej strony jest to warstwa pracownicza oddana w szpony wyzysku, nie spotykanego na żadnym innym odcinku pracy. Przemysł chałupniczy, dla kontroli nie uchwytny, w dzisiejszej formie dezorganizuje rynek, a szczególnie daje się we znaki rzemiosłu. Doceniając wagę tego problemu wystąpiliśmy z inicjatywą, aby zakres działania istniejącej pod przewodnictwem p. ministra przemysłu i handlu Komisji do Spraw Przemysłu Ludowego i Domowego rozszerzyć także na chałupnictwo. Komisja ta centralizuje

¹⁴ Konieczność intensyfikacji produkcji rolnej wiązała się również z tym, że minister opieki społecznej uważał, iż zasadniczo agrarna struktura kraju nie ma szans ulec zmianie w perspektywie krótkoterminowej. Jak stwierdzał: „Istnieje w Polsce zarówno w miastach, jak i na wsi wielka rezerwowa armia pracy. Zbędni, nie mający pełnego zatrudnienia na wsi, ciągną do miasta szukając pracy. Długo jeszcze niedostateczna chłonność miast naszych i przeludnienie ich bezrobotnymi nie da im pracy. Należy więc drogą intensyfikacji warsztatów rolnych, drogą naprawy ustroju rolnego, drogą zwiększenia uprawnych obszarów, wyrwanych nieużytkom, wreszcie drogą rozwinięcia przemysłu chałupniczego na wsi powstrzymać zbyt szybki marsz poszukujących pracy ze wsi do miast” (Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 16–17).

¹⁵ O inicjatywach podjętych na tym polu przez rząd M. Zyndram-Kościałkowski mówił w Sejmie dwa lata później, referując budżet na rok rozliczeniowy 1939/1940: „Obok finansowania inwestycji, związanych z potrzebami wsi, jak to: chłodnie, rzeźnie, bazyry ludowe itp. oraz regulowania i przyśpieszania akcji wchłaniania przez przemysł napływających ze wsi bezrobotnych, bezpośrednia pomoc w tworzeniu drobnych warsztatów i pomoc udzielana chałupnictwu oraz przemysłowi domowemu i ludowemu, a ponadto pomoc pośrednia w postaci tworzenia kas bezprocentowych ma niemałe znaczenie dla gospodarczego wzmocnienia możliwie dużej ilości pozostających bez środków egzystencji rolników. Jest to akcja wprawdzie pionierska jeszcze i prowadzona z braku odpowiednich środków w niewielkiej dotąd skali, ale sam fakt podjęcia jej i pomyślnego rozwoju wskazuje na to, że obrana droga jest słuszna i musi być w dalszym ciągu intensywnie rozwijana” (Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 74).

wszystkie wysiłki, zmierzające do przyścia z pomocą finansową przemysłowi ludowemu, domowemu i chałupniczemu¹⁶.

Referując 17 lutego 1938 r. w Sejmie preliminarz budżetowy MOS na rok następny, stwierdzał M. Zyndram-Kościałkowski jasno, iż mimo widocznej poprawy na rynku pracy i przewidywania tendencji wzrostowej na najbliższą przyszłość, kwestia bezrobocia wciąż pozostaje bardzo daleko od rozwiązania. Jak mówił:

Wielkie koło życia gospodarczego Polski zostało puszczzone w ruch. Duża liczba ludzi otrzymała pracę. Czyśmy jednak rozwiązali już kwestię bezrobocia? Nie. Co więcej, oficjalne cyfry notują niewielki wprawdzie, ale wzrost liczby bezrobotnych obok widocznego wzrostu stanu zatrudnienia. Gdzie więc szukać przyczyny tych jakby sprzecznych zjawisk? Znajdujemy ją przede wszystkim w przyroście ludności. Przyrostu tego nie wchłania jeszcze nasz aparat produkcyjny, którego tempo rozwoju nie dotrzymuje kroku tempu przyrostu ludnościowego. Z przeludnionej wsi garną się ludzie do miast w poszukiwaniu pracy, a znacznie realniejsza obecnie możliwość uzyskania pracy przez publiczne biura pośrednictwa powoduje większy napór na te biura ze strony poszukujących pracy; nie bez znaczenia jest również w szerszej ostatnio skali udzielana pomoc doraźna dla bezrobotnych.

Likwidacja bezrobocia wymaga dalszych systematycznych, energicznych i konsekwentnych wysiłków ze wszystkich stron i na wszystkich odcinkach życia gospodarczego¹⁷.

Przedstawiając pomyślnie prognozy gospodarcze nie omieszkał również minister wspomnieć, iż nastąpił także długo oczekiwany przełom na polu emigracji zarobkowej, na którą w roku 1937 zdecydowało się nieco ponad 100 tys. osób, co w porównaniu z poprzednimi latami stanowiło skok o kilkanaście tysięcy. Ten wzrostowy trend został bardzo pozytywnie przyjęty przez rządzących, którzy w emigracji upatrywali jednej z głównych szans na złagodzenie problemu bezrobocia. Przemawiając w lutym 1937 r. na forum Sejmu, M. Zyndram-Kościałkowski zauważał:

Od chwili odzyskania niepodległości państwa przybyło nam w drodze naturalnego przyrostu 8 mln ludności, z czego od chwili rozpoczęcia się kryzysu 3,5 mln. Dość poważnie oddziałujący w swoim czasie na rynek pracy ruch emigracyjny załamał się prawie całkowicie. W roku 1932 emigracja zamorska osiągnęła swe minimum, tj. 10 tys. emigrantów. W latach ostatnich

¹⁶ Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 20. Minister opieki społecznej nawiązywał do tej kwestii również w lutym 1939 r. w trakcie sejmowej debaty nad budżetem MOS na rok rozliczeniowy 1939/1940: „Zagadnienie chałupnictwa jest jednym z najbardziej trudnych i skomplikowanych problemów polskiego życia społeczno-gospodarczego. Rozwija się ono niejako na marginesie wielkiej wytwórczości i stanowi w gospodarce polskiej czynnik ważki ze względów zarówno gospodarczych, jak i układu sił społecznych. Chałupnicy, których jest około 500 tys., rekrutują się przeważnie ze spauperyzowanej ludności wiejskiej i czeladników rzemieślniczych, którzy nie mogą wykonywać samodzielnego rzemiosła. Oparcie chałupnictwa na zdrowych podstawach gospodarczych i społecznych, a przede wszystkim zapewnienie chałupnikom zasadniczej poprawy warunków pracy i zarobków może być osiągnięte jedynie w drodze wydania odpowiedniej ustawy chałupniczej. Prace przygotowawcze w tej dziedzinie są już daleko zaawansowane” (Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 74).

¹⁷ Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 14.

jedynie sezonowa emigracja robotników rolnych do Łotwy dała 20 tys. ludzi. Stosunek zaś emigracji i reemigracji do Francji był wybitnie niekorzystny dla Polski.

Tym niemniej sprawa emigracji stanowi po kwestii uprzemysłowienia kraju najważniejszy punkt programu zmniejszenia bezrobocia. Wprawdzie nie jest rzeczą możliwą, by rozmiary emigracji doszły do poziomu z lat przedwojennych, tym niemniej wydaje się prawdopodobne, iż w najbliższej przyszłości, w miarę poprawy koniunkturalnej, otworzą się w tym zakresie lepsze perspektywy¹⁸.

Należy przy tym pamiętać, że z emigracją zarobkową wiązała się również konieczność dbania o zapewnienie wyjeżdżającym za pracę obywatelom polskim odpowiedniej ochrony prawnej za granicą¹⁹, co czyniło z niej kwestię międzyresortową, w którą – siłą rzeczy – silnie zaangażować się musiało także Ministerstwo Spraw Zagranicznych²⁰.

Jednym z głównych instrumentów wykorzystywanych przez rząd w walce z bezrobociem był powołany jeszcze w 1933 r. Fundusz Pracy²¹. Instytucja FP pozwalała rokrocznie sezonowo znacząco pomniejszyć liczbę bezrobotnych, jednakże doraźne ograniczenie ich ilości nie było jedynym celem Funduszu. Jak w trakcie dyskusji nad rządowym planem inwestycyjnym na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu RP IV kadencji mówił M. Zyndram-Kościałkowski:

[...] obok konieczności doraźnej interwencji na przeciążonym rynku pracy, musimy wstąpić na drogę trwałego likwidowania bezrobocia poprzez właściwą politykę finansową, poprzez inwestycje, zmierzające do gospodarczej przebudowy kraju, wreszcie poprzez podniesienie dzielnic zaniedbanych w swym rozwoju gospodarczym. Nadmienić zresztą muszę, że od samego początku swego istnienia Fundusz Pracy, obok momentów socjalnych, miał zawsze przed sobą cel dalszy, mianowicie stopniowej przebudowy struktury gospodarczej państwa i dążył nie tylko do korygowania dochodu społecznego, lecz również do jego podniesienia²².

¹⁸ Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 16.

¹⁹ Kwestię tę M. Zyndram-Kościałkowski podnosił w lutym 1938 r. w Sejmie: „Zapewnienie Polakowi za granicą należytego miejsca przy warsztacie pracy nie załatwia jeszcze wszystkiego. Chodzi jeszcze o zapewnienie polskim emigrantom i reemigrantom w jak najszerszym zakresie wszystkich dobrodziejstw społecznego ustawodawstwa ochronnego, stanowiących naturalny ekwiwalent ciężkiej i żmudnej pracy, z której korzysta gospodarstwo państw emigracyjnych. Na plan pierwszy wysuwa się tu zasada równouprawnienia naszych obywateli z obywatelami państw emigracyjnych w zakresie ubezpieczeniowym i opiekuńczym” (Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 25).

²⁰ Jak w styczniu 1939 r. na obradach KB Sejmu RP V kadencji stwierdzał minister opieki społecznej: „Sprawa emigracji należy nie tylko do mego resortu, w większej nawet mierze zajmuje się nią Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Na moim odcinku szczególnie aktualna jest emigracja sezonowa. Daje ona państwu poważne plusy. Wysiłki nasze idą w kierunku polepszenia warunków pracy emigrantów sezonowych i możliwości zaoszczędzenia przez nich na wychodźstwie większych pieniędzy” („Gazeta Polska”, 19 I 1939, nr 19, s. 6). Patrz również „Kurjer Wileński”, 19 I 1939, nr 19, s. 2.

²¹ Ustawa o Funduszu Pracy z dnia 16 marca 1933 r., Dz. U. Nr 22, poz. 163. Na mocy dekretu prezydenckiego FP został z dniem 1 kwietnia 1935 r. połączony z Funduszem Bezrobocia. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o połączeniu Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy z dnia 24 października 1934 r., Dz. U. Nr 94, poz. 849.

²² „Gazeta Polska”, 7 II 1937, nr 38, s. 8. W podobnym tonie wypowiadał się M. Zyndram-Kościałkowski również na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetowej niespełna miesiąc wcześniej: „Podległym mi

Koordynowany na szczeblach centralnym i wojewódzkim wysiłek inwestycyjny nie tylko doraźnie łagodził więc głód pracy, ale prowadził również chociażby do poprawy infrastruktury komunikacyjnej i transportowej, co z kolei stanowiło czynnik sprzyjający poprawie ekonomicznej sytuacji kraju. Niektóre istotniejsze projekty infrastrukturalne, a także intensywnie prowadzone w II poł. lat 30. inwestycje w przemysł zbrojeniowy, wymagały zapewnienia odpowiedniej ilości pracowników na terenach, które często nie dysponowały aż tak dużymi nadwyżkami bezrobotnych. W tym celu postanowiono tworzyć wielkie zespoły robotnicze, które zależnie od potrzeb przerzucono by na tereny prowadzenia znaczących inwestycji²³.

Wzmiankowany już i wynikający z wcześniejszych lat wyżu demograficznego problem zatrudnienia młodzieży zaczynał być w II poł. lat 30. kwestią palącą. Coraz większe trudności ludzi młodych, wchodzących w wiek produkcyjny (tj. w wieku od 15 do 23 lat), ze znajdowaniem pracy wynikały w dużej mierze z przyczyn obiektywnych. Rokrocznie na rynek pracy wchodziło grubo ponad pół miliona osób kończących edukację (na różnych, rzecz jasna, szczeblach), tymczasem liczba w tym samym okresie z tego rynku się usuwających wynosiła zazwyczaj niespełna 250 tys. osób. Jak zauważał w lutym 1938 r. M. Zyndram-Kościółkowski:

Problem młodzieży jest problemem kapitałnym, bo jest to przecież element najbardziej podatny na różne wpływy, bo wszak na barkach tej młodzieży spocznie kiedyś los Polski. Nie wolno nam jego rozwiązania odkładać do momentu całkowitego rozwiązania ogólnej kwestii bezrobocia w mieście i na wsi. Codzienna praktyka biur pośrednictwa Funduszu Pracy wskazuje, że istnieją obecnie w Polsce duże liczby młodzieży w wieku do 25 lat, która dotychczas

organem, zajmującym się zagadnieniami zatrudnienia jest Fundusz Pracy. Podstawową zasadą działalności Funduszu Pracy jest zatrudnianie na robotach publicznych. Sto kilkadziesiąt tysięcy ludzi, którzy przepracowali na robotach Funduszu Pracy w rb., stanowiło niewątpliwie wielką pomoc dla odciążenia rynku pracy. Trudno przeprowadzić dziś linię demarkacyjną pomiędzy robotami publicznymi, prowadzonymi przy pomocy Funduszu Pracy pod kątem walki z bezrobociem, a tzw. robotami inwestycyjnymi. W kraju, tak potrzebującym inwestycji jak Polska, z celami społeczno-humanitarnymi dania zatrudnienia bezrobotnym spletają się nierozzerwalnie potrzeby ściśle gospodarcze: budowa dróg, melioracje rolne, itp.” („Gazeta Polska”, 15 I 1937, nr 15, s. 16). Patrz także *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy. Od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r.*, Warszawa 1938.

²³ M. Zyndram-Kościółkowski odniósł się do tej kwestii na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetowej w styczniu 1939 r.: „Parę lat temu przyjęliśmy zasadę, że nie praca do człowieka, ale człowiek do pracy powinien przyjść, to znaczy, że koniecznością jest zatrudnianie bezrobotnych na robotach gospodarczo celowych. Rezultaty tej metody okazały się pozytywne. Oczywiście w tym systemie pracy musimy mobilizować do robót przede wszystkim samotnych, mamy bowiem świadomość, że oderwanie ojca od rodziny na czas dłuższy osłabia spójność tej rodziny i, co gorzej, może ją często rozbić. Gdybyśmy mieli wiele pieniędzy, to można by stworzyć liczne zespoły pracy złożone przede wszystkim z młodzieży i przerzucać je na różne roboty, zaś na miejscu, przy robotach samorządowych zatrudniać obciążonych rodziną. Jednak obracamy się faktycznie w granicach środków skromnych, bo cóż znaczy owe 85 mln zł Funduszu Pracy w stosunku do olbrzymich potrzeb zatrudnienia, albo te 10 mln zł jakie przeznaczają się na zatrudnienie młodzieży wobec naszego przyrostu naturalnego i liczby młodzieży, poszukującej pracy?” („Gazeta Polska”, 19 I 1939, nr 19, s. 6). Patrz także „Kurjer Wileński”, 19 I 1939, nr 19, s. 2.

nigdy nie pracowała! Z tej trybuny chcę stwierdzić, że punktem honoru państwa winno być zapewnienie pracy przede wszystkim tym, którzy się już w wolnej Ojczyźnie urodzili!²⁴

Doraźnym i poważnie niewystarczającym rozwiązaniem tej sytuacji było organizowanie tzw. hufców pracy, pozostających pod kierownictwem władz wojskowych. Natomiast działaniem obliczonym na dłuższą metę miało być miarowe odmładzanie kadr administracji publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, wojewódzkim, jak i samorządowym²⁵. Planował również M. Zyndram-Kościałkowski doprowadzić do ześrodkowania całego systemu pośrednictwa pracy w rękach FP, co miało stanowić mechanizm do regulowania rynku pracy po myśli planów rządowych. Brak pracy dla młodzieży, prowadził nieraz do występowania zjawiska głodu i ogólnej pauperyzacji niektórych jej grup. Efektom takim starano się przeciwdziałać różnymi środkami również w kolejnych latach. Jak już na wyczerpiecie pisał M. Zyndram-Kościałkowski:

Wobec stwierdzenia zastraszającego wprost stanu zdrowotnego młodzieży akademickiej, która rekrutowała się w coraz większej liczbie ze sfer niezamożnych, a nie mając możliwości zarobkowania głodowała, w 1938 r. zebrałem rektorów największych uczelni w Polsce i zaproponowałem im pomoc w postaci dożywiania akademickiej młodzieży. Z wyjątkiem rektorów lwowskich, inni z radością pomoc tą przyjęli. Na akcję tę wydano z Pomocy Zimowej przeszło 1 mln zł²⁶.

Skoro podniesiono problem braku dostatecznej liczby miejsc pracy dla osób młodych, to nie można nie wspomnieć również o drugiej poważnej bolączce zagadnienia populacyjnego, mianowicie o gwałtownym spadku przyrostu naturalnego ludności w latach 30. Jak pisał o tym zagadnieniu z perspektywy czasu sam M. Zyndram-Kościałkowski:

Jeśli weźmiemy dla przykładu, że w roku 1926 przyrost przeciętny na 1 tys. mieszkańców wynosił 15,5, a w roku 1937 – 10,9, to cyfry mówią same za siebie. Podkreślić tu jeszcze należy

²⁴ Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 16–17. Minister opieki społecznej był również zdania, iż państwo polskie nie może pozwolić sobie na zignorowanie tego problemu. Przemawiając w styczniu 1937 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetowej zauważał: „W tej sytuacji, nawet przy sprzyjających warunkach i przy poprawie koniunktury gospodarczej, pozostawienie sprawy zatrudnienia młodzieży naturalnemu biegowi rzeczy nie zlikwiduje bezrobocia młodocianych. Przeciwnie będzie ono z roku na rok wzrastać, tworząc coraz liczniejsze szeregi wykolejeńców, łatwo idących za podszeptem agitacji antypaństwowej. Równocześnie nie daje się tej młodzieży możności nabycia kwalifikacji zawodowych, a państwu dostatecznej rezerwy pracowników wykwalifikowanych. Może to wpłynąć hamująco na tempo rozwoju życia gospodarczego i obronności państwa” („Gazeta Polska”, 15 I 1937, nr 15, s. 16).

²⁵ Jak mówił: „Polityka zatrudnienia winna iść w szczególności po linii stopniowego odmładzania naszej aparatury gospodarczej, chociażby nawet kosztem roczników starych. Wiąże się z tym polityka emerytalna robotników oraz polityka pośrednictwa pracy. Istnieje bowiem paląca konieczność przeprowadzenia studiów regionalnych nad nasyceniem rynku pracy w poszczególnych dzielnicach w zakresie nowych zawodów, a następnie wykorzystanie tych danych do skierowania na właściwe tory migracji wewnętrznej” (Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 19).

²⁶ IPMS, Relacje, k. 322.

zbyt dużą wciąż śmiertelność niemowląt, gdyż zabierała ona w pierwszym roku 14% [nowonarodzonych]. Temu stanowi rzeczy trzeba było wypowiedzieć zdecydowaną walkę. Obok tak elementarnej i najogólniejszej zasady, jak podniesienia dobrobytu mas, wysuwało się na pierwszy plan działania zagadnienie dobrze zorganizowanej służby zdrowia i opieki społecznej nad matką i dzieckiem. W omawianym zagadnieniu musiało być żywo brana pod uwagę nie tylko ilościowe polepszenie przyrostu, ale i jego wartość pod względem jakościowym²⁷.

Jak widać więc, nie ignorowano możliwości wystąpienia w Rzeczypospolitej kryzysu populacyjnego w perspektywie kolejnych kilkadziesiąt lat i starano się przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom. Przy czym podkreślenie przez ministra konieczności energicznych działań w kierunku zmniejszenia śmiertelności niemowląt oraz ogólnego podniesienia poziomu zdrowia społeczeństwa należy uznać za działalność idącą w słusznym kierunku, choć niekoniecznie nowatorską, gdyż wynikającą z wiodących wówczas w Europie trendów²⁸.

Trzecie niecierpiące zwłoki zagadnienie, którego rychłym zajęciem się zapowiadał w swoim przemówieniu z 13 lutego 1937 r. M. Zyndram-Kościółkowski, stanowiła kwestia ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych. Były premier opowiadał się zdecydowanie za obowiązkiem ubezpieczeniowym, który w oczach polskich elit politycznych międzywojnia budził jednak pewne kontrowersje. Minister opieki społecznej bronił instytucji ubezpieczenia społecznego m.in. w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Budżetowej w styczniu 1937 roku:

Coraz bardziej ludzie zaczynają doceniać błogosławione skutki tej instytucji. Jeżeli ktoś pojdzie do niej od strony rzeczowej, to jest od strony ubezpieczonego, to nie może inaczej się do niej ustosunkować, jak tylko na wskroś życzliwie. Zagadnienia ubezpieczenia chorobowego wywołają najczęściej ostre ataki. Podczas inspekcji poszczególnych fabryk zainteresowałem się tym zagadnieniem od strony skarg, jakie robotnicy mogą podnosić. Jeżeli chodzi o wypadki poważnych zachorowań, to wszystkie one są dobrze i skutecznie leczone, tak, że nie spotykałem

²⁷ *Ibidem*, k. 317. Kwestię wysokiej śmiertelności niemowląt podnosił M. Zyndram-Kościółkowski w swych wystąpieniach publicznych kilkakrotnie, m.in. przedstawiając w lutym 1938 r. na plenum Sejmu preliminarz budżetowy MOS: „Jesteśmy jeszcze dotąd bowiem świadkami szczególnie dużej śmiertelności niemowląt. Na 100 żywych urodzeń w pierwszym już roku umiera przeciętnie 13 niemowląt, a więc co ósme dziecko nie przeżywa nawet roku. Taka duża śmiertelność niemowląt świadczy o złych warunkach materialnych bytowania ludności oraz o ciągle jeszcze niskiej kulturze pielęgnowania dziecka. Stąd imperatyw troski o rodziców, szczególnej opieki nad dzieckiem, opieki nad młodzieżą, nad rodziną! Stąd wreszcie nakaz do podnoszenia stanu materialnego ludności i zapewnienia jej należytej opieki zdrowotnej” (Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 13).

²⁸ Sam minister opieki społecznej postrzegał zresztą korzystanie z doświadczeń innych krajów jako zjawisko pozytywne. Jak mówił: „Pracując na własnym gruncie, ani na chwilę nie tracąc z oczu własnej rzeczywistości ani dystansu, jaki ją dzieli od rzeczywistości innych krajów, musimy pilnie przypatrywać się temu, co się w nich dzieje. Jeżeli bowiem prawdą jest, że rozwój społeczno-gospodarczy wszystkich narodów idzie mniej więcej podobnymi drogami, to idee społeczne przenikają poprzez granice państw z szybkością i siłą, powiedziałbym, błyskawiczną. Musimy pilnie ważyć, które z nich po przeszczepieniu na naszą glebę mogłyby wydać w naszym klimacie owoce i nasiona lepszego jutra, a co z tych obcych wzorów mogłyby dać w naszych warunkach powikłania chorobowe” (*ibidem*, ł. 27).

się z niezadowoleniem. Kto jest prawdziwie chory, uzyskuje pomoc i błogosławi istnienie ubezpieczenia. Niezadowolenie zjawia się dopiero tam, gdzie ubezpieczony, nie rozumiejąc wielkich celów ubezpieczenia społecznego i jego znaczenia, zwraca się do ubezpieczalni bez istotnej potrzeby. Aby zbadać to zjawisko jeszcze gruntowniej, przeprowadziłem inspekcje pracy lekarzy domowych. Niejednokrotnie lekarz domowy jest tak obciążony pracą, że ma dziennie około 70 pacjentów, oprócz tych, do których musi jeździć w terenie. Droga odpowiedniej propagandy i uświadomienia ubezpieczonych, będą dążyć do usunięcia tego stanu rzeczy²⁹.

Już w pierwszych miesiącach swego urzędowania na stanowisku ministra opieki społecznej wydał M. Zyndram-Kościałkowski rozporządzenie nakazujące objęcie ubezpieczeniem robotników zatrudnionych dzięki dotacjom z FP, do tej pory takim obowiązkiem nieobjętych. Zważywszy na dużą liczbę przekształceń, jakim ubezpieczenia społeczne podlegały w okresie rządów piłsudczykowskich w Polsce, M. Zyndram-Kościałkowski dostrzegał w tej dziedzinie konieczność stabilizacji i uporządkowania istniejącego już stanu rzeczy. Przewidywał w tym celu opracowanie m.in. ustawy o pracowniczych kasach ubezpieczeń społecznych i funduszach emerytalnych, która regulowałaby kwestię funkcjonowania tych instytucji na terenie kraju i wprowadzała odpowiednie formy państwowego nadzoru nad nimi. Wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości prowadzono także prace nad stworzeniem jednolitego systemu orzecznictwa ubezpieczeniowego³⁰. Ponadto kontynuowano stosowanie mechanizmu polegającego na czasowym obniżeniu składek na ubezpieczenia społeczne³¹, co przez zmniejszenie

²⁹ „Gazeta Polska”, 15 I 1937, nr 15, s. 16. M. Zyndram-Kościałkowski był jednakże w pełni świadomy ułomności funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych, a jego uporządkowanie postrzegał jako jedno ze swoich głównych zadań. Jak mówił w Sejmie w lutym 1938 r.: „[...] postawiłem sobie przede wszystkim za zadanie wykończenie i uporządkowanie stanu prawnego i organizacyjnego. Że w tej sprawie było jeszcze dużo do zrobienia, niech świadczy fakt, że w roku ubiegłym zostało wydanych względnie przygotowanych do wydania, kilkanaście rozporządzeń wykonawczych. Całkowity sąd o takich czy innych wadach i zaletach systemu będzie można wydać po pewnym okresie pełnego jego funkcjonowania” (Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 22).

³⁰ Stosowny akt prawny udało się uchwalić nieco ponad miesiąc przed agresją niemiecką na Polskę, dokładnie 28 lipca 1939 r. (ogłoszone drukiem 8 sierpnia) – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 71, poz. 476). Ustawa miała wejść w życie 1 kwietnia 1940 roku.

³¹ Możliwość zastosowania obniżek takowych na okres dwuletni wprowadzono jeszcze za rządu M. Zyndrama-Kościałkowskiego Dekretem Prezydenta RP o czasowym obniżeniu składek za ubezpieczenia emerytalne robotników i pracowników umysłowych oraz za ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych z dnia 14 stycznia 1936 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 24). Następnie wydłużono okres obowiązywania tych przepisów Ustawą o przedłużeniu czasowego obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne z dnia 29 marca 1938 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 171). Same obniżki wprowadzał minister opieki społecznej na drodze stosownych rozporządzeń. Broniąc tego doraźnego mechanizmu, M. Zyndram-Kościałkowski argumentował: „[...] zdaniem rządu nakładanie obecnie na rzesze pracownicze nowych ciężarów jest z punktu widzenia interesów tych rzesz ze wszech miar niepożądane, że – dalej – cały wysiłek społeczeństwa musi być jeszcze nadal skierowany przede wszystkim na wzmocnienie tempa rozwoju życia gospodarczego, że przeto nie należy tego życia przeciążać świadczeniami ma cele publiczne, że wreszcie jednym z najistotniejszych elementów dla przyszłości i kształtowania się perspektyw finansowych ubezpieczeń społecznych jest poprawa sytuacji gospodarczej oraz zwiększenie wytwórczości i zatrudnienia” (Ss z 77 posiedzenia Sejmu RP, 3 III 1938, ł. 96).

kosztów pracy miało prowadzić do aktywizacji rynku i zwiększenia ogólnej liczby zatrudnionych.

W lutym 1938 r., w swoim sejmowym przemówieniu charakteryzującym założenia budżetowe MOS na rok rozliczeniowy 1938/1939, M. Zyndram-Kościałkowski polemizował również z podnoszonymi niekiedy w łonie obozu prorządowego wątpliwościami co do celowości obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, wynikającymi w pierwszej mierze z wysokości obciążeń (zarówno ciążących na budżecie, jak i na płacącym składki obywatelu) na rzecz ubezpieczeń społecznych. Wszelkim atakom na instytucje ubezpieczeń społecznych przeciwstawił się żywo, dowodząc, iż:

Ubezpieczenia społeczne to przymusowa samopomoc społeczna, chroniąca pracownika najemnego przed ryzykiem, nierozzerwalnie z jego pracą i warsztatem związanym. Właśnie w kraju zamożnym można, przypuszczam, przymus udziału w ochronie przed ryzykiem ograniczyć do minimum, gdyż budżet osobisty pracownika jest dość duży na to, aby pracownik najemny ubezpieczał się dobrowolnie. W naszym ubogim jeszcze gospodarstwie narodowym poziom płac jest z konieczności dość niski, a bieżące potrzeby konsumpcyjne pracownika zdrowego i zatrudnionego są w stosunku do jego skromnych zarobków zbyt znaczne, by ryzyko choroby, niezdolności do pracy, utraty pracy, [czy] śmierci dostatecznie silnie przemawiało do jego wyobraźni, aby pracownik przeznaczał dostateczną część swego dochodu na ubezpieczenie dobrowolne lub inną formę przeczności. W tych warunkach przymus ubezpieczenia i to właśnie społecznego, w którym pracownicy reprezentujący tzw. „ryzyka lepsze” (tj. pracownicy zdrowi, młodzi lub lepiej zarabiający), dopłacają do wydatków na „ryzyka gorsze”, staje się koniecznością państwową i społeczną i musi mieć stosunkowo poważny rozmiar³².

Widoczny wydaje się pozorny brak wśród wyżej wymienionych priorytetów MOS projektów ustaw dotyczących nadzorowanej przez resort służby zdrowia. Nie wynikało to w żadnej mierze z zaniedbania przez nowego ministra tej dziedziny, lecz ze znamienego do niej podejścia. Wychodząc z założenia, że główną bolączką służby zdrowia jest w dużej mierze nie tyle brak odpowiednich regulacji ustawodawczych, ile niedostateczna dla wypełnienia już zakreślonych ramami ustawowymi założeń siatka placówek medycznych, dążył M. Zyndram-Kościałkowski do możliwie jak największej – oczywiście, biorąc pod uwagę możliwości finansowe resortu – rozbudowy infrastruktury medycznej³³, przy czym celem MOS miało być dążenie do usunięcia przepaści, jaka istniała w tej dziedzinie między wschodem i zachodem kraju oraz między miastem i wsią. Rozbudowa infrastruktury medycznej odnosi się w tym wypadku nie tylko zresztą do sieci

³² Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 21.

³³ Jak mówił w lutym 1939 r. przemawiając na forum Sejmu: „Celowość tworzenia ośrodków zdrowia jest tym większa, że niedomagamy na chroniczny brak szpitali. Im sprawniej będą działały ośrodki zdrowia, tym mniej będzie przypadków chorób zakaźnych oraz chorób wymagających leczenia szpitalnego. Wobec dużych kosztów budowy szpitali, dozbrojenie w tym zakresie do norm, wymaganych przez doświadczenie i naukę, nie prędko jeszcze w naszych warunkach nastąpi, chociaż postęp stały i tutaj zanotować należy” (Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 77).

szpitali, przychodni i klinik, która była zdecydowanie niewystarczająca, lecz także do samego materiału ludzkiego, a więc przede wszystkim lekarzy, których liczba również pozostawiała wiele do życzenia.

Kwestia niewystarczającego stanu liczbowego personelu medycznego była problemem niezwykle palącym. Jak już z perspektywy wychodźczej oceniał M. Zyndram-Kościałkowski, miała Polska przed wybuchem II wojny światowej ok. 12 tys. lekarzy, z czego $\frac{1}{3}$ pracowała w ubezpieczalniach społecznych, przy czym MOS oceniało zapotrzebowanie kraju na 25 tys. lekarzy, a więc ponad dwa razy więcej. Faktyczna skala problemu objawia się jednak dopiero w momencie zwrócenia uwagi na sposób rozmieszczenia lekarzy w kraju. Podczas gdy w 28 miastach, zamieszkałych przez ok. 3,5% ogółu ludności praktykę lekarską prowadziło 67% liczby lekarzy, w niektórych województwach wschodnich na 10 tys. mieszkańców przypadało półtora lekarza i 5 łóżek szpitalnych!³⁴ Dodać należy, że problem nie dotyczył jedynie lekarzy, lecz również pozostałych profesji medycznych. Dentystów praktykowało w Polsce 3,6 tys., pielęgniarek ok. 8 tys. Szczególnie zaś dotkliwy okazywał się brak położnych, których było zaledwie ok. 11 tys., co było liczbą stanowczo zbyt małą i miało swoje bezpośrednie przełożenie na wysoką śmiertelność niemowląt, zwłaszcza wśród ludności wiejskiej. Podjęte przez MOS pod kierownictwem M. Zyndrama-Kościałkowskiego wysiłki w celu zwiększenia ilości szkół położniczych sprawiły, że w ostatnich latach funkcjonowania II Rzeczypospolitej rocznie ze szkół tych wychodziło ok. 350 absolwentek.

Kolejną cechą charakterystyczną polityki zdrowotnej prowadzonej przez M. Zyndrama-Kościałkowskiego było zdecydowane postawienie na szeroko rozumianą profilaktykę. Ten stanowczy zwrot w kierunku działań profilaktycznych nie wynikał jedynie z faktu, że wprowadzanie ich w życie wiązało się ze znacznie mniejszymi kosztami niż rozwijanie leczenia interwencyjnego, choć niewątpliwie czynnik finansowy ważył również znacznie – bo i ważyć musiał – w procesie decyzyjnym ministra opieki społecznej. Nastawienie się na profilaktykę miało przede wszystkim przynieść korzyści w perspektywie długofalowej, pozwolić zablokować rozprzestrzenianie się chorób o wymiarze

³⁴ IPMS, Relacje, k. 322–323. Problem ten podkreślał M. Zyndram-Kościałkowski, przemawiając w lutym 1939 r. na plenum Sejmu: „Poważne kłopoty w racjonalnej organizacji służby zdrowia sprawia również brak personelu lekarskiego i jego wadliwa dyslokacja w kraju – niewspółmierne skupienie w miastach i brak na wsi. Tej ostatniej bolączce zapobiegnie w pewnym stopniu wydana w roku ubiegłym ustawa o obowiązkowym dwuletnim stażu nowych lekarzy w okręgach wiejskich. Najpoważniejszą jednak korekturę w dyslokacji lekarzy w terenie stanowią i będą stanowić właściwie rozmieszczone ośrodki zdrowia, dając lekarzom konkretny warsztat pracy i oparcie zarobkowe” (Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 78). W 1938 r. w Polsce na 10 tys. mieszkańców przypadało 3,7 lekarza, co stanowiło jeden z najgorszych wyników w Europie. Podobnie wskaźnik ten kształtował się w Jugosławii (dane za 1936 r.), a gorzej było tylko w Finlandii i na Litwie (w obu tych krajach w 1937 r. na 10 tys. mieszkańców przypadało 3,4 lekarza). *Mały rocznik statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 295. Patrz także P. Grata, *Polityka społeczna...*, s. 264–265.

cywilizacyjnym (takich jak gruźlica, dyzenteria, dur brzuszny, dur plamisty, błonica czy kiła) oraz wyeliminować lub choćby znacząco ograniczyć zakres występowania szeregu patologii społecznych. Konsekwentne stosowanie profilaktyki było również obliczone na uzyskanie znacznych korzyści z punktu widzenia rynku pracy – podniesienie ogólnej kondycji zdrowotnej społeczeństwa niewątpliwie prowadziłyby bowiem do podniesienia wydolności siły roboczej.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za położeniem przez resort opieki społecznej nacisku na profilaktykę był fakt, że realizacja wszelkich akcji w tym wymiarze nie musiała być ograniczona jedynie do agend należących do MOS, bądź bezpośrednio mu podległych, lecz umożliwiała również włączenie do tych akcji szerokiego wachlarza instytucji, towarzystw czy organizacji pożytku społecznego³⁵. Głównie w celu koordynacji prac w zakresie profilaktyki zdrowotnej i rozwoju medycyny społecznej powołano przy ZUS Radę Naukowo-Lekarską³⁶.

Warto przy tym podkreślić, iż za działania profilaktyczne uważał rząd nie tylko działania na rzecz upowszechnienia wyższych standardów higieny osobistej, ułatwienie poszczególnym grupom obywateli dostępu do porady lekarskiej czy przeciwdziałanie chorobom cywilizacyjnym, lecz również promowanie stylu życia i aktywności pozawodowej, która wpływałaby na ogólne podniesienie kondycji fizycznej i psychicznej społeczeństwa. Jak na temat organizacji czasu wolnego rzesz pracowniczych mówił w lutym 1937 r. na forum Sejmu M. Zyndram-Kościałkowski:

Robotnik, czy nawet pracownik umysłowy, pozostawiony sam sobie tylko wyjątkowo potrafi i jest w możności zorganizować racjonalnie czas swego codziennego odpoczynku po pracy, zużytkować właściwie niedzielę i dni świąteczne oraz okresy urlopów. Należy go wprowadzić z jego ciasnego i dusznego mieszkania na powietrze i słońce, umożliwić mu wyjazdy na krótkie wycieczki lub na obóz, dać mu możliwość uczęszczania do teatru, na koncerty, do bibliotek. Przy racjonalnej organizacji wszystek wolny czas pracownika, całe jego wczasy

³⁵ Jak mówił M. Zyndram-Kościałkowski w 1938 r. z trybuny sejmowej: „W zrozumieniu słuszności tezy, że troska społeczeństwa w dziedzinie ochrony zdrowia i życia jednostki powinna iść w pierwszej linii w kierunku zapobiegania grożącym niebezpieczeństwom, a dopiero następnie łagodzić skutki stwierdzonego już wydarzenia, skierowania została uwaga instytucji ubezpieczeniowych na profilaktykę” (Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 23).

³⁶ Jak w lutym 1937 r. na posiedzeniu senackiej Komisji Budżetowej stwierdzał minister opieki społecznej: „Dążąc do podniesienia poziomu lecznictwa ubezpieczeniowego i uprzyśpieszenia mu najnowszych zdobyczy wiedzy lekarskiej, powołałem przy Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Radę Naukowo-Lekarską, złożoną z przedstawicieli wydziałów lekarskich wszystkich uniwersytetów, Naczelnej Izby Lekarskiej oraz wybitnych specjalistów medycyny społecznej. Rada będzie badała system lecznictwa ubezpieczeniowego, inicjowała nowe metody leczenia oparte na zdobyczach współczesnej wiedzy lekarskiej i opiniowała wszelkie poczynania reformatorskie w tej dziedzinie” („Gazeta Polska”, 4 II 1937, nr 35, s. 7). M. Zyndram-Kościałkowski dążył do zharmonizowania działań ZUS z zamierzeniami rządu. Nieporozumienia na tym tle były przyczyną dymisji dyrektora naczelnego Zakładu, Jana Włodzimierza Lgockiego. Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 89-90.

mogą być wykorzystane dla odnowienia sił fizycznych i zdolności do dalszej pracy, a obok tego dla wszechstronnego rozwoju umysłu³⁷.

Aby zachęcać obywateli do aktywnego i zdrowego wypoczynku, prowadzono chociażby dość szeroko zakrojone inwestycje w należących do skarbu państwa ośrodkach uzdrowiskowych³⁸, MOS starał się również współpracować z instytucjami społecznymi zajmującymi się organizacją wypoczynku pracowniczego³⁹.

W II poł. lat 30. odnotowano znaczący postęp na polu rozbudowy sieci opieki nad matką i dzieckiem. M. Zyndram-Kościałkowski dążył do zdecydowanej poprawy w tej dziedzinie, żywiąc przekonanie, że rozbudowa systemu opiekuńczego może mieć kapitalne znaczenie dla ulżenia ciężkiej sytuacji materialnej najuboższych, a w perspektywie długofalowej wpłynie na odwrócenie niekorzystnych trendów populacyjnych. Jak stwierdzał z sejmowej mównicy w lutym 1939 r.:

[...] nie jest dziełem przypadku, że od paru lat datują się poważne wyniki w rozbudowie przychodni dla matki i dziecka, że zmobilizowano duże środki i opinię publiczną dla zadań opieki nad matką i dzieckiem. W obliczu niepokojących liczb, ilustrujących załamanie naszej prężności ludnościowej, należało w tym kierunku zwrócić zdwojoną uwagę. W systematycznie prowadzonej akcji opiekuńczej nad matką i dzieckiem dominuje nie tylko zrozumiały względ humanitaryzmu, ale także w bardzo dużym, jeśli nie przeważającym stopniu, zatroskana i poważna myśl państwowa. Akcja ta nie jest zatem wymysłem filantropa, który w tym kierunku chce wyżyć swoje ambicje społeczne, lecz nakazem chwili, istotną potrzebą społeczeństwa i państwa⁴⁰.

³⁷ Ss z 39 posiedzenia Sejmu RP, 13 II 1937, ł. 19.

³⁸ Przemawiając na początku lutego 1937 r. przed senacką Komisją Budżetową relacjonował minister: „Zarządzane przez Ministerstwo Opieki Społecznej uzdrowiska państwowe mogą być już dziś uważane za poważną gałąź przemysłu krajowego. Doskonałą się one wciąż pod względem lecznictwa, stanu higieniczno-sanitarnego i ogólnych udogodnień dla kuracjuszy. Wszystkie dochody obracane są na dalsze inwestycje, a przykład ten pociąga uzdrowiska prywatne. Liczba kuracjuszy w uzdrowiskach państwowych wynosiła w 1935 r. 62 tys., w 1936 r. – 66 tys. Obrót wodami i przetworami ruguje już produkty zagraniczne” („Gazeta Polska”, 4 II 1937, nr 35, s. 7).

³⁹ O swoim poparciu dla tego typu inicjatyw mówił M. Zyndram-Kościałkowski w lutym 1938 r.: „Akcję organizacji czasów robotniczych prowadzi już szereg instytucji społecznych. Prace Ministerstwa Opieki Społecznej idą w kierunku skoordynowania i planowego zespolenia wysiłków tych organizacji społecznych, by tą drogą uzyskać możliwie najlepsze rezultaty. Dalecy jesteśmy od myśli etatyzowania tej akcji – przeciwnie, uważam za jedynie racjonalne w naszych polskich stosunkach utrzymanie tej akcji w rękach organizacji *par excellence* społecznych. Pragną tylko akcji tej w miarę możliwości pomóc” (Ss z 71 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1938, ł. 20–21).

⁴⁰ Ss z 12 posiedzenia Sejmu RP, 17 II 1939, ł. 76. W podobnym tonie wypowiadał się miesiąc wcześniej na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetowej: „Dajemy dużą pomoc dzieciom w przeświadczeniu, że troską bezrobotnego jest to, żeby przede wszystkim jego dziecko miało potrzebny posiłek. Jest to przejaw wysokiej moralności robotnika polskiego” („Gazeta Polska”, 19 I 1939, nr 19, s. 6; „Kurjer Wileński”, 19 I 1939, nr 19, s. 2). Minister zaznaczał wówczas, iż akcja opiekuńcza nie jest ograniczona jedynie do terenów miejskich, lecz jest również intensywnie prowadzona na terenach wiejskich, które były do tej pory pod tym względem wyraźnie upośledzone: „Opieka społeczna w okresie ostatnich kilku lat wkracza coraz szerzej i intensywniej na teren wiejski. Wyraża się to przez znaczny wzrost liczby dzieci wiejskich, korzystających z ogólnej akcji opieki społecznej, jak dożywianie, akcja letnia, akcja tranowa,

Podsumowując, należy zauważyć, iż okres pełnienia przez M. Zyndrama-Kościałkowskiego stanowiska ministra opieki społecznej nie przyniósł co prawda rewolucji w sposobie podchodzenia administracji rządowej do kwestii socjalnych, stanowił jednakże okres charakteryzujący się równowagą między realizacją długofalowych celów resortu a koniecznością łagodzenia szczególnie palących problemów społecznych. Niezwykle znamieną wydaje się prowadzona przez ministra polityka popierania rozwiązań, które w pełni zaczęłyby oddziaływać na społeczeństwo dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Trzeba jednakże wyraźnie zasygnalizować, iż szczupłość środków, którymi dysponowało MOS wobec iście przepastnego zakresu zadań spoczywających na barkach resortu wymuszała niejako zadaniowe podchodzenie do rozwiązywania problemów polskiej polityki społecznej drugiej połowy lat 30. XX wieku.

Wobec powyższego stwierdzić wypada, iż osiągnięte w tych warunkach wyniki prac MOS należy ocenić w dużej mierze pozytywnie, choć nie można ukrywać, że były one daleko niewystarczające w stosunku do potrzeb. Trzeba jednakże zauważyć, iż kierowane przez M. Zyndrama-Kościałkowskiego ministerstwo dość umiejętnie balansowało w rozbudowanej sieci potrzeb socjalnych społeczeństwa II Rzeczypospolitej, starając się z jednej strony łagodzić skutki doraźnych problemów trapiących szerokie rzesze ludności, jak bezrobocie czy ograniczony dostęp do opieki medycznej, a z drugiej strony wychodząc naprzeciw zjawiskom, które postrzegano jako niebezpieczne dla państwa w perspektywie przyszłości, np. spadek liczby urodzeń czy dramatycznie wysoka śmiertelność wśród najmłodszych. Już z perspektywy wychodzącej swoją misję na stanowisku ministra opieki społecznej definiował M. Zyndram-Kościałkowski następująco:

Znalezienie w Polsce równowagi społecznej pomiędzy pracodawcą a pracobiorcą, pomiędzy kapitałem pieniądza a kapitałem jako odpowiednikiem pracy, najproduktywniejsze wykorzystanie wszystkich sił w narodzie dla dobra państwa i wciągnięcie najszerzych warstw społeczeństwa w orbitę życia gospodarczego i polityczno-państwowego – oto był wielki cel, który stał przed nami. Nad tym celem górowała wiara, że tylko osiągnięcie harmonijnego współdziałania wszystkich czynników społecznych, da możliwość osiągnięcia szczytnej skali rozbudowy sił państwowych, a możliwie najściślejsze powiązanie najszerzych warstw społeczeństwa z interesem państwa da państwu najtrwalsze podstawy bytu⁴¹.

higieniczno-lekarska, pomocy szkolnych, rozdawnictwa odzieży i obuwia itd. Przede wszystkim jednak specjalnie dla dzieci wiejskich rozwijana jest opieka na terenie dziecińców stałych, działających przez cały rok i sezonowych czynnych w okresie robót polnych. W roku 1935 dziecińców stałych było 92 z 3 541 dzieci, zaś w roku 1937 było ich już 475 z 16 043 dzieci, zaś w roku 1938 mieliśmy już 2 109 dziecińców, roztaczających opiekę wychowawczą i higieniczną nad 75 707 dzieci wiejskich. Liczba dzieci wiejskich objętych pomocą sięga obecnie 35–40% ogółu dzieci korzystających z akcji opieki społecznej. Jest to niewątpliwie jeszcze za mało. Z każdym jednak rokiem pomoc dla dziecka wiejskiego ulega rozszerzaniu i pogłębianiu” („Gazeta Polska”, 19 I 1939, nr 19, s. 6; „Kurjer Wileński”, 19 I 1939, nr 19, s. 2).

⁴¹ IPMS, Relacje, k. 316.

