

Zofia Ostrianska, Irena Rzeplińska

FUNKCJONOWANIE USTAWY O POSTĘPOWANIU WOBEC OSÓB UCHYLAJĄCYCH SIĘ OD PRACY — WYNIKI BADAŃ *

I. WSTĘP

Opracowanie niniejsze przedstawia wyniki przeprowadzonych w latach 1984—1985 badań nad funkcjonowaniem ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Do badań przystępowano po upływie półtorarocznego funkcjonowania ustawy, której uchwalenie przez Sejm 26 października 1982 r. poprzedziły różne wcześniejsze projekty uregulowania problemu, wprowadzenie prawnego obowiązku pracy w okresie stanu wojennego, a także wieloletnie dyskusje i publikacje, w których argumentację popierano wynikami badań empirycznych. W badaniach tych koncentrowano się na ustalaniu rozmiarów problemu, na charakterystyce osób uchylających się od pracy, na związkach między uchylaniem się od pracy a innymi przejawami patologii społecznej (takimi zwłaszcza, jak przestępczość i alkoholizm), nad uwarunkowaniami zjawiska, nad poglądami społecznymi na genezę i sposoby zwalczania pasożytnictwa społecznego. Były to badania z okresu przed uchwaleniem ustawy.

Badania nasze koncentrowały się przede wszystkim na funkcjonowaniu ustawy; pytania o funkcjonowanie jednak nie mogą być oderwane od poprzednio stawianych pytań o to, kim są osoby podlegające działaniu ustawy, jakie są rozmiary zjawiska nią objętego itp. Dlatego też w opracowaniu niniejszym nawiążemy także do ustaleń uzyskiwanych w badaniach poprzednich.

Ustawa dotyczy sfery pracy, której problematyka jest bardzo szeroka i wielopłaszczyznowa, obejmująca zagadnienia filozoficzno-moralne, ekonomiczne, polityczne, społeczne, psychologiczne, a także prawne. Praca jest istotnym czynnikiem rozwoju społecznego, warunków materialnych i kul-

* Badania zrealizowano w ramach Problemu MR.III.18 koordynowanego przez IPSiR UW.

turalnych w skali całego kraju, jak i poszczególnych jednostek. Samo pojęcie pracy może być ujmowane bardzo szeroko jako „wszelki splot czynów mający charakter pokonywania trudności dla uczynienia zadość czymś potrzebom istotnym”¹ i obejmować wiele różnych pożytecznych społecznie działań, takich np. jak prowadzenie gospodarstwa domowego, wychowywanie dzieci, opieka nad chorym, twórczość artystyczna, działalność charytatywna itp. Pojęcie to może być rozumiane węższej, jako „forma działania, której istotnym elementem jest więź prawna wynikająca z przyjętego na siebie obowiązku”². Praca może być stała, wykonywana systematycznie w jednym zakładzie pracy, a także często zmieniana, podejmowana z przerwami, może być dorywcza lub sezonowa. Różne może być także wywiązywanie się z obowiązków pracowniczych: bardzo dobre lub bardzo złe. Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy dotyczy jednego tylko spośród tego bogactwa stanów faktycznych: niepozostawiania w stosunku pracy, a więc kwestii wyznaczonej formalną reglamentacją prawną. Stwierdzenie to jest, być może, oczywiste, przypomnienie go jednak nadaje szerszą perspektywę wynikom badań nad funkcjonowaniem ustawy, które zostaną przedstawione w niniejszym opracowaniu, tym zwłaszcza, które informować będą o powodach uchylania się od pracy osób rejestrowanych i o tym, czym zajmowały się one w okresie pozostawiania poza stosunkiem pracy. W świadomości społecznej poza tym praca jest wartością wysoko cenioną, o czym świadczą m.in. wyniki badań opinii publicznej, a także wyniki badań dotyczące pasożytnictwa społecznego. Są to jednak postawy wobec pracy w szerokim rozumieniu tego słowa lub wobec różnych negatywnych zjawisk związanych z uchylaniem się od pracy, co przedstawimy krótko w dalszym ciągu tego opracowania. Dodać jednak należy, że zakres problematyki objętej naszymi badaniami był węższy niż regulowane ustawą zjawisko uchylania się od pracy, ograniczał się on bowiem do tego zjawiska, które zostało objęte działaniem ustawy i do osób podlegających rejestracji w toku jej realizacji.

Rynek pracy, polityka zatrudnienia, gotowość ze strony osób zainteresowanych do podejmowania pewnych i unikania innych prac oraz do kontynuowania pracy zależą od bardzo wielu czynników, mających wymiar zarówno makrospołeczny, jak i indywidualny. Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy wykonywana była w szerokim kontekście różnych problemów społeczno-gospodarczych, które mogły mieć wpływ na jej realizację. W pracy tej jednak ograniczymy się wyłącznie do omówienia wyników przeprowadzonych badań, bez odwoływania się do tej szerszej problematyki. Nie odwołujemy się także do podstawowych kwestii dotyczących zasadności uregulowania problemu tzw. pasożytnictwa

¹ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1982, s. 80.

² W. S z u b e r t: *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 8.

społecznego przez ustawę wprowadzającą obowiązek rejestracji pewnych kategorii osób nie pracujących i sankcji za niestosowanie się do wynikających z ustawy obowiązków. Uzyskane wyniki dostarczyły jednak wniosków nawiązujących i do tego zagadnienia.

Pojęcie „funkcjonowania” ustawy rozumiemy szerzej niż pojęcie jej „realizacji”. W toku funkcjonowania ustawy bowiem stwarzane są nowe stany faktyczne, a skutki, jakie powoduje jej realizowanie, mogą znacznie wykraczać poza problem wypełnienia lub niewypełnienia postawionych przez ustawodawcę celów, reperkusje społeczne zaś mogą być szersze i niezgodne z uprzednimi założeniami.

W badaniach naszych przedstawimy funkcjonowanie ustawy obejmujące:

— prawną podstawę: a więc treść samej ustawy, przepisy wykonawcze oraz inne obowiązujące przepisy prawne, związane z nią w sposób pośredni;

— ujawnione w toku realizacji ustawy pojęcia: „uchylanie się od pracy” i „osoby uchylające się od pracy”;

— rozmiary zbiorowości objętej funkcjonowaniem ustawy;

— charakterystykę tej zbiorowości;

— instytucje i osoby zaangażowane w realizację ustawy;

— przebieg postępowania wobec osób uchylających się od pracy;

— zgodność postępowania adresatów ustawy z zawartym w niej wzorem postępowania (adresatami tymi są: wszystkie osoby, które mogą odpowiadać definicji ustawy — mężczyźni w wieku 18—45 lat, a także organy państwowe zajmujące się realizacją ustawy)³;

— ocenę osiągnięcia celów stawianych przed ustawą przez ustawodawcę;

— społeczne skutki ustawy (zarówno dla rejestrowanych jednostek, jak i skutki o szerszym zasięgu).

II. ZAGADNIENIA METODOLOGICZNE BADAŃ

1. Uchwalenie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy stworzyło nową sytuację przez wprowadzenie nie istniejącego wcześniej (poza przejściowym okresem stanu wojennego) obowiązku rejestracji osób uchylających się od pracy. W przepisach prawa określono zbiorowość osób uchylających się od pracy, zdefiniowano kryteria kwalifikowania męż-

³ M. Borucka-Aretowa: *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, por. także S. Kaźmierczyk: *Dynamiczne ujęcie normy prawnej*, Wrocław 1978.

czynn do takiej zbiorowości, określono sposób postępowania i sankcje podejmowane za niestosowanie się do rygorów tegoż postępowania.

Dla badacza problemów społecznych i stosowanej wobec nich polityki sytuacja jest nader interesująca. Oto mamy okazję prześledzić wprowadzenie w życie nowego aktu prawnego szczególnego rodzaju, reglamentującego zachowanie dotychczas pozostające poza sferą regulacji prawnej. Mamy do czynienia z dokonaniem szczególnej kreacji w rzeczywistości społecznej poprzez wyraźne opisanie i zdefiniowanie aktem ustawodawczym problemu społecznego oraz stworzenie określonej polityki postępowania wobec tak określonego problemu. Dodać należy, że ustawa zdefiniowała pewien problem społeczny, którego zarówno rozmiary, jak i potrzeba określenia pozostawały i pozostają nadal dyskusyjne. Dwa główne problemy wytyczają obszar naszych badań: cechy zbiorowości zarejestrowanych mężczyzn oraz realizacja odnoszącej się do tej zbiorowości regulacji prawnej.

Przed badaniami naszymi postawiono następujące pytania:

- 1) jakie są rozmiary zjawiska „uchylania się od pracy”?
- 2) jakie są cechy społeczno-demograficzne mężczyzn zarejestrowanych jako „uchylający się od pracy”?
- 3) jakie są powody pozostawania zarejestrowanych osób poza stałym zatrudnieniem bądź nauką?
- 4) w jaki sposób było realizowane określone w ustawie postępowanie wobec osób uchylających się od pracy?
- 5) czy spełnione były w praktyce cele ustawy?
- 6) czy uchwalenie ustawy było potrzebne?

W pytaniach 2 i 3 chodziło nie tylko o zebranie informacji o cechach społeczno-demograficznych, danych o karalności, przyczynach pozostawania poza stałym zatrudnieniem zarejestrowanych mężczyzn, ale o odpowiedź, czy zarejestrowana na podstawie ustawy zbiorowość to rzeczywiście osoby uchylające się od pracy, o których zatrudnienie („przymuszenie do pracy”) chodziło ustawodawcy. Pytania 4 i 5 odnoszą się do problemu realizacji i funkcjonowania ustawy. Spróbujemy pokazać tutaj faktyczną drogę realizacji ustawy, następnie określić modyfikacje, jakie w realizacji ustawy wprowadziła praktyka, a dalej — ocenić sensowność i skuteczność poszczególnych rozwiązań. Ostatnie pytanie jest pytaniem generalnym, na które postaramy się odpowiedzieć na podstawie wyników badań: czy z punktu widzenia polityki społecznej, rozmiarów zjawiska i jego cech wprowadzenie ustawy było rzeczywiście potrzebne?

Badania nasze stanowią obserwację tego fragmentu rzeczywistości społecznej, jaki stwarza funkcjonowanie ustawy na terenie m.st. Warszawy. Zasadniczym źródłem informacji była dokumentacja znajdująca się w komórkach ds. osób niepracujących w Urzędach Dzielnicowych, w znacznie węższym zaś, uzupełniającym zakresie korzystano z innych źródeł.

2. W Warszawie wykonanie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy powierzono Urzędowi Dzielnicowym — w ramach wydziałów społeczno-administracyjnych powołano komórki ds. osób niepracujących.

Ze względu na dwa podstawowe cele badań: określenie rozmiarów i charakterystykę zbiorowości rejestrowanych oraz opisanie funkcjonowania ustawy uznano za potrzebne dobranie do badań odpowiednio licznej zbiorowości osób rejestrowanych na przestrzeni dłuższego czasu. Badaniami objęto wszystkich mężczyzn zarejestrowanych jako uchylający się od pracy bądź nauki w siedmiu Urzędach Dzielnicowych Warszawy w okresie od 1 stycznia 1983 r. (dzień wejścia ustawy w życie) do 30 kwietnia 1984 r. Zbiorowość ta liczy 2195 mężczyzn.

Dla każdej rejestrowanej osoby urzędnicy wypełniali w toku swojej normalnej pracy kartę ewidencyjną, w której miały znaleźć się następujące informacje: nazwisko i imię, imiona rodziców, data i miejsce urodzenia, stan cywilny, miejsce pobytu stałego i czasowego, stosunek do służby wojskowej, stan rodzinny, wykształcenie, zawód wyuczony, specjalność, zawód wykonywany, dodatkowe umiejętności, staż pracy w zawodzie, ostatnie miejsce pracy, sposób rozwiązania ostatniej umowy o pracę, ostatni zarobek miesięczny, data rozwiązania umowy o pracę (ukończenia nauki), data wpisania do ewidencji, data zgłoszenia się, data przeniesienia do wykazu, krótka treść złożonego wyjaśnienia. Do karty wpisywano także informacje o przebiegu postępowania realizowanego wobec uchylającego się od pracy: terminy wezwań, stawienie się bądź niestawienie się rejestrowanego, skierowanie na roboty publiczne, podjęcie pracy, wycofanie z ewidencji po przepracowaniu przez rejestrowanego 6 miesięcy.

Informacje, które należało umieścić na karcie, były szczegółowe: dane osobowe, dane na temat nauki, posiadanego zawodu oraz przebiegu dotychczasowej pracy. Za takim zestawem pytań do wypełnienia przez urzędników można się doszukiwać określonej koncepcji ich pracy, dla której potrzebne będą uzyskane odpowiedzi. Informacje te, szczególnie odnoszące się do wyuczonego zawodu i przebiegu pracy zawodowej, mogłyby być pomocne przy podejmowaniu decyzji o rodzaju pracy, jaką można by proponować rejestrowanemu (pomijając cele czysto ewidencyjne). Byłyby one potrzebne, gdyby komórka ds. osób niepracujących zajmowała się poradnictwem pracy, kierowaniem do pracy lub służeniem pomocą. Sytuacji takiej nie było na terenie Warszawy w okresie objętym badaniami, co przedstawimy w dalszym ciągu naszego opracowania. Karty ewidencyjne były wypełnione bardzo niekompletnie. Często poza podstawowymi danymi osobowymi żadne inne z żądanych informacji nie znajdowały się na karcie. Stosunkowo starannie natomiast odnotowywano terminy wezwań rejestrowanych i fakt, czy dana osoba się zjawiła i do czego ją zobowiązano. Do sprawy brakujących danych wrócimy jeszcze przy okazji omawiania wyni-

ków dotyczących poszczególnych badanych problemów. Karty ewidencyjne były dla nas podstawowym źródłem informacji o osobach rejestrowanych i o realizowanym wobec nich postępowaniu. W sytuacji obserwatorów funkcjonowania ustawy istotne dla nas znaczenie miały nie tylko pytania merytoryczne o cechy zbiorowości objętej funkcjonowaniem ustawy czy jej skuteczność, ale i pytania o stan poinformowania o badanych kwestiach wykonawców ustawy. Badania kart przeprowadzono w okresie od marca do maja 1984 r. Dane z kart nanoszono na przygotowane kwestionariusze. Dla uzupełnienia informacji o osobach rejestrowanych i uzyskania danych o ich środowiskach przeprowadzono wywiady środowiskowe z dzielnicowymi MO (jesień 1984 r.). Posłużono się tutaj techniką wywiadu według przygotowanego kwestionariusza z pytaniami. Dzielnicowych pytano, czy są im znane zamieszkałe na ich terenie osoby zarejestrowane w związku z uchylaniem się od pracy, a w przypadku uzyskania twierdzącej odpowiedzi proszono o dalsze informacje. Aby ocenić zakres karalności rejestrowanych mężczyzn, zebrano w Centralnym Rejestrze Skazanych dane o ich karalności. Sprawdzone poza tym rejestry Warszawskiej Izby Wyrzeźwień celem ustalenia, kto z rejestrowanych był zatrzymany w izbie i czy były to zatrzymania tylko jednorazowe.

Ocenie skuteczności ustawy i postępowania wdrażanego na jej podstawie służyć miały dwa badania: sprawdzenie, kto z badanych zarejestrowanych przepracował po wpisaniu do ewidencji co najmniej 6 miesięcy (po przepracowaniu nieprzerwanie takiego czasu karta jest wycofywana z ewidencji, ale zatrzymana w komórce do spraw osób niepracujących) i drugie, szczególne badanie: sprawdzenie prac na cele publiczne w przedsiębiorstwach organizujących takie prace (na terenie Warszawy były to trzy przedsiębiorstwa: Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych, Wojewódzki Zarząd Dróg i Mostów i Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania). Badania te przeprowadzono techniką badania dokumentów w czasie od stycznia do marca 1986 r.

Do zastosowanych i wykorzystanych w ocenie realizacji ustawy technik należała także obserwacja uczestnicząca, prowadzona przez autorki w Urzędach Dzielnicowych w komórkach ds. osób niepracujących. Obserwacja ta objęła pracę urzędnika i zachowanie rejestrowanych. Prowadzono ją w okresie badania kart ewidencyjnych od marca do maja 1984 r.

3. W badaniach naszych z całą ostrością wystąpił problem brakujących danych. W przypadku niektórych zmiennych uzyskano informacje zaledwie w odniesieniu do około połowy badanych osób. Braki danych znacznie utrudniły nam ocenę postępowania z rejestrowanymi, a zwłaszcza charakterystykę ich sylwetek społecznych. Dodatkowe badania jednak i uzupełnienie tychże braków informacjami pochodzącymi z innych źródeł pozwoliło na udzielenie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Pojawia się oczywiście kwestia, czy braki danych są przypadkowe, wy-

nikają np. po prostu z niestarannego wypełniania przez urzędników kart ewidencyjnych, czy też dotyczą pewnej grupy osób, w stosunku do których ze względu na ich cechy urzędnik nie mógł zgromadzić wyczerpujących danych. Obydwie wymienione okoliczności zachodzą w przypadku naszych badań. Część braków (i ta przyczyna jest częściej obserwowana) spowodowana jest tym, że wielu informacji nie wpisano do karty ewidencyjnej, część zaś tym, że informacji tych urzędnik rzeczywiście nie mógł uzyskać od osób rejestrowanych. Na niektóre pytania zawarte w karcie ewidencyjnej rejestrowani nie potrafili odpowiedzieć twierdząc, że nie pamiętają. Do spraw tych powrócimy jeszcze, omawiając wyniki dotyczące poszczególnych problemów. W tym miejscu jednak dodać należy, że przystępując do opracowywania naszych materiałów, podjęto próbę zbadania, czy nie ma takiej licznej grupy badanych, o których w związku z brakiem z nimi osobistego kontaktu nie ma żadnych informacji o najbardziej podstawowych kwestiach i którą należałoby z tego względu usunąć z dalszych obliczeń. Okazało się jednak, że karty, w których brakowało jednocześnie informacji o tak np. istotnych dla wykonania ustawy kwestiach, jak długość okresu i powody pozostawiania poza pracą, a także zawód osoby rejestrowanej, stanowiły jedynie 8%, inne zaś dane o części tych osób wskazywały na istnienie jakiegoś ich kontaktu z urzędnikiem. Ponieważ więc kumulacja braku istotnych informacji nie dotyczyła jakiegось bardzo dużej grupy, postanowiono potraktować jako podstawę obliczeń całość zebranego materiału, ustosunkowując się do brakujących danych przy omawianiu poszczególnych problemów.

III. OPINIE O ZJAWISKU TZW. PASOŻYTNICTWA SPOŁECZNEGO I POTRZEBACH JEGO PRAWNEJ REGULACJI

1. Uznanie przez opinię publiczną jakiegoś postępowania za szkodliwe i społeczne potępienie osób w ten sposób się zachowujących stanowią ważną przesłankę w rozważaniach na temat podejmowanych wobec nich interwencji. Postawa opinii publicznej wobec zjawiska uchylania się od pracy była jednym z ważnych argumentów zwolenników uchwalenia ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Postawa ta ujawniała się w badaniach poświęconych specjalnie temu problemowi, a także w badaniach nad stosunkiem społeczeństwa do różnych przejawów patologii społecznej i stopniem punitwności preferowanych reakcji wobec tych zjawisk.

Według przeprowadzanych u nas w różnych okresach badań opinia publiczna miała do pasożytnictwa społecznego stosunek wybitnie potępiający, a zjawisko to było uznawane za społecznie bardzo szkodliwe. W 1972 r. np. przeprowadzono ogólnopolskie badania urzędników, których pytano

o największe wady Polaków. W badaniach tych lenistwo i nieróbstwo — a więc cechy w sposób istotny związane znaczeniowo z pasożytnictwem — znalazły się na czwartym miejscu w hierarchii częstości wymieniania ⁴, Wynik ten wskazuje z jednej strony na potępienie zjawiska, z drugiej strony zaś na odczuwaną przez badanych powszechność jego występowania.

W badaniach K. Kuberskiej-Gaca pasożytnictwo społeczne zostało uznane za „bardzo szkodliwe” przez 35% respondentów i za „szkodliwe” przez 55%. Odsetki te dobrze ilustrują rozmiary, w jakich zjawisko to spotyka się z potępieniem społecznym. Zwraca jednak uwagę fakt, że ci sami badani częściej jednak uznawali za „bardzo szkodliwą” konsumpcję używek (takich jak: alkohol, tytoń i narkotyki). Znacznie rzadziej natomiast oceniali jako „bardzo szkodliwe” kłamstwa i oszustwa, co powinno skłaniać do szczególnej refleksji⁵. W związku z tym zwraca uwagę fakt, że sam termin „pasożytnictwo społeczne” ma znaczenie wybitnie pejoratywne, wyznaczające od razu negatywne cechy centralne, które organizują i stabilizują całokształt obrazu tak określonej osoby ⁶. Termin ten stanowi negatywną etykietę, która wywołuje społeczną repulsję, za etykietą tą jednak kryć się mogą różnorodne stany faktyczne. Na problem ten zwrócono uwagę w badaniach studenckich kół penitencjarnych ⁷. Ustalono w nich, że przy jednoznacznie negatywnej ocenie pasożytnictwa społecznego i przy uznaniu potrzeby stosowania wobec niego przymusu jest wiele sytuacji i stanów faktycznych polegających na niepodejmowaniu pracy, a wyłączonych jakby w opiniach badanych z zakresu tego pojęcia. Opinie te mają natomiast tendencję do koncentrowania się na jednej kategorii osób pozostających poza pracą i uznanych za pasożytów — na przestępcach, tych więc, w stosunku do zachowania których przewidziane są już przez prawo interwencje karne.

Jak wykazują badania opinii publicznej, postawy punitywne łączą się często z poczuciem zagrożenia i frustracji u osób, które postawy te ujawniają ⁸. W przeprowadzonych u nas badaniach opinii publicznej na temat pasożytnictwa społecznego ten element poczucia zagrożenia i frustracji zaznaczał się w odpowiedziach na niektóre pytania. Interesujące jest np.,

⁴ Cyt. za A. Kojder, J. Kwaśniewski: *Stosunek społeczeństwa polskiego do zjawisk i zachowań dewiacyjnych*, [w:] *Opinia publiczna i środki masowego przekazu a ujemne zjawiska społeczne*, praca zbiorowa pod red. B. Hołysta, Warszawa 1981.

⁵ K. Kuberska-Gaca: *Stopień społecznej dezaprobaty dla różnych rodzajów przestępstw i zachowań paraprzestępczych*, [w:] *Opinia publiczna...*

⁶ T. Tomaszewski: *Struktura i funkcja regulacyjna informacji*, [w:] *Opinia publiczna...*

⁷ Raport pt. „Opinia mieszkańców Częstochowy o projekcie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy”, Warszawa 1982, materiał powielony IPSiR UW.

⁸ Por. A. Podgórecki: *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 175.

że w badaniach przeprowadzonych przez J. Malca stosunkowo bardzo liczna była grupa respondentów-robotników, upatrujących genezę pasożytnictwa społecznego w możliwości uzyskania większych dochodów z wykonywania innych zajęć niż stała praca i w zbyt niskich zarobkach uzyskiwanych w jednostkach gospodarki uspołecznionej. Stwierdzenie to może być oczywiście interpretowane jako obiektywna obserwacja istniejącej rzeczywistości, ale i jako wyraz niezadowolenia osób odpowiadających z ich własnej sytuacji płacowej⁹. Tę drugą ewentualność zdają się potwierdzać wyniki badań studenckich kół penitencjarnych, w których wysuwano jako element samej definicji „pasożyta społecznego” wysoką stopę życiową osób w ten sposób określonych.

Zapoznanie się z wynikami badań opinii publicznej, dotyczącymi pracy, a także odnoszącymi się do patologii społecznej, prowadzi do jednej jeszcze uwagi, dość oczywistej, a związanej z tym, co powiedziano na wstępie na temat wielości i różnorodności problemów związanych z pracą. Praca jest niezwykle ważną, a zarazem bardzo szeroką sferą działalności człowieka. Jest wiele związanych z pracą zachowań, które mogą być i są poddawane ocenom moralnym. Należy do nich m.in. absencja, niepunktualność, niedbalstwo, brakoróbstwo, nieefektywne wykorzystanie czasu pracy itp. Zjawiska te są również bardzo ostro potępiane przez opinię publiczną. Wspomniano wyżej o wynikach wymieniających lenistwo i nieróbstwo jako największe wady Polaków. W nieco późniejszych badaniach S. Nowaka stwierdzono, że brakoróbstwo i zła praca są bardzo często wymieniane jako zjawiska najbardziej hamujące postęp w kraju¹⁰. Podobnych badań wskazujących na silne potępienie różnego rodzaju negatywnych zachowań związanych z wykonywaniem pracy jest więcej. Mówią one o powszechnie deklarowanym u nas uznawaniu pracy za istotną wartość i o równie powszechnej krytyce sposobu wykonywania tej pracy, wskazywaniu na liczne w tym zakresie braki i wady¹¹. Wobec tych licznie negatywnie ocenianych wad i uchybień postuluje się raczej oddziaływanie perswazyjne niż represyjne¹². W zestawieniu z tym dziwić mógłby tak punitywne stosunek do pasożytnictwa społecznego. We wspomnianych badaniach J. Malca

np. aż 2/3 ankietowanych robotników uważało, że pasożytów należy karać, osadzać w specjalnych ośrodkach pracy. Tę punitowność tłumaczą zapewne

⁹ J. Malec: *Pasożytnictwo społeczne (wyniki sondażowego badania poglądów robotników i propozycje postępowania z osobami prowadzącymi pasożytniczy tryb życia)*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne”, t. 8, Warszawa 1978.

¹⁰ Cyt. za A. Kojder, J. Kwaśniewski: *op. cit.*, s. 100.

¹¹ Por. np. *Młodzi w okresie przemian* (pod red. A. Jawłowskiej i B. Gotowskiego), Warszawa 1977, s. 215—230.

¹² Por. np. M. Borucka-Arczowa: *Świadomość prawna a planowe zmiany społeczne*, Warszawa 1983, s. 143.

negatywne konotacje łączące się z samym terminem „pasożytnictwa społecznego”, o czym była mowa, i fakt, że osoby odpowiadające uważają w związku z tym prawdopodobnie siebie i swoich bliskich za bardzo odległych od „pasożytów”.

Jednocześnie jednak nie tylko wyniki badań ¹³, ale i samo życie dostarczyło doświadczeń wskazujących, że mimo deklarowania dużej wartości pracy nie jest ona przez wielu przeciętnych obywateli traktowana jako źródło satysfakcji, liczących się możliwości zarobkowych czy twórczego rozwoju. Za wnioskiem takim przemawia choćby fakt, iż niedawno wiele uprawnionych do tego osób skorzystało z okazji wcześniejszego przejścia na emeryturę (choć zdajemy sobie sprawę z faktu, iż w decyzjach tych odegrały rolę różnorodne czynniki). Wszystko to wskazuje, że wyciąganie praktycznych wniosków z badań mówiących o potępiającym stanowisku opinii publicznej wobec pasożytnictwa społecznego nie może odbywać się mechanicznie, bez zastanowienia się nad tym, co właściwie i dlaczego spotyka się z takim potępieniem.

2. W polemicznych publikacjach na temat problemu pasożytnictwa społecznego i zasadności jego prawnego uregulowania powoływano się jednak na potrzebę uczynienia zadość żądaniom opinii. W publikacjach i dyskusjach sejmowych wyrażano nie tylko postawy wobec zjawiska uchylania się od pracy, ale i poglądy o różnych związanych z nim problemach, mających znaczenie dla jego proponowanej regulacji prawnej. Przytoczymy tu krótko te spośród nich, które wiążą się z problematyką naszych badań (rozmiarami zjawiska, jego charakterem, pytaniami o to, kim są osoby uchylające się od pracy, sposobem realizacji ustawy i jej skutecznością)¹⁴. Poglądy te ukazują argumentację poprzedzającą uchwalenie ustawy i pozwalają spojrzeć z perspektywy wyrażanych wówczas nadziei i oczekiwań na badane przez nas obecnie funkcjonowanie ustawy.

Nie tylko z przytoczonych wyżej wyników badań opinii publicznej, ale i z wielu publikacji prasowych i audycji telewizyjnych z okresu poprzedzającego uchwalenie ustawy wyłania się jako dominujący obraz osoby uchylającej się od pracy, na którego ukształtowanie wpłynęły emocje i od-

¹³ Badania H. Stremińskiej, R. Walickiego i S. Wróblewskiego wykazały, że 80% ankietowanych w wielkich zakładach przemysłowych traktuje swoją pracę jako niemiłą powinność (cyt. wg M. Jaworski: *Podstawy i motywy*, „Trybuna Ludu”, nr 48 z 26 II 1987 r.). Zwraca się zresztą uwagę na to, że jest to problem znacznie wykraczający poza stosunki polskie (por. np. W. D. Wall: *Twórcze wychowanie w okresie dzieciństwa*, Warszawa, 1986).

¹⁴ Z opiniami tymi można się zapoznać np. na podstawie lektury „Rzeczpospolitej” z 1982 r. z okresu poprzedzającego uchwalenie ustawy, a także bezpośrednio po jej uchwaleniu. Por. także: J. Skupiński: *Przeciw przymusowi pracy*, „Polityka”, nr 19, z 26 VI 1982 r.; S. Podemski: *Czternaście lat wątpliwości*, „Polityka”, nr 16, z 5 VI 1982 r.; także sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu PRL kadencja VIII — sesja V, Warszawa, 1982; por. też Biuletyny Sejmowe nr 593/VIII kadencji i 639/VIII kadencji.

czuwane frustracje. Pasożyt to ten, kto ma dużo czasu, komu się dobrze powodzi i kogo stać na rzeczy, na które inni nie mogą sobie pozwolić, kto wykupuje trudno dostępne na rynku towary, utrzymuje się ze spekulacji lub handlu dewizami. Inny pogląd przedstawia artykuł J. Skupińskiego w „Polityce”, który wymienia kilka jeszcze, wyłonionych w różnych badaniach kategorii osób, znajdujących się wśród uchylających się od pracy. Są to osoby utrzymujące się wprawdzie ze źródeł społecznie nagannych, nie naruszające jednak przy tym prawa, zarabiające legalnie na swoje utrzymanie pracując dorywczo, alkoholicy, młodzież społecznie nieprzystosowana, osoby z zaburzeniami psychicznymi. Również w dyskusjach sejmowych nad projektem ustawy padały głosy wskazujące na dużą różnorodność tej grupy.

W ocenie rozmiarów zjawiska pasożytnictwa społecznego zaznaczały się wielkie rozbieżności — i to nawet w ocenach pochodzących ze źródeł oficjalnych. Stwierdzano z jednej strony, że rozmiary te są znaczne, rozszerzające się, co wpływa na postrzeganie przez opinię publiczną jako mało skutecznych działań podejmowanych przez państwo; z drugiej zaś strony przyznawano, że brak jest pewnych danych co do liczby „pasożytów” i przypuszczano nawet, że jest to grupa niewielka. Dodać może warto, że wyrażano także nadzieję, iż to właśnie realizacja ustawy pozwoli na zewidencjonowanie zjawiska.

Wspomniano wyżej o punitywnych postawach opinii publicznej wobec pasożytnictwa społecznego. Ta skłonność do represyjnego oddziaływania ujawnia się również w publikacjach okresu poprzedzającego uchwalenie ustawy. Jednocześnie jednak występują dwa rodzaje argumentacji. Jeden z nich sprowadza się do kwestionowania faktu posługiwania się przez ustawę represją wobec samego zjawiska uchylania się od pracy i — co za tym idzie — zaprzeczenia, by ustawa wprowadzała przymus pracy. Drugi nurt akcentuje potrzebę oddziaływania na zjawisko uchylania się od pracy innymi niż represja środkami. Wśród tych innych środków wymienia się budzenie ekonomicznej i społeczno-moralnej motywacji do pracy, konsekwentne stosowanie już istniejących środków prawnych regulujących takie społecznie szkodliwe zachowania związane z uchylaniem się od pracy, jak przestępstwa i wykroczenia, stosowanie środków z zakresu polityki społecznej, a także środków wychowawczych i leczniczych.

W dyskusjach wyrażano nadzieję, że uchwalenie ustawy przyniesie zyski społeczne w postaci zapobiegania przestępczości, a także korzyści dla gospodarki narodowej. Celowość uchwalenia ustawy uzasadniano za potrzebowaniem gospodarki na ręce do pracy. Z drugiej strony znowu Ministerstwo Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych oceniało (na podstawie doświadczeń płynących z realizacji obowiązku pracy w okresie stanu wojennego), że zakłady pracy niechętnie przyjmowały mężczyzn obowiązkowo tam kierowanych. Cytowany wyżej artykuł J. Skupińskiego zaś wy-

rażał obawę, że ustawa może okazać się wręcz szkodliwa, gdyż stosowana w jej ramach represja przyczynić się może do pogłębienia procesu nieprzystosowania społecznego osób uchylających się od pracy, a stosowanie środków przymusu — do powstania w społeczeństwie mechanizmów pozwalających na unikanie poddawania się jej rygorom przez tych, którzy spełniają warunki ustawy.

Już to krótkie przedstawienie różnego rodzaju opinii i argumentacji ujawnionej w publicznych dyskusjach okresu poprzedzającego uchwalenie ustawy wskazuje, że do uchwalenia jej doszło przy daleko posuniętej różnorodności, a nawet rozbieżności poglądów na różne istotne, regulowane przez ustawę problemy, że wiele tych poglądów było kształtowanych pod wpływem związanych z kryzysem nastrojów frustracji społecznej, a sam fakt uchwalenia ustawy i wprowadzone przez nią rozwiązania nie były zgodne z racjonalną argumentacją.

IV. REGULACJA PRAWNA PROBLEMU TZW. PASOŻYTNICTWA SPOŁECZNEGO

Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy uchwalona została 26 października 1982 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1983 r.¹⁵. Zobowiązuje ona mężczyznę (obywatela polskiego) w wieku 18—45 lat, pozostającego poza pracą i nauką co najmniej przez okres 3 miesięcy, nie zarejestrowanego w organach zatrudnienia jako poszukujący pracy, do zgłoszenia się do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego właściwego ze względu na miejsce jego pobytu stałego lub czasowego i złożenia wyjaśnienia co do powodów pozostawania bez pracy bądź niepobierania nauki. Art. 2 ustawy zawiera listę osób które nie odlegają ustawie ze względu na rodzaj zajęcia bądź sytuację.

W Warszawie realizację ustawy powierzono urządům dzielnicowym, w których w ramach wydziałów społeczno-administracyjnych powołano

¹⁵ Dz. U. nr 34, poz. 229 z 1982 r. Wydano następujące przepisy wykonawcze do ustawy: 1) rozp. Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych z 30 XII 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia ewidencji osób nie pracujących i nie pobierających nauki w szkole (Dz. U. nr 45 poz. 304 z 1982 r.); 2) rozp. Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych z 30 XII 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy (Dz. U. nr 45 poz. 305 z 1982 r.); 3) rozp. Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych z 21 III 1983 r. w sprawie wykonywania robót na cele publiczne przez osoby wpisane do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy (Dz. U. nr 17, poz. 81 z 1983 r.); 4) rozp. Rady Ministrów z 28 II 1983 r. w sprawie świadczeń pieniężnych oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla osób wykonujących roboty na cele publiczne (Dz. U. nr 13, poz. 64 z 1983 r.). W celu zapewnienia realizacji ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy Minister Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych wydał wytyczne nr 15, z 21 III 1983 r. (nie publikowane), zwane dalej wytycznymi.

specjalne komórki ds. osób uchylających się od pracy. Zgodnie z zaleceniem wytycznych nr 15 Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych prowadzenie takich komórek powinno być powierzone pracownikom posiadającym odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe ¹⁶. W komórkach tych prowadzona jest ewidencja osób uchylających się od pracy. Wpisu do ewidencji dokonuje się na podstawie zgłoszenia osoby, a także na podstawie prawomocnego orzeczenia o ukaraniu przez kolegium za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia się do terenowego organu administracji państwowej. W celu ujawnienia osób uchylających się od pracy lub nauki organ prowadzący ewidencję został zobowiązany do korzystania z list osób podlegających powszechnemu obowiązkowi wykonywania pracy w okresie stanu wojennego oraz do korzystania z informacji o osobach uchylających się od pracy przekazywanych przez inny organ administracji państwowej. (Informacji takich udzielały np. działy reglamentacji wydziałów handlu urzędów dzielnicowych — dotyczyły one osób pobierających kartki tamże, a zatem nie pracujących, a spełniających warunki zobowiązujące do rejestracji). W przypadku tych ostatnich organ powiadamiał taką osobę o istnieniu obowiązku zarejestrowania się i konsekwencjach wynikających z jego niedopełnienia. Jako uchylający się od pracy w rozumieniu ustawy mieli być traktowani również mężczyźni, którzy zarejestrowali się w organach zatrudnienia jako poszukujący pracy i trzykrotnie odmówili przyjęcia oferty odpowiedniej pracy lub nie zgłosili się w sprawie pracy przez okres jednego miesiąca ¹⁷. Rejestrowani byli również tacy, którzy zgłosili się do organu zatrudnienia celem otrzymania skierowania do pracy, a spełniali warunki ustawy. Efektem tego było „sztuczne” powiększenie rejestrowanej zbiorowości uchylających się od pracy o tych mężczyzn, którzy rejestrowali się jako uchylający się od pracy tylko po to, aby otrzymać następnie w organie zatrudnienia skierowanie do pracy.

Osoby wpisane do ewidencji kwalifikowane są do dwóch grup: pozostających poza pracą z przyczyn społecznie usprawiedliwionych oraz pozostających poza pracą lub nauką z przyczyn społecznie nie usprawiedliwionych. Każdą osobę wpisaną do ewidencji organ administracji może wzywać do składania wyjaśnień dotyczących przyczyn pozostawania bez pracy bądź niepobierania nauki. Mężczyznom zakwalifikowanym do pierwszej grupy organ administracji w razie potrzeby udziela pomocy (np. może skierować na badania lekarskie bądź psychologiczne, także w celu ustalenia rodzaju i stopnia przydatności zawodowej). Tym z grupy drugiej organ administracji wskazuje miejsce pracy (co w przypadku naszych badanych sprowadzało się do wydania odpowiedniego skierowania do Wydziału Zatrudnienia) bądź udziela pomocy zmierzającej do podjęcia nauki, podniesienia

¹⁶ Wytyczne nr 15, Ministra Pracy, Płacy i Spraw

¹⁷ Wytyczne nr 15.

lub zmiany kwalifikacji zawodowych albo podjęcia pracy na własny rachunek.

Osoby zakwalifikowane do grupy pozostających poza pracą z przyczyn nie usprawiedliwionych, jeżeli mimo udzielenia im pomocy uporczywie uchylają się od podjęcia pracy lub nauki w szkole i utrzymują się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego, podlegają wpisowi do odrębnego rejestru zwanego wykazem osób uporczywie uchylających się od pracy. Wpisanie do wykazu następuje na podstawie decyzji organu administracji, której podjęcie poprzedzone jest postępowaniem o wpisanie do wykazu. Ogólne sformułowania ustawy (art. 8 pkt 2) konkretyzują wytyczne określając, iż podstawę decyzji o wpisaniu do wykazu stanowi: odmowa pobrania skierowania do pracy, odmowa podjęcia pracy, utrzymywanie się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego. Ustawa w art. 11 mówi o możliwości wzywania przez organ administracji osoby wpisanej do wykazu w celu złożenia oświadczenia o źródłach utrzymania, wytyczne zaś formułują to inaczej: organ administracji powinien wzywać takie osoby co najmniej dwa razy w miesiącu. Postępowanie o wpisanie do wykazu toczy się według zasad postępowania administracyjnego, a decyzja o wpisaniu do wykazu podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Umieszczeni w obydwu typach rejestrów mogą być z nich usunięci po spełnieniu określonych warunków. Karta ewidencyjna (ewidencja prowadzona jest w formie specjalnych kart wypełnianych dla każdej osoby oddzielnie) osoby zarejestrowanej w ewidencji ulega likwidacji, jeżeli osoba ta przez 6 miesięcy wykonuje pracę lub pobiera naukę, albo spełnia warunki określone w art. 2 ustawy, tzn. nie podlega ustawie¹⁸. Osoba wpisana do wykazu może być, na mocy decyzji o wykreśleniu z wykazu, usunięta z tego rejestru, jeżeli wykonuje pracę lub pobiera naukę w szkole nieprzerwanie co najmniej przez rok (art. 12 pkt 2 ustawy).

Postępowanie wobec osób wpisanych do wykazu przewiduje możliwość zobowiązania tych osób do wykonywania robót na cele publiczne w wypadkach siły wyższej lub klęski stanowiącej poważne zagrożenie dla normalnych warunków egzystencji ogółu lub części ludności. Łączny czas wykonywania robót na cele publiczne przez jedną osobę nie może przekroczyć 60 dni w roku, dziennie — 8 godzin. Organizatorem robót publicznych jest terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Osoby zobowiązane do wykonywania robót publicznych mogą być skierowane do robót na terenie całego kraju. Jak to określono w wytycznych, roboty powinny obejmować wiele prostych prac dotyczących w szczególności: zwalczania powodzi i jej skutków, ratowania lasów zaatakowanych przez siły

¹⁸ Rozp. Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych z 30 XII 1982 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia ewidencji osób nie pracujących i nie pobierających nauki (Dz. U. nr 45, poz. 304, z 1982 r.).

przyrody, zwalczania skutków pożaru, huraganu, suszy, znacznego spadku temperatury, epidemii, usuwania innych zagrożeń dla stanu bezpieczeństwa, ochrony środowiska i warunków życia obywateli.

Przepisy ustawy dotyczące wykonywania robót publicznych uległy zmianie na czas do 31 grudnia 1985 r. Zmiany wprowadziła ustawa z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹. Ustawa ta dała wojewódzkim radom narodowym prawo wprowadzania obowiązku wykonywania pracy na cele publiczne (tzw. robót na cele publiczne) na obszarze całego województwa lub jego części w celu usunięcia występującego zagrożenia w funkcjonowaniu służb komunalnych²⁰. Poszerzony został w ten sposób zakres sytuacji, w których mogą być organizowane roboty publiczne w stosunku do wymienionych w ustawie z 26 października 1982 r. Po drugie ustawa o szczególnej regulacji prawnej poszerzyła krąg osób, które mogą być zobowiązane do wykonywania robót publicznych o osoby wpisane do ewidencji (a nie, jak to określa ustawa z 26 X 1982 r., wyłącznie umieszczone w wykazie), które stanowiły większą część zbiorowości zarejestrowanych. Organizację robót na cele publiczne w Warszawie powierzono dyrektorom trzech przedsiębiorstw: Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Ogrodniczych, Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania i Wojewódzkiego Zarządu Dróg i Mostów.

Wykonywanie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy zabezpieczone zostało sankcjami karnymi. Wykroczenia stanowią: niedopełnienie obowiązku rejestracji i niestawienie się na wezwanie organu administracyjnego — obydwie zagrożone są karą ograniczenia wolności do 3 miesięcy lub karą grzywny (art. 20 pkt 1 i pkt 2 ustawy). Występkami zaś są: niedopełnienie przez osobę wpisaną do wykazu obowiązku stawienia się na wezwanie organu administracji w celu złożenia oświadczenia o źródłach utrzymania oraz niezgłoszenie się zobowiązanego bez usprawiedliwienia do wykonania robót publicznych albo uchylanie się od wykonywania tych robót — sankcją stanowi kara ograniczenia wolności, w pierwszym wypadku do roku, w drugim do 2 lat lub grzywna (art. 21 pkt 1 i pkt 2 ustawy). Ustawa o szczególnej regulacji prawnej wprowadziła i tutaj czasowo trwającą zmianę, zawiesiła prawo orzekania grzywny za występki niezgłoszenia się albo uchylania się zobowiązanego od wykonywania robót na cele publiczne.

¹⁹ Dz. U. nr 39, poz. 176 z 1983 r. Dalej w tekście będziemy pisać w skrócie: „Ustawa o szczególnej regulacji pracy”.

²⁰ Uchwała nr 75 Rady Narodowej m.st. Warszawy z 30 IX 1983 r., zarządzenie nr 67 Prezydenta m.st. Warszawy z 23 XI 1983 r. w sprawie wykonywania robót publicznych na terenie województwa stołecznego warszawskiego przez osoby uchylające się od pracy, Dziennik Urzędowy Rady Narodowej m.st. Warszawy nr 22, poz. 82.

Realizacja ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy bardzo ściśle wiąże się z ogólną sytuacją na tzw. rynku pracy. Sytuacja ta została poddana określonej reglamentacji (w okresie do 31 XII 1985 r.) w postaci: wprowadzenia na niektórych terenach (dotyczyło to m.in. woj. warszawskiego) obowiązkowego pośrednictwa pracy oraz obowiązkowego zatrudniania na terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych (w tej kategorii mieściły się także osoby rejestrowane jako uchylające się od pracy)²¹. Zakłady pracy mogły zatem przyjmować pracowników wyłącznie na podstawie skierowania lub zezwolenia organu zatrudnienia oraz zobowiązane zostały do przyjmowania, w ramach zgłoszonych wolnych miejsc pracy, na podstawie skierowań organu zatrudnienia, m.in. osób uchylających się od pracy w rozumieniu ustawy z 26 X 1982 r.

Zmiany wprowadzone ustawą z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej, obowiązywały do końca roku 1985. Obecnie wróciliśmy do realizacji ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy w brzmieniu pierwotnym. Dotyczy to dwóch kwestii: kierowania do prac na cele publiczne wyłącznie osób umieszczonych w wykazie, organizowania takich prac wyłącznie w sytuacjach w ustawie określonych oraz sytuacji na rynku pracy — nie obowiązuje już obowiązkowe pośrednictwo pracy, a zakłady pracy nie mają obowiązku przyjmowania, w ramach wolnych miejsc pracy, osób uchylających się od pracy.

V. ROZMIARY ZJAWISKA

1. Przedstawienie wyników badań nad funkcjonowaniem ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy zacząć trzeba od określenia rozmiarów zjawiska, które zostały tym funkcjonowaniem objęte. Ocena tych rozmiarów ma istotne znaczenie dla całego badanego zagadnienia — inaczej bowiem patrzeć będziemy na problem postrzegany jako niepokojący, gdy dotyczy on marginalnej tylko liczby osób, inaczej zaś, gdy przybiera on charakter masowy. Oczekiwanie także spodziewanego dzięki ustawie napływu rąk do pracy dla gospodarki narodowej może być w mniejszym lub większym stopniu uzasadnione w zależności od tego, jak wielu mężczyzn ustawa ta dotyczy. Opłacalność poza tym uruchomienia całego aparatu administracyjnego realizującego ustawę będzie zależała od rozmiarów zjawiska, które ustawa ta reguluje.

Pytanie jednak o rozmiary zjawiska jest ściśle związane z pytaniami o jego charakter i nie powinno być nawet naszym zdaniem rozpatrywane

²¹ Ustawa z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-gospodarczego (Dz. U. nr 39 poz. 176); rozp. Rady Ministrów z 8 VIII 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy (Dz. U. nr 48, poz. 215 z 1983 r.).

w oderwaniu. Problem bowiem, którego dotyczy ustawa, określają odpowiedzi na trzy pytania: na czym polega uchwycone ustawą zjawisko „uchylania się od pracy”, kim są ludzie objęci jej funkcjonowaniem i ilu ich jest? Pytania te ściśle się ze sobą łączą: ustalenie dużych lub małych rozmiarów ma bowiem zupełnie inne znaczenie w zależności od tego, na czym zjawisko to polega i jakiej zbiorowości dotyczy — czy są to sprawcy przestępstwa, alkoholicy lub narkomani, czy też przeciętni, nie popełniający przestępstw obywatele, nie mogący np. znaleźć odpowiedniej pracy w swoim zawodzie lub poszukujący lepszych zarobków, czy też może zajmujący się faktycznie jakąś pracą nie mającą jednak charakteru stałego lub zarobkowego.

Przed wszystkim jednak należałoby sobie postawić pytanie, kogo uważamy za osoby, których dotyczy ustawa. Ustawa bowiem „dotyczy” różnych kategorii mężczyzn, z jej treści wyłania się kilka różnych zakresów zbiorowości, którą można by próbować wyznaczyć i uznać za adresatów ustawy. Pominiemy oczywiście tę najszerszą zbiorowość, do której należą wszyscy (z wyjątkiem tych, którzy zostali wymienieni w art. 2 ustawy) mężczyźni w wieku 18—45 lat. Pozostają jednak jeszcze 4 kategorie osób: 1) wszyscy mężczyźni wyszczególnieni w art. 1 ustawy (z wyłączeniem wymienionych w art. 2); 2) wszyscy mężczyźni, którzy zostali zarejestrowani; 3) ci spośród zarejestrowanych, którzy zostali uznani za pozostających poza pracą z przyczyn nie usprawiedliwionych; 4) ci spośród nich, których uznano za uporczywie uchylających się od pracy.

2. Poprzedzające uchwalenie ustawy oszacowania określające ogólną w naszym kraju liczbę mężczyzn uchylających się od pracy nie precyzowały na ogół dokładnie, o jaką kategorię osób chodzi, cechą tych szacunków jednak było to, że opierały się one na danych milicyjnych, dotyczyły więc, jak można przypuszczać, tych przede wszystkim, którzy z racji swego zachowania byli znani MO. Rozmiary te określano na ponad 30 do 50 tysięcy osób²², wysuwano także przypuszczenie, że „liczba osób nie zatrudnionych, których praca nie kształtuje się od dawna normalnie, jest zapewne znacznie większa”²³. J. Malec podjął próbę wyjścia poza krąg informacji pochodzących od milicji. Przeprowadził on w 1978 r. w kilku dużych miastach badania sondażowe, w których oparł się nie tylko na danych z prokuratury i milicji, ale i na specjalnie przeprowadzonych wywiadach, zmierzających do ustalenia faktycznej liczby zamieszkałych na danym terenie osób w wieku 18—60 lat, „które mając po temu odpowiednie warunki zdrowotne i osobiste nie podejmują pracy, a środki utrzymania uzyskują w sposób niezgodny z zasadami współżycia społecznego”. Na tej

²² Por. D. Kaczyńska: *Pasożyt społeczny — istota nie zdefiniowana*, „Życie Warszawy”, z 20 II 1970 r.

²³ S. Batawja: *Problematyka kryminologiczna pasożytnictwa społecznego*, „Państwo i Prawo”, 1971, nr 7, s. 26.

podstawie oszacował on, że liczba zamieszkujących duże miasta mężczyzn, odpowiadających przytoczonej wyżej definicji, wynosi ponad 90 tysięcy (spośród których jednak ok. 40% nie pracuje tylko okresowo lub pracuje dorywczo)²⁴.

Trudno byłoby chyba ustosunkować się do przedstawionych wyżej danych liczbowych i próbować oceniać je jako „duże” lub „małe”. Już te przytoczone wyrywkowo wyniki ukazują poważne trudności, jakie napotyka ocena rozmiarów zjawiska uchylania się od pracy. Podstawową przy tym trudnością wydaje się być zasadniczy brak jasności co do tego, rozmiary jakiego właściwie zjawiska mają być szacowane. Samo nawet ustalenie definicji tego zjawiska wydaje się być trudne, jak również praktyczne stosowanie przyjętych kryteriów. Problem stanowi również opieranie się w ocenach na informacjach milicyjnych, ograniczających ustalane rozmiary do osób, które są z różnych (nie znanych dokładnie) względów znane milicji.

3. Warto więc zastanowić się, jak przedstawiało się pozostawianie poza pracą w wybranych, ściślej wyznaczonych zbiorowościach osób, które można by określić jako społecznie uciążliwe ze względu na popełnianie przestępstw lub nadużywanie alkoholu. Były to kategorie osób poddawanych bardziej szczegółowym badaniom, dlatego też dane o ich pracy mają większą wartość informacyjną.

Jest to sprawa istotna, ponieważ nie pogłębione informacje, dotyczące podobnych nawet grup pozostawiają nas z różnymi znakami zapytania. Dane milicyjne np. wskazują na znaczne rozmiary pozostawiania poza pracą osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. W latach 1982—1984 odpowiednio odsetki wynosiły 21—24%²⁵. Dane statystyki sądowej za ten sam okres zawierają odsetki kilkakrotnie mniejsze: poniżej 5% skazanych mężczyzn nigdzie nie pracowało, a spośród nich część tylko uznano za „utrzymujących się z niewiadomych źródeł”, pozostali zaś uczyli się lub byli rencistami. Różnicę między danymi milicyjnymi a statystyką sądową należałoby, być może, wyjaśniać formalnym tylko charakterem informacji zawartych w aktach sądowych, opierających się na oświadczeniach lub dokumentacji przedstawianej w sądzie i dotyczącej momentu rozprawy i lepszą znajomością sytuacji podejrzanych w dłuższym czasie ze strony MO. Można się również zastanawiać, czy części podejrzanych, którzy według milicji nie pracują, nie stanowią osoby, które nie zostały skazane w związku np. z brakiem przeciwko nim dostatecznych dowodów? Są to sprawy, do których nie potrafimy się ustosunkować, a które wskazują, po-

²⁴ J. Malec: *Nasilenie pasożytnictwa społecznego*, Warszawa, 1978, powielone opracowanie Instytutu Problematyki Przestępczości.

²⁵ Por. M. Otrębski: *Postępowanie funkcjonariuszy MO wobec osób prowadzących pasożytniczy tryb życia*, „Służba MO”, 1985, nr 1.

dobnie jak przedstawione wyżej oszacowania dotyczące ogółu ludności, na złożoność problemu.

Złożoność ta ujawniła się również przy porównaniu informacji stwierdzających fakt pozostawiania w stosunku pracy w określonym punkcie czasowym z danymi, przedstawiającymi przebieg pracy tych samych osób w dłuższym okresie. Problem ten wystąpił np. w badaniach osób nadużywających alkoholu. Jeśli za wskaźnik systematycznego nadużywania alkoholu przyjmie się niejednokrotne pobyty w izbie wytrzeźwień, to okazuje się, że osoby nigdzie nie pracujące lub pracujące tylko dorywczo stanowią według rejestrów izby od 23 do 31% wśród niejednokrotnych pacjentów (w tym w ogóle nigdzie nie pracujących jest 16—19%)²⁶. Dane te stanowią jednak informację bardzo powierzchowną, mówią bowiem o sytuacji stwierdzanej w momencie zatrzymania bez uwzględnienia długości okresu pozostawiania poza pracą i bez zwrócenia uwagi na przebieg kariery zawodowej pacjentów w dłuższym okresie. Przy bardziej pogłębionych badaniach biograficznych okazuje się, że tylko u 39% tych pacjentów systematyczność pracy i wywiązywanie się z niej nie budziły nigdy poważniejszych zastrzeżeń, u 45% zaś praca przebiegała z bardzo poważnymi zakłóceniami polegającymi na dłuższych okresach pozostawiania poza pracą, niesystematycznym jej podejmowaniu, a także bardzo złym wywiązywaniem się z zadań pracowniczych przy formalnym zatrudnieniu²⁷.

Również indywidualne badania różnych kategorii sprawców przestępstw ukazują obraz ich pracy odmienny od tego, jaki nasunąć mogą same tylko dane liczbowe. Jakkolwiek stwierdzono, jak można było przypuszczać, że pozostawianie poza pracą jest rzadsze u sprawców mniej wykolejonych społecznie, częstsze zaś u bardziej wykolejonych, u recydywistów, to jednak przyjrzenie się przebiegowi ich pracy w dłuższym okresie dopiero pozwala na zobaczenie przemian zachodzących w ich karierze zawodowej, uwzględnienie długości przerw między kolejnymi zatrudnieniami, pytań o źródła utrzymania w tym okresie. Dane te pozwalają zobaczyć złożoność problemu stojącego za stwierdzanymi w jakimś momencie wysokimi odsetkami nie pracujących wśród danej kategorii sprawców przestępstw. Okazuje się, że nawet wśród najbardziej społecznie wykolejonych wielokrotnych recydywistów jest stosunkowo niewiele takich, którzy nie utrzymują się w ogóle z pracy (ok.). Głównym zaś problemem w zakresie

innych niż praca źródeł utrzymania nie są przestępstwa, ale obciążanie finansowe własnych rodzin. Okazuje się poza tym, że związek między po-

²⁶ Por. S. Batawia: *Osoby niejednokrotnie przebywające w izbie wytrzeźwień*, „Archiwum Kryminologii”, 1974, t. VI; E. Chłoń: *Izby wytrzeźwień*, „Problemy Alkoholizmu”, 1971, nr 2; Z. Ostriańska, I. Rzeplińska: *Praca męzczyzn nadużywających alkoholu*, „Archiwum Kryminologii”, 1987, t. XIV.

²⁷ Z. Ostriańska, I. Rzeplińska: *op. cit.*

zostawianiem poza pracę a przestępczością nie jest u tej kategorii przestępców tak prosty, jak można by przypuszczać, a genezy pozostawiania poza pracę należy często szukać we wczesnym nieprzystosowaniu społecznym, związanymi z nim brakami w podstawowym wykształceniu i przygotowaniu zawodowym, a także w nasilającym się uzależnieniu od alkoholu²⁸.

Przedstawione wyżej dane o rozmiarach pozostawiania poza pracę wskazują na poważne trudności z oszacowaniem tych rozmiarów oraz na szczególnie duże ich nasilenie u sprawców przestępstw i u osób nadużywających systematycznie alkoholu. Stosunkowo liczne pozostawianie tych kategorii osób poza pracę powinno być wnikliwie analizowane, nie jest ono bowiem izolowanym zjawiskiem polegającym na nielegalnym czerpaniu zysków z innych niż praca źródeł, ale stanowi jeden z objawów ich zaburzonego funkcjonowania w różnych dziedzinach życia: w rodzinie, z której pochodzą, w założonej przez siebie rodzinie, w środowisku pracy, w sposobie spędzania wolnego czasu itd. Wyniki badań tych osób wskazują ponadto, że w historii życia wielu z nich przebieg pracy ma charakter zmiennej, a oceny dokonywane w jakimś momencie mogą nie być trafnym wyznacznikiem ich stosunku do pracy.

3. W opracowaniu naszym zjawisko, którego rozmiary przedstawiamy, jest ściśle określone sformułowaniem tematu. Nie chodzi bowiem o rozmiary zjawiska „uchylania się od pracy” jako takiego ani nawet nie o rozmiary zjawiska objętego definicją ustawy, ale o rozmiary zjawiska, które zostało uchwycone jej funkcjonowaniem. Pytanie dotyczy po prostu liczby mężczyzn w wieku 18—45 lat z terenu Warszawy, figurujących jako uchylający się od pracy w rejestrach urzędów dzielnicowych.

Sprawa ta nie jest jednak tak prosta, jak mogłoby się z pozoru wydawać. Usiłując bowiem odpowiedzieć na tak nawet zawężone pytanie, nie można zupełnie pominąć nasuwających się problemów. Istotny jest tu szczególnie problem selekcji tych, którzy zostali zarejestrowani, mechanizmów tej selekcji i dotyczące już bezpośrednio rozmiarów zjawiska pytania o to, jak wiele może być osób, które odpowiadając definicji ustawy, nie trafiają jednak do rejestrów, i jak wiele jest tych, o które chodziło — uporczywie uchylających się od pracy.

Zacząć trzeba od przedstawienia danych, mówiących o rozmiarach badanego zjawiska w skali całego kraju. Według informacji Ministerstwa Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych w trzyletnim okresie funkcjonowania ustawy (od 1 I 1983 r. do 31 III 1986 r.) zarejestrowano w całej Polsce w terenowych organach administracji państwowej 185 563 mężczyzn podlegających przepisom ustawy. Z całej tej liczby w określonym dniu zamykającym badany okres (31 III 1986 r.) w ewidencji figurowało ponad 90 tys. osób, pozostali zaś zostali z niej wykreśleni w związku z podjęciem pracy.

²⁸ Por. S. B a t a w i a: *Problematyka...*

Rozmiary te są zresztą zawyżone, określają one bowiem raczej zarejestrowania, a nie osoby, którym po wykreśleniu mogło się zdarzyć powrócić do rejestrów. W województwie stołecznym warszawskim było w omawianym okresie zarejestrowanych 15 354 mężczyzn, spośród których w dniu 31 marca 1986 r. figurowało w rejestrach 8427. Liczby te wskazują przede wszystkim, że przez terenowe organy administracji państwowej przewinęła się w omawianym okresie masa ludzi, spośród których niewielka część tylko (4,8%) została wpisana do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy. Liczby te ukazują poza tym płynność zjawiska, które zostało objęte rejestracją. Trafiają do niej jakieś osoby, część zaś spośród tych, które w niej figurowały, zostaje wykreślona w związku z podjęciem pracy, po czym pojawiają się tam osoby nowe (a także niektóre spośród tych, które zostały już wykreślone). Ta płynność, o której świadczą także inne jeszcze dane, które w dalszym ciągu przedstawimy, utrudnia bardzo ocenę rozmiarów zjawiska.

4. Przedstawimy obecnie informację o rozmiarach zjawiska, ustalonych na podstawie naszych badań na terenie Warszawy w półtorarocznym prawie okresie funkcjonowania ustawy od 1 stycznia 1983 r. do 30 kwietnia 1984 r. Należy przy tym pamiętać, że Warszawę zamieszkiwało w tym czasie (stan na dzień 31 XII 1983 r.) 1 641 326 osób, w tym 763 877 mężczyzn. W wieku produkcyjnym (18—64 lata) było 524 513 mężczyzn, wśród których w wieku 18—45 lat było 336 119. Ogółem zatrudnionych było w tym okresie 379 884 mężczyzn i 366 084 kobiet. Dnia 31 grudnia 1983 r. w Wydziale Zatrudnienia zgłoszonych było 18 587 wolnych miejsc pracy dla mężczyzn (i 8 646 dla kobiet); dotyczyły one przeważnie pracy na stanowiskach robotniczych. Jednocześnie w tym samym dniu zarejestrowanych było 40 mężczyzn i 150 kobiet poszukujących pracy²⁹. W rejestrach urzędów dzielnicowych znalazło się w omawianym tu półtorarocznym objętym badaniami okresie 2195 osób.

Zdając sobie sprawę z płynności uchwyconego rejestracją zjawiska, zastanawialiśmy się, jak ono przebiegało w czasie, to znaczy ile rejestrowano osób uchylających się od pracy w krótszych odstępach czasowych: w początkowym, środkowym i końcowym etapie całego 16-miesięcznego okresu objętego badaniami. W tym celu okres ten podzielono na trzy etapy: I etap półroczny od 1 stycznia 1983 r. do 30 czerwca 1983 r.; II etap półroczny od 1 lipca 1983 r. do 31 grudnia 1983 r. i III etap najkrótszy (czteromiesięczny) od 1 stycznia 1984 r. do 30 kwietnia 1984 r. Na ewentualne różnice w liczbie osób rejestrowanych w jakichś odstępach czasu mogą mieć wpływ zarówno faktyczne różnice w liczbie osób pozostających przez dłuższy czas poza pracą, związane np. z czynnikami ekonomicznymi, wahaniami na rynku pracy, porą roku itp., jak i różne posunięcia organizacyjne i regulacje prawne mające na celu usprawnienie funkcjonowania ustawy i selekcji

²⁹ Por. *Rocznik Statystyczny województwa warszawskiego 1984*.

osób rejestrowanych. Liczba osób rejestrowanych w każdym z wyróżnionych przez nas okresów przedstawiała się następująco:

etap I	627
etap II	627
etap III	916
razem	2170

(Wśród ogółu 2195 znalazło się 25 osób, w odniesieniu do których nie odnotowano lub odnotowano bardzo nieczytelnie datę ich rejestracji).

Okazuje się więc, że w III najkrótszym etapie po upływie roku funkcjonowania ustawy do rejestracji trafiło stosunkowo znacznie więcej osób niż w etapach poprzednich. Wydaje się, że cały objęty badaniami okres jest zbyt krótki, by różnica ta mogła wypływać ze zmian w faktycznych rozmiarach zjawiska pozostawiania poza pracą. Świadczy ona zapewne o zmianach organizacyjnych, wpływających na funkcjonowanie ustawy i o znaczeniu dokonywanej selekcji dla określania rozmiarów zjawiska.

O znaczeniu tej selekcji świadczą także różnice występujące między poszczególnymi dzielnicami Warszawy w liczbie rejestrowanych tam osób. Najwięcej osób uchylających się od pracy (23,4% ogółu rejestrowanych na terenie Warszawy) odnotowano w dzielnicy Praga Południe i znacznie już mniej w sąsiedniej dzielnicy Praga Północ (13,8%), podczas gdy obie te dzielnice tylko bardzo nieznacznie różnią się między sobą pod względem liczby mieszkańców (którzy na Pradze Południe stanowili 15% ogółu ludności Warszawy, na Pradze Północ zaś — 14%).

Wyraźne różnice stwierdza się także wówczas, gdy uwzględni się liczby rejestrowanych na terenie różnych dzielnic w poszczególnych wyróżnionych etapach. Na terenie Mokotowa np. zarejestrowano w I etapie 15,5% ogółu mężczyzn objętych w tym okresie ewidencją na terenie Warszawy, w III etapie zaś zaledwie 9,2%. Na terenie Śródmieścia zarejestrowano w I etapie 16,1%, w II etapie zaś 8,9%. Zarejestrowani w II etapie na terenie Pragi Południe stanowili 31,4% ogółu zarejestrowanych w Warszawie w tym okresie, w III etapie zaś 18,9%.

Jest jeden jeszcze wynik, rzucający światło na rozmiary zbiorowości osób rejestrowanych i na dokonywaną ich selekcję. Jest to fakt, że większość wśród nich stanowią osobnicy znani milicji. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w ramach naszych badań z dzielnicowymi MO okazało się, że aż prawie 80% osób rejestrowanych jest milicji znanych. Wynik ten wskazuje na drogę, jaką objęte badaniami osoby rejestrowane jako uchylające się od pracy dotarły zapewne do rejestracji i stanowi jedno z dość prawdopodobnych wyjaśnień przedstawionych wyżej różnic. O tym, że wysokość tego odsetka nie wynika po prostu z dobrej znajomości terenu przez dzielnicowych MO ani z ich włączenia w realizację ustawy (doręczanie wezwań), świadczy fakt, że ci, którzy są znani milicji, to jednocześnie

często osobnicy karani sądownie, wielokrotnie zatrzymywani w izbie wytrzeźwień, przebywający w środowisku osób karanych lub nadużywających alkoholu. Do rejestracji trafiali więc zapewne bardzo często ludzie, których zachowanie powodowało interwencję milicji lub którzy przebywali w środowisku takich osób. Rozmiary objętego rejestracją zjawiska wyznacza więc w dużej mierze fakt, że są to często ludzie, którzy nie tylko nie pracują, ale i są znani milicji. Nie potrafimy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy osób przez dłuższy czas nie pracujących jest bardzo wiele i czy spośród tej dużej zbiorowości została dokonana selekcja do rejestracji tych przede wszystkim, którzy są milicji znani, czy też w naszych warunkach ustrojowych sam fakt pozostawania przez dłuższy czas poza pracą łączy się z jakimiś negatywnymi społecznie cechami, sprawiającymi, że informacje o tych właśnie osobach docierają do milicji.

Rozmiary objętego funkcjonowaniem ustawy zjawiska uchylania się od pracy wydają się w każdym razie zależeć od różnych posunięć organizacyjnych, wywierających wpływ na zgłaszanie się do rejestracji mężczyzn odpowiadających definicji ustawy. Rozmiary te są więc czymś płynnym, zależnym od regulujących je mechanizmów organizacyjnych. Problem oceny wielkości tych rozmiarów wydaje się sprawą względną, zależną od przyjętego punktu widzenia. Rozmiary wydają się znikome w zestawieniu z liczbą zgłoszonych wolnych miejsc pracy, może jednak mogłyby być inaczej oceniane, gdyby funkcjonowanie ustawy spełniało jakieś pozytywne funkcje profilaktyczne i socjalne?

VI. CO TO ZNACZY „UCHYLANIE SIĘ OD PRACY”

Odpowiedź na postawione w tytule tego rozdziału pytanie ma kluczowe znaczenie dla całego badanego przez nas problemu. Poprzednio mówiliśmy o ogólnikowości i negatywnym wyłączenie stereotypie obrazu pasożytnictwa społecznego funkcjonującego w opinii publicznej, a także o tym, że wszelkie pytania badawcze mają sens tylko wtedy, gdy wiemy dobrze, na czym badane zjawisko polega.

Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy nie posługuje się określeniami „pasożyt społeczny” ani „pasożytnictwo społeczne”, ale pojęciem „uchylanie się od pracy”. Polega ono według treści ustawy na pozostawianiu mężczyzny w wieku 18—45 lat przez co najmniej 3 miesiące poza stosunkiem pracy, niepobieraniu przez niego nauki w szkole i niezarejestrowaniu się w organach zatrudnienia jako poszukujący pracy. Do tak zdefiniowanego uchylania się od pracy może dochodzić z przyczyn społecznie usprawiedliwionych lub nie usprawiedliwionych (ocenę tego przeprowadza organ administracji). W kategorii pozostawiania poza pracą z przyczyn nie usprawiedliwionych wyróżniono jeszcze zachowania

najbardziej odpowiadające potocznie używanemu określeniu pasożytnictwa społecznego³⁰ — uporczywie uchylanie się od pracy, polegające na niepodjęciu pracy ani nauki mimo wcześniejszych prób ze strony organu administracji państwowej udzielenia pomocy oraz na utrzymywaniu się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego.

Po tym przypomnieniu definicji ustawowej zwrócić się trzeba do materiałów naszych badań i zastanowić, na czym polegało w praktyce zachowanie się osób rejestrowanych, co robiły one w okresie pozostawania poza stosunkiem pracy, dlaczego tej pracy nie podejmowały, jak długo trwał okres braku zatrudnienia, z czego się wówczas utrzymywały, jak długi był nieprzerwany okres zatrudnienia w ostatnim przed przerwą miejscu pracy? Istotne jest dla nas jedno jeszcze pytanie: czy ci, którzy w toku realizacji ustawy zostali uznani za uporczywie uchylających się od pracy, różnili się od pozostałych pod względem stosunku do pracy w okresie poprzedzającym rejestrację?

Przed przystąpieniem jednak do próby udzielenia odpowiedzi na te pytania wspomnieć jeszcze trzeba, że już w różnych wcześniejszych badaniach występował z całą ostrością ten problem, o którym była mowa na wstępie. Pozostawanie poza stosunkiem pracy nie jest w odniesieniu do dość licznej grupy osób „prowadzących pasożytniczy tryb życia” równoznaczne z niewykonywaniem żadnej w ogóle pracy zarobkowej. Już początkowe dane pochodzące z materiałów komisji do spraw zatrudnienia osób nie pracujących, działających w końcu lat sześćdziesiątych, wskazywały, że część tych osób była zatrudniona dorywczo przy różnych pracach zarobkowych, ci zaś, którzy nie podejmowali nigdy żadnej pracy, stanowili 30% ogółu³¹. Podobne stwierdzenia wynikają z pracy T. Dukiet-Nagórskiej, według której to, co jest określane jako „pasożytniczy tryb życia”, cechują najczęściej występujące na przemian okresy wykonywania stałej pracy i przerw, w czasie których źródłem utrzymania są prace dorywcze³². W późniejszych badaniach wyodrębniono różne kategorie osób wyszczególnione ze względu na ich stosunek do pracy³³. Np. J. Malec wyróżnił m.in. osoby „prowadzące pasożytniczy tryb życia częściowo”, stanowiące ok. 39% wśród uchylających się od pracy i „pracujące”, których proporcje

³⁰ Tak samo: B. Szamota: *Problematyka pasożytnictwa społecznego, aspekty prawne*, „Archiwum Kryminologii”, t. XII, s. 104.

³¹ Por. S. B a t a w i a: *Problematyka...*

³² T. Dukiet-Nagórska: *Pasożytnictwo społeczne w świetle badań empirycznych*. Warszawa. 1979.

³³ Por. J. Sikora, J. Adelt, C. Niedźwiedzka-Grunland: *Pasożytnictwo społeczne i jego zwalczanie*, opracowanie Instytutu Problematyki Przestępczości, Warszawa 1979; E. Gulewicz: *Charakterystyka właściwości psychospołecznych osób zarejestrowanych jako uchylające się od pracy*, „Problemy Praworządności”, 1983, nr 12, s. 53—63.

oceniał na ok. 1/5³⁴. E. Gulewicz wyodrębniła trzy kategorie osób, których wspólną cechą była niemożność przedstawienia zaświadczenia o nawiązaniu stosunku pracy: 1) pasożyci częściowi czynni — żyjący z krótkotrwałych zajęć legalnych i nielegalnych, podejmujący głównie nie wymagające kwalifikacji prace dorywcze u prywatnych najczęściej pracodawców; 2) nie ustabilizowani — podejmujący pracę w uspołecznionych zakładach pracy, często ją jednak porzucający, z długimi przerwami następującymi po krótkich okresach zatrudnienia; 3) produkcyjni — zatrudnieni na stałe u prywatnych pracodawców bez potwierdzenia tego faktu i bez ubezpieczenia. W przedstawionych przez autorkę badaniach stwierdzono, że wśród mężczyzn zarejestrowanych w MO jako nie pracujący w okresie stanu wojennego 1/3 stanowili pracujący dorywczo (w tym 9% zatrudnieni na stałe bez

załatwienia wymaganych formalności).

W badaniach naszych informacje o powodach pozostawania poza pracą, źródłach utrzymania, ewentualnym zatrudnieniu itd. pochodziły głównie od osób rejestrowanych, a także z przedstawionej przez nie dokumentacji. Dane te zostały uzupełnione przez nas informacjami uzyskanymi w wywiadach z dzielnicowymi MO. Tutaj braki danych były największe (sięgające połowy przypadków), uzyskanie bowiem odpowiednich informacji na ten temat wymagało nie tylko osobistego kontaktu z rejestrowanym, ale i przeprowadzenia z nim stosunkowo wyczerpującej pierwszej rozmowy, która okazywała się czasem jedyną. Ponieważ brakujące w tych kwestiach dane mogą dotyczyć jakiejś wyselekcjonowanej negatywnie kategorii osób rejestrowanych, nie możemy ograniczyć przedstawionych wyników do tych tylko, o których mamy informacje i każdorazowo będziemy uwzględniać odsetki dotyczące tych, o których nie ma danych.

Badanie okoliczności, na które powołują się badani jako tłumaczące ich pozostawanie poza stałą pracą, wskazuje przede wszystkim na ich dużą różnorodność.

Wśród rejestrowanych znaleźli się młodzi mężczyźni oczekujący na powołanie do wojska lub przygotowujący się do ponownego egzaminu na studia, osoby oczekujące na przyznanie grupy inwalidzkiej lub decyzję sądu w sprawie przywrócenia do pracy, z której zostali niesłusznie, ich zdaniem, zwolnieni. Są tu osoby pomagające rodzinie w pracy na roli i zajmujące się budową własnego domu, alkoholicy, którzy nie potrafią utrzymać się w żadnej pracy, kierowcy, którym zatrzymano prawo jazdy, osoby oczekujące na paszport w związku z planowanym wyjazdem na stałe za granicę, osoby chore, mężczyźni utrzymywani przez zamożną rodzinę przebywającą za granicą i przez mniej zasobne matki, z którymi mieszkają, lub przez różne zmieniające się kolejno kobiety, ojcowie podający, że sprawują

³⁴ J. M a l e c: *op. cit.*

opiekę nad dzieckiem, które nie dostało się do przedszkola, osoby wyjaśniające, że odpoczywają chwilowo po zwolnieniu z zakładu karnego, ludzie będący w trakcie budowy własnego warsztatu, własnego kiosku, który zamierzają prowadzić, pracujący niesystematycznie, dorywczo, sezonowo, utrzymujący, że nie chcą podjąć stałej pracy, która wymaga wczesnego wstawania rano i systematycznego poddawania się różnym rygorom. Wyliczenie to można by ciągnąć, ukazuje ono nie tylko różnorodne właściwości osobiste osób pozostających poza pracą, ale i różnorodność ich sytuacji życiowych, mających niejednokrotnie swe źródło w szerszym tle społeczno-ekonomicznym.

Badanych podzielono na dwie grupy wyodrębnione ze względu na podawane przez nich (i odnotowane w kartach) okoliczności pozostawania poza stałym zatrudnieniem: faktycznie nie pracujących przez co najmniej trzy miesiące i faktycznie pracujących. Faktycznie nie pracujący stanowili 37,2%, pracujący — 23,2%, o 37,1% brak było danych w karcie, 2,5% zaś to ludzie, których pytanie o powody pozostawania poza pracą już nie dotyczyło, ponieważ podjęli w tym czasie naukę lub pracę.

Tak więc wśród osób uchylających się od pracy dość liczną ok. (ok. 1/4)

grupę stanowili tacy, którzy faktycznie mieli jakąś pracę. Nie byli to na ogół ludzie zatrudnieni na stałe, ale pracujący dorywczo, sezonowo, bądź prywatnie — bez dopełnienia wymaganych przepisami formalności. Część spośród nich legitymowała się nawet do niedawna stałą pracą, po odejściu z której przerwa przedłużyła się nieco ponad trzy miesiące. Byli to na tle całej zbiorowości zarejestrowanych ludzie raczej młodzi (w wieku do 34 lat) i mający na ogół jakieś przygotowanie zawodowe, a ich późniejsze włączenie się do stałej pracy nie natrafiało przeważnie, jak to dalej zobaczymy, na poważniejsze przeszkody.

Faktycznie nie pracujący podawali, jak wspomnieliśmy, bardzo różnorodne powody pozostawania poza stałym zatrudnieniem, przy czym niektóre z nich znalazłyby społeczne zrozumienie: choroba, oczekiwanie na powołanie do wojska, oczekiwanie na otrzymanie koncesji na uruchomienie własnego zakładu. Okoliczności takie są wymieniane przez 14,8% ogółu zarejestrowanych (39,5% faktycznie nie pracujących). Jest to kategoria zarejestrowanych, w której dominują ludzie młodzi (w wieku do 34 lat), wśród nich stosunkowo liczna jest grupa bardzo młodych ludzi, którzy nigdy jeszcze poprzednio nie pracowali, a którzy czekają na powołanie do wojska. Większość tych osób ma jakiś zawód i większość spośród nich włączyła się potem w wykonywanie stałej pracy. Inne okoliczności pozostawania poza pracą osób faktycznie nie pracujących moglibyśmy określić jako takie, które nie zasłużyłyby na społeczną akceptację. Łatwiej byłoby znaleźć potępiających je niż aprobujących. Podaje je ok. 11,6% ogółu badanych: odpoczywanie po wyjściu z zakładu karnego, uzależnienie od alkoholu,

przeciągające się trudności w znalezieniu pracy (podanie takiego powodu może wynikać z zamiaru ukrycia niechęci podjęcia jakiegokolwiek pracy albo z nieujawnienia faktycznego jej świadczenia, albo też z nieujawnienia powodów, dla których nie jest się przyjmowanym do pracy lub jest się z niej zwalnianym — tj. nadużywania alkoholu), deklarowanie niechęci do pracy (71 osób, tj. 3,2% ogółu zarejestrowanych stwierdziło, że nie chce pracować). Osoby zaliczone do tej grupy są starsze, często bez przygotowania zawodowego, odporne na próby włączenia ich do pracy.

Wyodrębniono poza tym stosunkowo liczną grupę osób faktycznie nie pracujących (10,9% ogółu zarejestrowanych), które utrzymują, że opiekują się jakimś członkiem rodziny. Jest to zapewne grupa bardzo niejednorodna, spośród której część rzeczywiście sprawuje nad kimś opiekę, część zaś ukrywa za tym wyjaśnieniem inne powody pozostawania poza pracą. Podawane przez badanych powody braku stałego zatrudnienia nie różnicują w zasadzie tych, którzy zostali zakwalifikowani jako uporczywie uchylający się od pracy od pozostałych, powody te były w obu grupach podobne.

Przedstawimy obecnie dane o źródłach utrzymania w okresie pozostawania rejestrowanych poza pracą. Informacje te pochodzą od rejestrowanych i są uzupełnione danymi od dzielnicowych MO. Brak jednak informacji na ten temat w ponad połowie przypadków. Badani utrzymują się w ok. przypadków z pracy wykonywanej dorywczo, sezonowo lub u pry-

watnego pracodawcy (fakt ten poświadczają obydwie źródła informacji: oświadczenia badanych i dane z MO). Co dziewiąty badany podaje, że po zostaje na utrzymaniu rodziny. Według informacji milicyjnych o co dziesiątym można powiedzieć, że środki na utrzymanie czerpie także (choć niekoniecznie wyłącznie) ze źródeł nielegalnych — 2,3% utrzymuje się z nielegalnego handlu, 5,1% z popełnianych przestępstw, dla 1,8% dochody z przestępstw stanowią dodatkowe źródło utrzymania. Tak więc w całej zbiorowości 1/10 zaledwie stanowią osobnicy podeirzewani przez MO o nielegalne źródła dochodów. Nie zaobserwowano istotnych różnic co do źródeł ich utrzymania między uporczywie uchylającymi się od pracy a pozostałymi. Może tylko pozostający na utrzymaniu rodziny nieco częściej od reszty znaleźli się wśród uporczywie uchylających się od pracy.

Badani mają w większości za sobą okresy stałego zatrudnienia. Tylko 6,2% spośród nich nie było nigdy zatrudnionymi na stałe (jednakże w grupie tej — stanowią ludzie bardzo młodzi w wieku do 20 lat), u pozostałych długość ostatniego przed przerwą okresu stałej pracy wynosiła: dla co szóstego więcej niż 3 lata, dla 7% był to okres od 1—3 lat, dla 5,4% od 7 miesięcy do 1 roku, dla 5% wynosił on 3—6 miesięcy i tylko dla 6% był to okres krótszy. W odniesieniu do ponad połowy brak było danych o dłu-

gości okresu ich ostatniej pracy. Gdyby potraktować łącznie tych, którzy nigdy poprzednio nie pracowali, i tych, których okres ostatniego zatrudnienia wynosił co najwyżej trzy miesiące, to badani z tej kategorii znaleźli się następnie istotnie częściej wśród osób uznanych za uchylające się uporczywie od pracy.

Pozostało jedno jeszcze z postawionych w tym rozdziale pytań: długość okresu pozostawania badanych przed rejestracją poza stosunkiem pracy. Okres ten był dla wielu z nich bardzo długi, tacy bowiem, którzy nigdy jeszcze nie byli zatrudnieni, łącznie z tymi, dla których okres ten przekroczył 5 lat, stanowili aż 31%. Dla 23% okres ten wyniósł od ponad 1 roku do 5 lat, dla 17% od ponad 6 miesięcy do 1 roku, dla 21,7% zaś — co najwyżej pół roku. Karty zawierały w odniesieniu do tego problemu stosunkowo pełną informację, brak było danych jedynie w ok. 7% przypadków. Rozpatrując przedstawione wyżej odsetki należy jednak pamiętać, że pozostawanie poza stałym zatrudnieniem łączyło się dla stosunkowo dużej grupy osób z wykonywaniem jakiejś pracy zarobkowej, że część stanowili ludzie chorzy, ludzie przebywający w zakładach karnych, a także młodociani, którzy nie zdążyli jeszcze rozpocząć kariery zawodowej. Dlatego też nie wydaje się dziwny fakt, że długość okresu pozostawania poza stałym zatrudnieniem nie różnicowała w sposób statystycznie istotny osób uznanych za uporczywie uchylające się od pracy od tych, które nie zostały w ten sposób zakwalifikowane.

Po przedstawieniu tych wyników należałoby zastanowić się, jakiej dostarczają one odpowiedzi na postawione w tytule pytanie. Okazuje się, że doświadczenia realizacji ustawy wskazują, iż sprecyzowana w ustawie definicja uchylania się od pracy jest bardzo szeroka i obejmuje w praktyce wielką różnorodność cech społecznych osób, sytuacji i okoliczności pozostawania poza stałym zatrudnieniem. Znacząca grupa wśród rejestrowanych zaś odbiega dalece od stereotypu „obiboka żyjącego na koszt innych”, które to określenia mają tak negatywne w opinii społecznej konotacje.

VII. CHARAKTERYSTYKA OSÓB ZAREJESTROWANYCH

1. Różne przeprowadzone poprzednio badania wskazywały, że różnorodność cechuje nie tylko zachowanie polegające na pozostawaniu poza stosunkiem pracy, ale i osoby określane jako prowadzące pasożytniczy tryb życia. Badania te zostały już podsumowane w pracach E. Gulewicz i A. Kossowskiej³⁵, dlatego też ograniczymy się w tym miejscu do zasygna-

³⁵ E. Gulewicz: *Zjawisko „uchylania się od pracy” a teorie stygmatyzacji*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne”, 1985, t. 16; A. Kossowska: *Problematyka pasożytnictwa społecznego, aspekty kryminologiczne*, „Archiwum Kryminologii”, 1985, t. XII.

lizowania najważniejszych wynikających z nich problemów. Uzyskiwane w tych badaniach wyniki wskazują przede wszystkim, że ludzie definiowani według różnych kryteriów jako uchylający się od pracy nie stanowią bynajmniej jednorodnej grupy, że różne są ich cechy i różna geneza ich pozostawania poza pracą.

Różnorodność genezy pozostawania poza pracą występuje wyraźnie w badaniach nie pracujących i nie uczących się osób znajdujących się w różnym wieku. Uwzględniony w ustawie przedział wiekowy — 18—45 lat — stanowi wprawdzie okres aktywności zawodowej i pełnych sił fizycznych człowieka, jednak wyodrębnić w nim można etapy bardzo się między sobą różniące. Badania, które obejmowały młodzież nie uczącą się i nie pracującą, wskazywały na zakłócony u niej przebieg dotychczasowej nauki szkolnej, braki w zakresie podstawowych wiadomości i trudności w związku z tym zdobycia kwalifikacji zawodowych, braki w zakresie nawyku systematycznego wywiązywania się z obowiązków, obarczenie poczuciem niepowodzenia życiowego³⁶. W badaniach uchylających się od pracy osób w starszym nieco wieku stwierdzano większą niż u młodszych intensywność nadużywania alkoholu i większe rozmiary alkoholizmu. Nadmierne picie stanowiło u nich poważny problem, rzutujący wyraźnie na ich pracę zawodową i powiązany z ich nieprzystosowaniem społecznym. Zatrudnienie w ramach wykonywania ustawy tej kategorii osób uzależnionych od alkoholu może stwarzać szczególne problemy dla nich samych i dla realizującego ustawę organu administracji państwowej oraz dla zakładu pracy, w którym mają być zatrudnieni: problem ich zatrudnienia ma bowiem dodatkowy jeszcze aspekt — leczniczy³⁷.

Przeprowadzone badania indywidualne wskazywały na dość znaczną wśród uchylających się od pracy kategorię osób nie w pełni zdrowych, a także ujawniających różne defekty psychiczne. W niektórych badaniach

szacowano aż na 3/4 wśród uchylających się od pracy proporcję osób wymagających orzeczenia komisji lekarskiej stwierdzającej inwalidztwo³⁸. Oceniano, że osoby po przebytych schorzeniach ośrodkowego układu ner-

³⁶ Por. S. Batawia: *Problematyka młodzieży „nie uczącej się i niepracującej”*, „Nowa Szkoła”, 1969, nr 6; H. Kołakowska-Przełomiec: *Wyniki badań 432 chłopców „nie uczących się i nie pracujących”*, „Archiwum Kryminologii”, 1972, t. V; M. Marek: *Wyniki badań poziomu wiadomości szkolnych młodzieży „nie uczącej się i nie pracującej”*, „Archiwum Kryminologii”, 1972, t. V; S. Batawia: *Streszczenie wyników badań i wnioski*, „Archiwum Kryminologii”, 1972, t. V; M. D. Pełka-Sługocka, Z. Juczyński, M. Szafrąńska: *Pasożytnictwo społeczne czy inwalidztwo u młodzieży*, Warszawa—Łódź 1981.

³⁷ M. D. Pełka-Sługocka i in. postulują w cytowanej w poprzednim przypisie pracy, by osoby takie mogły być w szerszym niż dotychczas zakresie zatrudniane w zakładach prac chronionej.

³⁸ Np. M. D. Pełka-Sługocka i in.: *op. cit.* \ por. też J. Sikora i in.: *op. cit.*

wowego stanowią ok. 1/5 i ze dość liczne są także przypadki, w których poziom intelektualny odbiega od normy. Wskazywano, że młodzież uchylającą się od pracy cechuje często brak dojrzałości społecznej, brak aspiracji, poczucie bezwartościowości życia.

Jest to jeden aspekt charakterystyki osób uchylających się od pracy, ukazujący stosunkowo liczną wśród nich kategorię ludzi, których przydatność zawodowa i możliwości satysfakcjonującego wywiązywania się z pracy mogą być ograniczone ze względu na ich cechy psychofizyczne. Jest inny jeszcze aspekt, o którym była już poprzednio mowa i do którego powrócimy jeszcze w dalszym ciągu naszych rozważań. Jest to często stwierdzany fakt karalności uchylających się od pracy. Karalność ta jednak nie jest na ogół czymś izolowanym, charakteryzującym jakąś odrębną kategorię osób pozostających poza pracą. Jest ona u nich często elementem całego zespołu nieprzystosowania społecznego, w którym różne czynniki są ze sobą wzajemnie powiązane, nakładają się na siebie i wzajemnie na siebie oddziałują³⁹.

Niektóre z wyników szczegółowych badań nad osobami uchylającymi się od pracy stoją w wyraźnej sprzeczności z odczuciami, jakie na temat tych osób miała opinia publiczna. Wskazują one, jak bardzo niezbędne jest postawienie sobie pytania o to, kim są w rzeczywistości ludzie uchylający się od pracy, zanim podejmie się wobec nich jakiegokolwiek decyzje.

2. Charakterystyka osób objętych naszymi badaniami będzie z konieczności niepełna, niewiele w szczególności wiemy o stanie zdrowia rejestrowanych mężczyzn i ich przydatności do wykonywania pracy, informacje nasze ograniczały się bowiem do danych zawartych w kartach, uzupełnionych przez nas danymi o karalności, o pobytach w izbie wytrzeźwień, a także informacjami od dzielnicowych MO. Są to więc informacje w pewnych tylko kwestiach (problemy alkoholowe, podejrzewanie o nielegalną działalność, karalność) przekraczające zakres wiadomości, jakimi dysponowali urzędnicy realizujący ustawę.

Przy rozpatrywaniu tych informacji stanęliśmy jeszcze wobec omawianej już poprzednio trudności, jaką są braki w wypełnianiu kart. Ponieważ braki te mogły nie mieć charakteru przypadkowego, ale selektywny, zacząć trzeba od zastanowienia się nad ich przyczynami, które nie pozostają bez wpływu na uzyskany przez nas obraz zbiorowości osób zarejestrowanych — może on być w rzeczywistości lepszy lub gorszy — w zależności od tego, co było powodem braku określonych informacji. Można by np. przypuszczać, że jeśli powodem takim była wyłącznie niestaranność urzędnika wypełniającego kartę, braki mieć będą charakter przypadkowy i rozłożą się względnie równomiernie w odniesieniu do różnych kategorii

³⁹ Por. S. B a t a w i a: *Problematyka kryminologiczna...*

rejestrowanych osób. Jeśli natomiast brak jest danych o sprawach uznanych przez urzędnika za nieważne lub o osobach szczególnie opornych, z którymi trudno się było skontaktować, wówczas obawiać się można, że uzyskany obraz dotyczyć będzie zbiorowości wyselekcjonowanej na zasadzie jakiegoś kryterium.

Okazało się, że stwierdzane braki mają różnorodne powody. Zależą one od kwestii, której dotyczą — najmniej braku informacji odnotowano w odniesieniu do wieku badanych (2,6%), dużo w odniesieniu do wykonywanego przez nich ostatnio zawodu (34%) i bardzo dużo w odniesieniu np. do stosunku do służby wojskowej (41%). Brakuje części informacji w kwestiach, których wyjaśnienie wymaga osobistego kontaktu lub dokładniejszego zapoznania się z dokumentacją, minimalne zaś są braki np. w podstawowych danych demograficznych. Braki są większe w odniesieniu do pewnych kategorii osób (np. karanych, tych, których pozostawanie poza pracą jest wyjaśnione ich alkoholizmem), przede wszystkim takich, z którymi kontakt był zapewne utrudniony, mniejsze zaś w odniesieniu do innych (np. nie karanych). Nakazywało nam to ostrożność przy interpretowaniu uzyskanych wyników.

3. Przedstawimy obecnie podstawowe informacje o osobach rejestrowanych ze szczególnym uwzględnieniem cech, które mogą mieć znaczenie dla wykonywania przez nich pracy zawodowej.

Dane o wieku badanych mężczyzn zestawiono w tablicy 1.

Tablica 1. Wiek badanych a wiek ogółu 18—45-letnich mężczyzn mieszkańców Warszawy

Mężczyźni		18—19	20—24	25—29	30—34	35—39	40—44	Ogółem
Badani	lb.	81	337	580	527	355	249	2129
	%	3,8	15,8	27,2	24,8	16,7	11,7	100,0
Ogół mężczyzn w Warszawie (dn. 31 XII 1983 r.)	lb.	16906	57194	81008	78156	58019	44836	336119
	%	5,0	17,0	24,1	23,3	17,3	13,3	100,0

Badani nie odbiegają na ogół pod względem struktury wieku od ogółu 18—45-letnich mężczyzn zamieszkujących w okresie badań Warszawę. Jest wśród nich nieco tylko mniej ludzi bardzo młodych, w wieku do 24 lat. Należy jednak pamiętać, że wynika to zapewne z faktu, iż w tej kategorii wieku wśród ogółu mieszkańców jest wielu mężczyzn uczących się i studiujących, a także odbywających służbę wojskową, dla których nie jest jeszcze aktualny problem zatrudnienia. Wiek, jak o tym była mowa, ma istotne znaczenie dla całego omawianego tu zagadnienia. Starsi, począwszy od wieku 25 lat, mają już przeważnie jakieś kwalifikacje zawodowe, których brakuje często, co jest zrozumiałe, najmłodszym 18—19-letnim. Ci

najmłodszy poza tym legitymują się częściej wykształceniem co najwyżej podstawowym. Większość wśród najmłodszych (58%) stanowią ludzie nigdzie jeszcze dotychczas nie pracujący, pozostający na utrzymaniu rodziców. Choć przypadki nadużywania alkoholu i karalność występują częściej w starszych grupach wieku, to jednak i w grupie najmłodszych osobnicy karani stanowią 1/4. Młodzież więc rejestrowana w związku z uchylaniem się od pracy stanowi często specyficzny problem, w którym trudności w przystosowaniu społecznym łączą się z potrzebami w zakresie kształcenia i ukierunkowania zawodowego⁴⁰.

Olbrzymia większość badanych to ludzie urodzeni w Warszawie (76,1%). Wszyscy oczywiście są tu zameldowani. Zwraca jednak uwagę fakt, że stosunkowo liczni są badani nie zamieszkujący w podanym w karcie ewidencyjnej miejscu stałego zameldowania (16,5%). Nie wiemy, czy wiąże się to z unikaniem przez nich konsekwencji prawnych wynikających z ustawy, niepodejmowaniem wezwań itd., czy też są to osoby przebywające rzeczywiście stale poza miejscem zameldowania.

Stosunkowo mało jest wśród badanych osób żonaty (33,8%). 16,1% stanowią rozwiedzeni lub separowani, 45,9% kawalerowie, stan cywilny 2% określono jako wolny, 2,2% żyje w konkubinacie bez zalegalizowania związku⁴¹. 43,8% jest ludźmi bezdzietnymi, 24,2% ma jedno dziecko, 11,9% — dwoje, 4,0% — troje lub więcej dzieci, brak informacji na ten temat w odniesieniu do 16,9%. Sytuację rodzinną badanych ilustruje fakt, że chociaż tylko 1/3 osób będących w wieku 35 lub więcej lat jest ludźmi żonatymi,

to jednak aż 65% w tej grupie wieku posiada dzieci. Sytuację tę ilustrują także informacje o tym, z kim zamieszkują badani. Okazuje się, że blisko połowa spośród nich (49,7%) zamieszkuje z rodziną pochodzenia, przede wszystkim z rodzicami. Tylko 28,3% mieszka razem z żoną, 10,9% - samotnie.

Wykształcenie co najwyżej podstawowe ma 46% badanych, zasadnicze zawodowe 24,7%, średnie 21%, wyższe 2,8%. Wykształcenie to jest niższe w porównaniu z wykształceniem ogółu osób zatrudnionych w Warszawie w gospodarce społecznej w 1983 r.⁴².

1/3 badanych nie ma żadnego zawodu (34,9%). Pozostali to przede

wszystkim różnego rodzaju robotnicy wykwalifikowani z branży, budowlanej, metalowej, elektrotechnicznej itd. Różnorodność zawodów jest tak duża, że nie można wymienić żadnej wyodrębniającej się pod względem

⁴⁰ Na problem ten zwracano szczególnie uwagę w pracach S. Batawii i M. D. Pełki-Sługockiej.

⁴¹ W karcie brak jest danych o ich stanie cywilnym.

⁴² Por. *Rocznik Statystyczny województwa warszawskiego 1984*.

ilościowym kategorii. Zawody, z którymi mogłyby się łączyć jakieś trudności w ewentualnym uzyskaniu pracy (humanistyczne, prawnicze, artystyczne) pojawiają się tylko wyjątkowo. 3/4 osób mających zawód wyuczyło

się go w szkole. Kwalifikacje zawodowe badanych przedstawiają się więc raczej korzystnie. Gdyby nawet informacje o nich (oparte prawdopodobnie na oświadczeniach badanych) rozmijały się częściowo ze stanem faktycznym, odzwierciedlają one w każdym razie duże możliwości osób rejestrowanych w zakresie wykonywania różnych prac, na które jest obecnie duże zapotrzebowanie. Dane te stawiają ze szczególną ostrością pytanie, dlaczego uchylają się od pracy ludzie, których przygotowanie zawodowe stwarza na ogół perspektywę zarobków i pracy w takim charakterze, do jakiego poprzez swoją naukę dążyli, w zawodzie, na jaki jest duże zapotrzebowanie.

Częściowej odpowiedzi na postawione tu pytanie udzieliły dane poprzedniego rozdziału, określające samo zjawisko uchylania się badanych od pracy. Zjawisko to nie polega w jakiejś mierze na niepodejmowaniu żadnej w ogóle pracy, lecz stosunkowo często na wykonywaniu różnych prac nie mieszczących się w ramach stałego formalnego zatrudnienia. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z ludźmi, których kwalifikacje zawodowe są może jednak spożytkowane z korzyścią indywidualną i społeczną. Należy poza tym pamiętać, że uzyskane kwalifikacje zawodowe nie przesądzają jeszcze bynajmniej o późniejszej przydatności do wykonywania pracy w tym zawodzie, która może być ograniczona ze względów zdrowotnych, charakterologicznych, z uwagi na degradację alkoholową, obiektywne przeszkody życiowe itd. Istnieje też problem dostatecznej do tej pracy motywacji. Oświetlenie tych kwestii nie jest możliwe na podstawie posiadanych przez nas danych. Interesujące jest jednak, że jakkolwiek zawód ma 2/3 badanych, to jednak tylko 41% rejestrowanych pracowało ostatnio w swoim zawodzie. Aż 28% osób mających kwalifikacje zawodowe nie było w swojej ostatniej pracy zatrudnionych zgodnie z tymi kwalifikacjami. Są to więc ludzie, w których karierze zawodowej występowały jakieś zakłócenia. Uzyskanie jednak na podstawie naszych materiałów danych, wskazujących na charakteryzujące badanych cechy, które mogłyby wyjaśnić ten stan rzeczy, było niezmiernie trudne. Dane, jakimi dysponujemy, miały bowiem charakter wrywkowy, a poza tym były, jak wiemy, bardzo niekompletne; pozwalały raczej na wysuwanie pewnych przypuszczeń niż udokumentowanych stwierdzeń. Przedstawimy je jednak, spodziewając się, że naświetlą one omawiany tu problem.

Przede wszystkim przedstawimy informacje o stanie zdrowia badanych, pochodzące z odnotowanych w kartach ewidencyjnych danych o ich stosunku do służby wojskowej. Dane te znajdowały się jednak tylko w niewiele ponad połowie kart (58,7%), dlatego też ocena uzyskanych na ich

podstawie informacji nie wydaje się możliwa. W całej badanej zbiorowości mężczyźni, którzy odbyli służbę wojskową, poborowi oraz zaliczeni do kategorii „A” stanowią łącznie 28%, osób z kategorią „B” jest 8,1%, z kategorią „C” — 1,3%, 12,5% zaś zostało zaliczonych do kategorii „D” lub „E”. Gdyby pominąć przypadki, w których brak było informacji o stosunku do służby wojskowej, to odsetek osób z kategorią „D” lub „E” wzrosłoby do 21,4%, z kategorią zaś „B” lub „C” do 16,0%.

Według karty ewidencyjnej uzupełnionej danymi z wywiadu z dzielnicowymi MO stan zdrowia 2/3 badanych nie budził wyraźnych zastrzeżeń;

proporcja ta wzrosła do 81% po wyłączeniu przypadków, o których stanie zdrowia nie posiadano informacji (21%). Dane o 6,1% wskazują na jakieś zaburzenia psychiczne (w tym 2,6% to osoby leczące się w poradni zdrowia psychicznego). Inwalidzi stanowią 1,5%, 12,7% zaś choruje na poważne przewlekłe choroby fizyczne. 8,6% legitymowało się zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym, że nie mogą wykonywać ciężkiej pracy. Nie są to wszystko oczywiście odsetki duże, mają one jednak swoją wymowę w związku z badanym przez nas problemem w odniesieniu do osób stosunkowo młodych, uznanych za uchylające się od pracy. Odsetki te wskazują poza tym na niejednorodność badanej zbiorowości, skoro część stanowią w niej osoby, których możliwości wykonywania pracy zawodowej (a przynajmniej niektórych rodzajów prac) są w jakimś stopniu ograniczone. Przedstawione tu dane nie tracą na znaczeniu, gdyby nawet przyjąć, że niektóre dane o chorobach były, być może, wyolbrzymione (nie są jednak wyolbrzymione dane o przypadkach zaliczonych do kategorii „D” lub „E”). Można się poza tym spodziewać, że gdyby poddano badaniom lekarskim część osób, których stan zdrowia nie budzi zastrzeżeń, stwierdzono by może i u nich jakieś odchylenia mogące mieć wpływ na ich pełną sprawność zawodową.

4. Odrębny problem stanowią rozmiary nadużywania przez badanych alkoholu. Mają one, jak wspomniano, istotne znaczenie dla omawianej tu problematyki. Systematyczne nadużywanie lub uzależnienie od alkoholu może stanowić czynnik wpływający degradująco na pracę zawodową, utrudniający jej podjęcie i utrzymanie się przez dłuższy czas w jednym zakładzie pracy.

Według wywiadów przeprowadzonych z dzielnicowymi MO oraz danych

z kart ewidencyjnych aż 3/4 badanych (71,3%) nadużywa alkoholu. Sprawozdanie zaś rejestrów izby wytrzeźwień wykazało, że 1/3 mężczyzn rejestrowanych jako uchylający się od pracy była zatrzymywana w izbie, przy czym dla większości z nich (2/3) były to pobyty niejednokrotne (w tym dla blisko połowy co najmniej czterokrotne). Wszystkie te dane wskazują

nie tylko na znaczne rozmiary nadużywania alkoholu przez badanych, lecz także na fakt, że rozmiary te objęły zjawisko znane poza najbliższym otoczeniem, a zwłaszcza znane milicji. Jest to z jednej strony częściowe wyjaśnienie faktu, że tak wielu rejestrowanych mężczyzn było znanych milicji, z drugiej strony zaś wynik ten wskazuje, że dużą część z badanej zbiorowości stanowią ludzie, którzy nadużywają alkoholu w stopniu znacznym, nasuwającym u wielu z nich podejrzenie uzależnienia od alkoholu, których praca może w związku z tym stwarzać różne problemy tak dla nich samych, jak i dla zakładu pracy, którzy wymagać będą pracy w specjalnych warunkach, połączonej z oddziaływaniem socjoterapeutycznym.

5. Mówiąc o rozmiarach zjawiska uchylania się od pracy wskazywano, że osoby rejestrowane są przeważnie znane milicji. Jednym z wyjaśnień tego faktu są zamieszczone wyżej dane o rozmiarach nadużywania przez nich alkoholu. Powstają jednak pytania o inne jeszcze wyjaśnienia: czy są to ludzie podejrzewani o popełnianie przestępstw, karani, recydywiści? Twierdząca odpowiedź na to pytanie mogłaby prowadzić do różnych wniosków. Jedną z nich byłby związek między zjawiskiem pozostawiania poza pracą a przestępczością. Wniosek taki byłby jednak w odniesieniu do naszej zbiorowości (a także w odniesieniu do poprzednio badanych zbiorowości) wyselekcjonowanych przy udziale milicji zbyt daleko idący. Inny wniosek dotyczyłby odmiennego zupełnie aspektu zagadnienia: samego już funkcjonowania ustawy i jej społecznej roli. Jeśli bowiem znaczną część wśród osób rejestrowanych stanowiliby ludzie przebywający w podejrzanych środowiskach, sprawcy przestępstw, osoby utrzymujące się z nielegalnego handlu czy innych nielegalnych źródeł, wówczas ustawa miałaby do spełnienia przede wszystkim rolę w zakresie profilaktyki przestępczości poprzez uaktywnienie zawodowe i zatrudnianie osób skłaniających się do popełniania przestępstw, dopomaganie w uzyskaniu pracy tym, którzy już odbyli karę i ewentualne karanie za uporczywe uchylanie się od pracy tych najbardziej opornych, którym nie udało się udowodnić ich przestępczej działalności, za którą mogliby w związku z tym uniknąć wymierzenia kary.

Przedstawienie wyników dotyczących tego problemu zaczniemy od krótkiej charakterystyki środowisk, w jakich przebywają badani, ustalonej na podstawie wywiadów z dzielnicowymi MO. Wywiady takie przeprowadzono w odniesieniu do 1868 badanych, w pozostałych przypadkach nie udało się ich sporządzić ze względu na trudności skontaktowania się z właściwym dzielnicowym. Jeśli ograniczymy się do tych tylko, o których posiadano wywiady, to okaże się, że aż 79% spośród nich jest znanych milicji na terenie miejsca ich zamieszkania. Znajomość ta zaś nie wynika po prostu z dobrej orientacji milicji w terenie jej działania ani z jej zaangażowania w realizację ustawy, ponieważ wśród osób znanych MO aż 55% stanowią ludzie karani (bardzo mało stosunkowo liczni — 18% — wśród tych, którzy nie są milicji znani); wśród znanych MO 39% było zatrzymy-

wanych w izbie wytrzeźwień (wśród nie znanych — 20,5%). Znani milicji wymagali więc często z jej strony interwencji, co jest wprawdzie dość oczywiste, lecz jednak pozwala przypuszczać, że to właśnie te interwencje dostarczyły milicji wiedzy o badanych.

Tylko 17% stanowią wśród badanych ludzie, którzy zdaniem milicji przebywają w środowisku ocenianym jako pozytywne (ponadto zaś o 21% milicja nie miała dostatecznych informacji). Aż 42,3% badanych utrzymuje kontakty ze środowiskiem osób karanych, przestępców, 16,8% ze środowiskiem alkoholików, pozostali zaś przebywają wśród elementu ocenianego negatywnie ze względu na pozostawanie poza pracą, prostytutkę itp. W 28,7% środowisk milicja wskazuje na jednoczesne współwystępowanie kilku negatywnych cech. Negatywnie oceniana jest 1/5 rodzin, z którymi

mieszkają badani. Rejestrowani więc są stosunkowo często znani milicji jako osoby przebywające w negatywnych społecznie środowiskach.

Jeśli chodzi o karalność, to aż 44,7% badanych było karanych sędownie. Osób podejrzewanych o popełnienie przestępstw jest jednak więcej, ponieważ wśród nie karanych znalazły się sporadyczne przypadki zwolnionych z zakładu karnego, 8,8% nie karanych jest podejrzewanych przez milicję o popełnianie przestępstw, a 5,1% o nielegalny handel. 1/3 nie karanych przebywa w środowiskach ocenianych przez milicję negatywnie. Są to więc rozmiary bardzo znaczne.

Ważne byłoby zastanowienie się, na czym może polegać u badanych związek między ich przestępczością a pozostawaniem poza pracą. Związek ten bowiem może mieć różnorodny charakter: może on polegać na tym, że samo dokonywanie przestępstw zastępuje pracę, jest uprawiane zawodowo, wymaga kwalifikacji, planowania i organizacji, dostarcza środków utrzymania. Może polegać na splocie różnych czynników osobowościowych, środowiskowych i sytuacyjnych, zaburzających przebieg pracy i sprzyjających jednocześnie popełnianiu przestępstw. Może też polegać na wpływie, jaki następstwa skazań — negatywna opinia o osobie karanej, jej pobyty w zakładzie karnym — wywierają na pracę zawodową.

Fragmentaryczne dane, jakimi dysponujemy, nie pozwalają nam na wyjaśnienie tej sprawy, dostarczają jednak ważnego materiału do wniosków. Aż 70% osób karanych było skazanych za przestępstwa przeciwko mieniu. Nie są to jednak ludzie, dla których przestępstwa przeciwko mieniu stanowią główne źródło utrzymania. Według opinii milicji tylko 8,2% osób karanych utrzymywało się w okresie pozostawania poza pracą wyłącznie z przestępstw, a ponadto dla 3,1% przestępstwa dostarczały dodatkowego źródła utrzymania. Jest to odsetek nieznaczny, tym bardziej że dotyczy on jedynie podejrzeń. Nie ma zupełnie niemal skazań z ustawy karnej skarbowej (8 przypadków) i skazań za przestępstwa spekulacyjne (11

przypadków). Przystępczość większości sprawców przestępstw przeciwko mieniu jest różnorodna, obejmuje ona także czyny o charakterze agresywnym, co świadczy zapewne o związku popełnianych przestępstw z naduży-

waniem alkoholu. Aż 2/3 karanych to ludzie znani milicji jako nadużywający alkoholu, 40% spośród nich było zatrzymywanych w izbie wytrzeźwień. Nie są to więc sprawcy popełniający przestępstwa z zachowaniem należytej zawodowej przezorności i unikaniem konfliktów z milicją. Karani nie rysują się więc na podstawie posiadanych przez nas danych jako osoby, które uczyniły sobie z przestępstw źródło dochodów zastępujących im pracę. Są to jednak zapewne ludzie w znacznym stopniu społecznie uciążliwi. Tylko 38% spośród nich było karanych zaledwie jeden raz, pozostali byli skazywani niejednokrotnie, w tym 24,2% więcej niż 3 razy. Karanych jest recydywistami w rozumieniu art. 60 k.k. Większość osób karanych (58,8%) ma za sobą odbycie co najmniej rocznej kary bezwzględnego pozbawienia wolności. Są to więc ludzie, których kariera zawodowa mogła obfitować w różne zakłócenia, a także tacy, których spotykały już różne środki represyjne, w tym także kary izolacyjne. Obecnie stają oni wobec przepisów ustawy stwarzającej możliwość dalszej ich penalizacji za zachowania nie powodujące poprzednio interwencji prawnej.

VIII. PRZEBIEG REALIZACJI USTAWY

1. W realizację ustawy zaangażowane zostały różne instytucje i osoby. W urzędach dzielnicowych na terenie Warszawy utworzono w tym celu specjalne jednoosobowe komórki; do informowania o osobach uchylających się od pracy zobowiązano inne organy administracji państwowej. W realizację ustawy włączeni zostali w bardzo szerokim zakresie funkcjonariusze MO, kolegia karno-administracyjne, a także przedsiębiorstwa komunalne, którym powierzono organizację robót publicznych dla osób tam kierowanych. Część osób rejestrowanych odsyłało do Wydziału Zatrudnienia.

Spółród instytucji tu wymienionych tylko dla Wydziału Zatrudnienia prace nad realizacją ustawy stanowiły fragment normalnej działalności zawodowej. Założywszy nawet, że jednym z celów ustawy jest zapobieganie przestępczości wchodzące w zakres obowiązków milicji, wydaje się, że prace wykonywane w toku realizacji ustawy przez funkcjonariuszy MO stanowiły obciążenie przekraczające znacznie ich normalne zadania w tym zakresie.

Myśląc więc o przebiegu realizacji ustawy i jej ewentualnych skutkach uwzględnić też trzeba ponoszone w związku z nią koszty, także i koszty

materialne — a więc pracę, czas i wynagrodzenie osób, którym realizacja tych przepisów została powierzona. Nie jesteśmy w stanie kosztów tych oszacować, musieliśmy zadowolić się samym wymienieniem zainteresowanych instytucji, mając nadzieję, że stanowiąc ono będzie zasygnalizowanie istniejącego problemu.

2. Realizacja ustawy wymaga, by obywatele odpowiadający ustawowej definicji zgłaszali się w organach administracji państwowej. Organy te powinny poznać przyczyny ich pozostawania poza pracą i zdecydować o ewentualnym uznaniu tych przyczyn za usprawiedliwione, a także udzielić w razie potrzeby pomocy. W stosunku do osób nie wywiązujących się z wynikających z ustawy obowiązków mogą być składane wnioski o ich ukaranie, a wobec osób szczególnie opornych i utrzymujących się ze źródeł nie ujawnionych lub sprzecznych z zasadami współżycia społecznego organ administracji państwowej podejmuje decyzję o wpisaniu ich do wykazu i o ewentualnym skierowaniu na roboty publiczne. Przedstawimy obecnie, jak te przewidziane w ustawie punkty były realizowane w praktyce w okresie objętym niniejszymi badaniami. Trzeba jednak z góry przypomnieć, że okres ten trwał półtora roku, że podjęcie niektórych działań wymagało upływu pewnego czasu, który nie zdążył jeszcze minąć, np. dla tych, którzy zostali zarejestrowani w końcowym etapie badań. Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy stanowi poza tym innowację w naszym systemie prawnym, nakłada na niektórych obywateli nowe obowiązki, stwarza nowe instytucje, angażuje już istniejące do wykonywania nowych zadań. Można było w tej sytuacji z góry zakładać, że realizacja ustawy będzie wymagać początkowego okresu wdrożenia, po którym dopiero nastąpi normalizacja działań. Z tych też względów podzielono objęty badaniami okres na trzy etapy, o których była już poprzednio mowa i w podziale na które przedstawimy dane obrazujące przebieg realizacji ustawy. W niektórych punktach także zastanawiać się będziemy, czy realizacja ustawy przebiegała podobnie w poszczególnych dzielnicach Warszawy, czy też zaznaczały się pod tym względem jakieś wyraźniejsze różnice. Zakładamy bowiem, że przy prawidłowo funkcjonującej ustawie obywatel spotyka się z jednakowym potraktowaniem jego sprawy przez różnych urzędników ją rozpoznających, urzędnicy zaś nie będą stawiać wobec zbyt wielu problemów płynnych i wieloznacznych, trudnych do podjęcia bezspornej decyzji.

3. Wstępnym etapem realizacji ustawy jest ujawnienie osób, które podlegają rejestracji. Powstaje pytanie, jakimi drogami dochodziło do rejestracji osób objętych naszymi badaniami? Ustawa nałożyła obowiązek rejestracji na wszystkich (z wyjątkiem ściśle określonych kategorii) mężczyzn, będących w wieku 18—45 lat, nie pozostających w stosunku pracy przez co najmniej trzy miesiące i nie zarejestrowanych w Wydziale Zatrudnienia. Mówiliśmy już poprzednio, że rozmiary tej zbiorowości nie są

nam znane, że możemy sobie jednak wyobrazić, iż jej skład jest czymś płynnym i zmiennym: jedni przestają pracować, inni znów pracę podejmują, czasem na krótkie tylko okresy, są tacy, którzy pozostają poza pracą „uporczywie”; zmienność ta wiązać się może z różnymi warunkami społeczno-ekonomicznymi i różnymi sytuacjami życiowymi. Możemy sobie także wyobrazić, że nie wszyscy odpowiadający definicji ustawy zgłoszą się do rejestracji zgodnie z nałożonym na nich obowiązkiem, a powody tego mogą być różne: nieznajomość przepisów ustawy, nieuważanie siebie za osobę nie pracującą, traktowanie swego pozostawania poza pracą jako czegoś chwilowego, lekceważenie lub celowe omijanie przepisów ustawy itp. Powstaje w związku z tym pytanie, czy osoby, które zostały zarejestrowane na terenie Warszawy, zgłosiły się do rejestracji same zgodnie z nałożonym na nie obowiązkiem, czy też doszło do tego w wyniku działań innych osób? Jakie instytucje brały udział w tej rejestracji? Czy sytuacja w tym zakresie ulegała zmianie w objętym badaniami okresie obowiązywania ustawy? Przypomnieć przy tym trzeba, że — jak o tym była mowa — prowadzący ewidencję zostali zobowiązani do korzystania z list, sporządzonych przez MO w okresie stanu wojennego, a także z informacji dostarczonych przez inne organa administracji państwowej.

Tablica 2 ukazuje zmiany, jakie w całym badanym okresie nastąpiły w sposobie kierowania do rejestracji. Z czasem znikło zupełnie kierowanie z list milicyjnych i rejestracja dokonywana na podstawie informacji od prokuratora, zwiększyła się natomiast częstość rejestrowania w następstwie ukarania przez kolegium za niedopełnienie obowiązku rejestracji. W III etapie zarejestrowani po ukaraniu przez kolegium stanowią aż 30%. Zmiany te są zrozumiałe i mogą być wyjaśnione usprawnianiem mechanizmów funkcjonowania ustawy. Stale jednak we wszystkich trzech etapach mniej niż połowa zarejestrowanych zgłosiła się do rejestracji zgodnie z nałożonym obowiązkiem sama, bardzo wiele osób, do których adresowana jest ustawa, nie wywiązywało się z przewidzianego w niej obowiązku. Mężczyźni, którzy zgłaszali się do rejestracji sami, stosunkowo często tłumaczyli brak zatrudnienia przedłużającym się załatwianiem jakichś formalności, a niektórym z nich zaświadczenie o rejestracji było potrzebne dla dalszego toku tych spraw, a nawet po to tylko, by móc się zarejestrować w Wydziale Zatrudnienia po prostu celem uzyskania pracy⁴³. Byli to także częściej od pozostałych ludzie utrzymujący się (według własnych oświadczeń i według danych z MO) z zarobków otrzymywanych za wykonywanie jakiejś pracy (dorywczej, sezonowej lub stałej). Była to więc kategoria „lepsz” pod względem stosunku do pracy od pozostałych.

⁴³ Na zasadzie obowiązujących w tym okresie przepisów każdy mężczyzna zgłaszający się do Wydziału Zatrudnienia w poszukiwaniu pracy, a odpowiadający warunkom ustawy z 26 X 1982 r., był zobowiązany do przedstawienia w tymże wydziale zaświadczenia o zarejestrowaniu iako uchylaiacv sie od pracv.

Tablica 2. Źródło skierowania do rejestracji

Etap	Zgłaszający														Ogółem	
	sam		MO, prokuratura		Kolegium		inne instytucje		rodzina		inne		brak danych			
	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%
I	264	42,1	44	7,0	79	12,6	52	8,3	2	0,3	12	1,9	174	27,7	627	100,0
II	241	38,4	14	2,2	181	28,9	83	13,2	2	0,3	25	4,0	81	12,9	627	100,0
III	449	49,0	1	0,1	275	30,0	50	5,5	5	0,6	22	2,4	114	12,5	916	100,0
Ogółem	954	43,9	59	2,7	535	24,4	185	8,5	9	0,4	59	2,7	369	17,0	2170	100,0

Zaznaczają się duże różnice między poszczególnymi dzielnicami Warszawy w proporcji tych, którzy zgłosili się sami i tych, których rejestrację poprzedziło ukaranie przez kolegium. Ukarani przez kolegium byli trzy razy bardziej liczni na Żoliborzu niż na Ochocie. Znaczna większość zarejestrowanych na Pradze Północ zgłosiła się do rejestracji sama, podczas gdy na Żoliborzu zgłaszający się sami stanowili niecałe 12%. Proporcje te zależą zapewne od aktywności milicji na danym terenie. Milicja była więc bardzo wyraźnie zaangażowana w proces ujawniania osób pozostających poza pracą zarówno poprzez przesyłanie na samym początku list tych osób, jak i poprzez kierowanie ich spraw do kolegium. Na podkreślenie w związku z tym raz jeszcze zasługuje fakt, że dla dużej części osób rejestrowanych już samo ich zgłoszenie w związku z obowiązkiem nałożonym przez ustawę jest poprzedzone karą administracyjną.

Ze sprawą ujawniania i rejestracji osób podlegających ustawie łączy się kwestia długości okresu ich pozostawania poza pracą. Jeśli proces ich ujawniania i selekcji przebiegałby zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy, osoby rejestrowane po pewnym już okresie funkcjonowania ustawy powinny mieć za sobą krótszy okres pozostawania poza pracą niż te, które ujawniono na początku funkcjonowania ustawy, gdy zobligowano do rejestracji wszystkich odpowiadających definicji ustawy, dla których poprzednio obowiązek taki nie istniał.

Tablica 3. Długość okresu pozostawania poza pracą a etap rejestracji

Etap	Długość okresu										Ogółem	
	do 4 miesięcy		5—6 miesięcy		7 miesięcy do 1 roku		1—2 lata		powyżej 2 lat			
	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%	lb.	%
I	75	15,0	37	7,4	67	13,4	59	11,8	263	52,5	501	100,0
II	107	17,5	72	11,7	77	12,6	75	12,2	282	46,0	613	100,0
III	97	10,8	83	9,2	224	24,9	160	17,8	334	37,2	898	100,0
Ogółem	279	13,8	192	9,5	368	18,3	294	14,6	879	43,7	2012	100,0

Jak widać z tablicy 3, w I etapie rzeczywiście objęto rejestracją więcej osób bardzo długo pozostających poza pracą niż w etapie III. Niemniej jednak i w III etapie większość (55%) stanowili mężczyźni, dla których okres między przerwaniem pracy a rejestracją był dłuższy niż 1 rok. Choć więc ustawa obowiązywała już przez cały rok, rejestrowano wielu takich, którzy stosunkowo bardzo dawno przerwali ostatnią pracę i dawno powinni byli zostać zarejestrowani. Dane te wskazują, że realizacja obowiązku rejestracji natrafia na bardzo poważne problemy.

4. Aby ustawa mogła być realizowana, powołany do tego urzędnik musi posiadać pewne niezbędne informacje o osobie zarejestrowanej, by

móc podejmować w stosunku do niej wynikające z ustawy działania. Powinien przede wszystkim wiedzieć, czy osoba ta odpowiada kryteriom zawartym w art. 1 ustawy, a także czy zachodzą okoliczności uzasadniające ewentualne odroczenie wpisania do ewidencji (art. 3) lub uznanie pozostawania poza pracą za usprawiedliwione (art. 5). Powinien również koniecznie posiadać informacje o źródłach utrzymania osoby uporczywie uchylającej się od pracy, wpisanej do wykazu (art. 7). Wiedza ta powinna oczywiście znaleźć wyraz w odpowiedniej adnotacji w kartach ewidencyjnych. Poprzednio wspomniano już niejednokrotnie o bardzo wielkich brakach informacji, z jakimi spotkano się, korzystając z tej dokumentacji. Braki te mogą wynikać bądź z niestarannego pytania lub zapisywania otrzymanych odpowiedzi, bądź też z niemożności zadania podstawowych pytań w związku z nienawiązaniem w ogóle żadnego kontaktu z osobą zarejestrowaną, która nie stawia się po prostu na wezwania. Analiza posiadanych przez nas danych sugeruje, jak o tym już poprzednio wspomniano, że mamy do czynienia z obu tymi ewentualnościami. O niestaranności urzędników świadczą różnice w liczbie brakujących danych zaznaczające się między poszczególnymi dzielnicami i największa ich liczba tam, gdzie występowała największa płynność kadr. Świadczy o tym także stosunkowo duża ilość brakujących informacji w przypadkach uznanych zapewne za mało ważne z punktu widzenia dalszej realizacji ustawy w odniesieniu do osób, których pozostawanie poza pracą wiązało się z oczekiwaniem na załatwienie jakichś formalności. Są to powody stosunkowo łatwe do usunięcia w toku administracyjnego usprawniania funkcjonowania ustawy. Dużo istotniejsze znaczenie ma niemożność nawiązania jakiegokolwiek kontaktu z osobą podlegającą przepisom ustawy. Jak liczne mogły być tego rodzaju przypadki w naszym materiale, nie potrafimy tego z całą pewnością ocenić. Badani, o których wiadomo, że nie zgłosili się do rejestracji sami, nie byli do urzędu wzywani albo będąc wzywani, nie odpowiadali na te wezwania, stanowili w naszym materiale ponad 1/5. Jest to proporcja duża.

W kartach ewidencyjnych w odniesieniu do bardzo wielu osób brakowało informacji o faktach podstawowych z punktu widzenia realizacji ustawy. W 37% przypadków nie było danych o powodach pozostawania poza pracą, w 28% — o długości okresu pozostawania poza pracą, w połowie przypadków osób wpisanych do wykazu nie ma informacji o tym, jakie są źródła ich utrzymania. Wszystko to świadczy, że nie tylko etap rejestracji, ale i etap wyjaśnień nasuwa poważne zastrzeżenia i że prawdopodobnie spora część osób podlegających przepisom ustawy i już zarejestrowanych wyryka się interwencji.

4. Jedną z podstawowych decyzji podejmowanych w stosunku do osób zarejestrowanych jest uznanie przyczyn ich pozostawania poza pracą za usprawiedliwione względnie nie usprawiedliwione. Materiał nasz nie po-

zwala na jednoznaczną odpowiedź na pytanie, ilu badanych uznano za pozostających poza pracą z przyczyn usprawiedliwionych. Wydaje się bowiem, że w części przypadków decyzje w tej sprawie powzięte na etapie zbierania naszego materiału nie miały charakteru ostatecznego, były one powzięte wstępnie, a następnie zmieniane w miarę dostarczania lub niedostarczenia potrzebnych dokumentów. Najwięcej osób usprawiedliwionych znalazło się wśród zarejestrowanych w I etapie, najmniej — wśród zarejestrowanych w etapie III; różnice między tymi etapami są bardzo duże. Mogą one wynikać albo z zaostżenia postępowania wobec zarejestrowanych w miarę upływu czasu i nabierania doświadczeń, albo też z tego, że część zarejestrowanych w III etapie nie zdążyła jeszcze przedłożyć odpowiednich usprawiedliwiających dokumentów. Według danych uzyskanych w trakcie zbierania naszego materiału 26,4% osób zarejestrowanych uznano w jakimś momencie za pozostających poza pracą z przyczyn usprawiedliwionych. Jeśli odsetek ten jest zawyżony (część tych osób została następnie potraktowana jako nie usprawiedliwiona), odzwierciedla on w każdym razie wahania i niepewność, trudność podjęcia odpowiedniej decyzji w odniesieniu do ponad 1/4 osób.

Podawane przez te osoby powody pozostawania poza pracą są różnorodne. Najczęściej (30,7%) jest to choroba. Usprawiedliwieni, znacznie częściej niż nie usprawiedliwieni, tłumaczą fakt pozostawania poza pracą oczekiwaniem na coś: koncesję, paszport, powołanie do wojska itp.; oczekujący stanowią 21,4% wśród usprawiedliwionych i tylko 3,5% wśród nie usprawiedliwionych. Nie usprawiedliwieni natomiast znacznie częściej (44,6%) niż usprawiedliwieni (13,2%) wyjaśniają swój brak formalnego zatrudnienia wykonywaniem prac dorywczych lub sezonowych. Zaznacza się więc tendencja do traktowania jako usprawiedliwiających pozostawanie poza pracą choroby i przedłużającego się załatwiania formalności oraz tendencja do nieusprawiedliwiania pracy wykonywanej poza formalnym zatrudnieniem. Porównanie powodów pozostawania poza pracą podawanych przez osoby uznane za usprawiedliwione z powodami, jakie były podawane przez pozostałych, wskazuje jednak na inną jeszcze sprawę. Są powody tak samo mniej więcej często podawane przez badanych z obu grup (sprawowanie opieki nad członkiem rodziny), jak i powody znacznie wprawdzie częstsze w jednej grupie, obecne jednak także, choć w mniejszym zakresie, w wypowiedziach drugiej grupy. Ujawnia się w tym złożoność sytuacji i problemów, które zostały zakwalifikowane do poszczególnych kategorii powodów, potrzeba ich wnikliwej analizy, a także zaznacza się możliwość subiektywnej oceny sytuacji życiowej osoby rejestrowanej i pewnej dowolności sądów decydujących urzędników. Wynika to z faktu, że działalność ocenianego człowieka jest włączona w cały szeroki kontekst społeczny, w którym przebiega, a kryteria tego, co jest, a co nie

jest z jakiegoś punktu widzenia usprawiedliwione, nie dadzą się do tego kontekstu w każdym przypadku jednoznacznie i bez zastrzeżeń zastosować.

Zaznaczone w kartach przyczyny, dla jakich uznano pozostawanie danej osoby poza pracą za usprawiedliwione, to przede wszystkim choroba (33,7%) i oczekiwanie na załatwienie jakichś spraw (18,1%). Pozostałe przyczyny są bardzo różnorodne: przejściowe trudności w znalezieniu pracy, opieka nad wymagającą jej osobą, urządzanie się po powrocie z zagranicy, przygotowywanie się do egzaminów itp. Wśród pozostających poza pracą z przyczyn usprawiedliwionych znalazła się także mała grupka (w sumie jednak 1/10 usprawiedliwionych) takich, do których przepisy ustawy nie

miały w ogóle lub przestały już mieć zastosowanie — którzy pracowali lub już pracują (5,5%), którzy się uczą (2,3%), którzy trafili do zakładu karnego (3,4%). A więc proces ujawniania osób podlegających przepisom ustawy nie tylko nie uchwycił wielu ludzi odpowiadających definicji ustawy, ale i doprowadził do rejestracji takich osób, które nie podlegały jej przepisom — do rejestracji trafili i tacy, którzy nie odpowiadali kryteriom zawartym w ustawie i którzy dopiero po przedłożeniu odpowiednich dokumentów zostali wykreśleni.

6. Przedstawimy obecnie informację o działaniach podejmowanych w toku realizacji ustawy. Należy przy tym pamiętać, że umyka nam właściwie (znana z obserwacji uczestniczącej) perswazyjna strona prowadzonej działalności: kontakt między urzędnikiem a osobą rejestrowaną, różne elementy prowadzonych rozmów: porad, nacisków, udzielanych informacji, stawianych warunków i wymagań. To, czym dysponujemy, to dane o formalnych działaniach (wezwaniami, skierowaniach, wnioskach), których dokonanie zostało odnotowane w kartach. Możemy skoncentrować się na następujących pytaniach: czy w kartach znajdują się odpowiednie adnotacje dotyczące podejmowanych działań? Jaki był charakter tych działań — nękający, pomocny czy punitywne? Jak reagowały na te działania osoby objęte rejestracją?

Poprzednio była mowa o tym, że w kartach brakuje wielu informacji o osobach rejestrowanych. Bardzo często również nie ma informacji o tym, w jaki sposób załatwiano sprawę; braki te mogły wpłynąć w jakiś sposób na uzyskany przez nas obraz. Osoby zgłaszające się składały przede wszystkim wyjaśnienia ustne, rzadko tylko przedkładając jakieś dokumenty, np. o zatrudnieniu czy stanie zdrowia.

Podejmowane w stosunku do nich działania miały, jak wynika z kart, przede wszystkim charakter nękający — 40,7% zarejestrowanych zobowiązywano jedynie do ponownego stawienia się z informacją o zatrudnieniu dalszych dalszych 19% kierowano do Wydziału Zatrudnienia. Dla 2/3 zarejestrowanych więc stawienie się w związku z realizacją ustawy w Urzędzie

Dzielnicowym nie było, jak się zda je, niczym więcej niż byłoby ich zgłoszenie się w Wydziale Zatrudnienia. Jakiejś pomocy udzielono zaledwie 7% zarejestrowanych. Otwarte pozostaje pytanie, czy pozostali nie potrzebowali pomocy i czy ci, którzy ją otrzymali, nie mogli jej uzyskać gdzie indziej.

Poza zobowiązaniem osób zgłaszających się stosowano jeszcze wzywanie do stawienia się w Urzędzie. Ponad połowa osób rejestrowanych (56,1%) była wzywana, większość z nich przy tym wzywano niejednokrot-

nie. 2/3 wzywanych nie reagowało na te wezwania, nie były one często w ogóle podejmowane; czasem zwracano je z adnotacją, że miejsce pobytu adresata jest nieznane.

Zapisy na kartach rejestracyjnych pozwalają wnosić, że tylko w 1/3 tych przypadków reakcją na niestawienie się na wezwania było skierowanie wniosku do kolegium o ukaranie. W pozostałej większości przypadków nie reagowano żadnymi sankcjami na brak odpowiedzi na wezwania, w stosunku do części jednak nie upłynął wystarczająco długi na to okres.

Jak pamiętamy, rejestracja ok. 1/4 badanych została zainicjowana ich

ukaraniem przez kolegium. Powstaje zasadnicze pytanie, w jakiej mierze w dalszym toku realizowania ustawy stosowano elementy represyjne przez nią przewidziane. Za elementy takie uznać można skierowanie na roboty publiczne (możliwe, jak o tym była mowa, w okresie objętym badaniami w szerszym zakresie, niż to przewiduje ustawa), wpisanie do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy, oraz występowanie z wnioskami o ukaranie do kolegium lub prokuratury.

Na roboty publiczne skierowano 1/4 (511) osób zarejestrowanych, spośród których przeważająca większość (84%) była wpisana tylko do ewidencji, a skierowanie ich na roboty publiczne nastąpiło na mocy obowiązujących przejściowo przepisów, wykraczających poza treść ustawy, będącej przedmiotem naszego opracowania. Kierowano przeważnie do MPO. Powstaje pytanie, jakie były skutki tych skierowań, czy dostarczyły one potrzebnych rąk do pracy i stworzyły możliwość wychowawczego oddzia-

ływania na osoby zarejestrowane? Aż 2/3 tych osób nie odebrało w ogóle

skierowania na roboty. 15,5% zgłosiło się wprawdzie w przedsiębiorstwie, do którego zostali skierowani, ale albo nie pojawili się tam więcej, albo przerwali rozpoczęte prace, albo też powiadomili o niemożności ich podjęcia. Odpracowało je w całości 7,8% skierowanych, 9,4% zaś zgłosiło się z wpisem w dowodzie osobistym, stwierdzającym ich zatrudnienie (są to więc albo ci, na których skierowanie na roboty podziało dopingująco,

albo też ci, którym skierowanie takie było w ogóle niepotrzebne). Gdyby połączyć te dwie kategorie osób (tych, którzy odpracowali w całości roboty, do których zostali skierowani, i tych, którzy zgłosili się z potwierdzeniem zatrudnienia), co do których można by ewentualnie przypuszczać, że skierowanie na roboty osiągnęło w stosunku do nich pożądane skutki, to stanowią one zaledwie 4% ogółu zarejestrowanych. Możliwość skierowania na roboty publiczne zdaje się więc mieć minimalne znaczenie, nieproporcjonalne chyba zupełnie do wysiłku włożonego w ich organizację.

W całym okresie objętym badaniami do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy wpisano na terenie Warszawy 152 mężczyzn — 6,9% ogółu zarejestrowanych. Jest to odsetek niewielki, należy jednak pamiętać, że musi upłynąć jakiś czas, zanim dojdzie do tego wpisania i że zarejestrowani w końcowym etapie okresu badań mogli jeszcze nie zdążyć stać się dostatecznie uporczywymi, by decyzja taka mogła zostać w stosunku do nich podjęta. Odsetek wpisanych do wykazu jest rzeczywiście znacznie większy wśród tych, których zarejestrowano w I etapie okresu objętego badaniami (wynosi on aż 14,4%) i trudno byłoby chyba uznać go za niewielki.

Wpisanie do wykazu pociąga za sobą niekorzystne następstwa dla osób, które się tam znalazły: możliwość ich zobowiązania do wykonywania robót na cele publiczne, a także potraktowania jako przestępstw niedopełnienia przez nich różnych obowiązków wynikających z ustawy. W interesie osoby zarejestrowanej leży więc uniknięcie wpisania, a art. 9 ustawy przewiduje możliwość zaskarżenia przez nią podjętej w tej sprawie decyzji. W materiale objętym badaniami decyzje te jednak nie były przeważnie (89%) zaskarżane, co rzuca dodatkowe światło na zbiorowość osób wpisanych do wykazu.

Występowanie z wnioskami o ukaranie lub ukaranie za nieprzebranie przepisów ustawy nastąpiło w 1/3 przypadków. W 21,9% było to

ukaranie na niedopełnienie obowiązku rejestracji, w 3,9% — za niedopełnienie tego obowiązku oraz za niestawianie się na wezwania, w 7,1% — za niestawiennictwo. Karanie za niezarejestrowanie się było stosunkowo częste, odsetki ukaranych za niestawiennictwo wydają się wprawdzie niskie, jeśli jednak weźmie się pod uwagę tylko wcześniejszy, I etap, po którym upłynął do zakończenia naszych badań dłuższy okres, to okazuje się, że odsetek karanych za niestawienie się na wezwania wyniósł wśród rejestrowanych na tym etapie 15,8%.

Obraz, jaki ujawniają przedstawione tu dane, ukazuje różne problemy związane z realizacją ustawy. Spoza informacji o reakcjach zainteresowanych zarówno na przepisy ustawy, jak i na różnego rodzaju posunięcia interwencyjne, wyłania się postawa ich unikania, wypracowywania metod skutecznego ich omijania, a nawet, być może, pewnego ich lekceważenia.

Z drugiej strony widoczne jest, że urzędnicy realizujący ustawę stają wobec różnorodności złożonych problemów życiowych tych osób, trudnych do jednoznacznej oceny i do podjęcia bezspornej decyzji. Podczas gdy środki represyjne inicjowane są przede wszystkim przez funkcjonariuszy MO wobec osób uchylających się od dopełnienia obowiązku rejestracji, urzędnicy wykazują raczej niechęć do takich metod, być może, znając lepiej sytuację niektórych rejestrowanych.

IX. OCENA FUNKCJONOWANIA USTAWY

Ocena funkcjonowania ustawy przeprowadzona być powinna w dwóch płaszczyznach: skuteczności ustawy i analizy jej skutków społecznych. Płaszczyzna pierwsza obejmuje analizę zamierzeń ustawodawcy formułowanych w związku z wprowadzeniem ustawy pod kątem ich osiągnięcia. Chodzi tutaj o odpowiedź na pytanie, czy zamierzenia ustawodawcy związane z wprowadzeniem określonej regulacji prawnej zostały spełnione. Płaszczyzna druga obejmuje analizę występowania innych jeszcze, obok zamierzonych, skutków społecznych ustawy określonych jako nie zamierzone, pożądane bądź niepożądane, a stanowiących następstwo wprowadzenia danej regulacji prawnej⁴⁴.

Jakie zatem były i w jakiej mierze zostały spełnione zamierzenia ustawodawcy? Źródłem informacji o zamierzeniach ustawodawcy są dla nas: ustawa oraz wypowiedzi osób reprezentujących ustawodawcę.

W ustawie zamierzenia ustawodawcy określone zostały następująco: udzielenie pomocy tym nie uczącym się i nie pracującym, którzy chcą pracować, a nakłonienie do pracy tych, którzy nie wyrażają takiej chęci. Poza ustawą zamierzenia ustawodawcy były formułowane w Sejmie głosami posła sprawozdawcy prezentującego ustawę oraz ministra sprawiedliwości⁴⁵. Spodziewano się, że wprowadzenie w życie ustawy zapewni realizację dodatkowych zamierzeń: zewidencjonowanie osób uchylających się od pracy i zorientowanie się w ten sposób w rozmiarach zjawiska, dostar-

⁴⁴ Por. Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 100: „należy odróżnić problematykę badań nad efektywnością norm, instytucji i systemów prawnych od ogólnie zakreślonej problematyki badań nad skutkami ustanowienia takich czy innych norm w ramach danego systemu prawnego. Różnica ta polega na tym, że przy badaniu efektywności bada się skutki ustanowienia norm prawnych pod kątem osiągnięcia z góry zamierzonych skutków społecznych, obok których to skutków mogą jednak występować skutki nie zamierzone, pożądane lub niepożądane i to niepożądane w tak wysokim stopniu, że stanowienie tego rodzaju norm globalnie ocenione jest ujemnie.

⁴⁵ Wystąpienie posła sprawozdawcy Stefana Finka na 27 posiedzeniu plenarnym Sejmu PRL 26 X 1982 r., tamże wypowiedź Ministra sprawiedliwości prof. Sylwestra Zawadzkiego, *Diariusz Sejmowy*, Warszawa 1982.

czenie rąk do pracy w sytuacji, w której liczba miejsc pracy znacznie przewyższa liczbę osób jej poszukujących, uspokojenie opinii publicznej przez podjęcie działań wobec grupy osób, których zachowanie (uchylanie się od pracy i życie z niewiadomych źródeł) z moralnego punktu widzenia jest oburzające. Wymienione przez nas zamierzenia ustawodawcy zostały określone w dostępnych dla nas źródłach, nie można jednak wykluczyć, że mogły być jeszcze inne, które nie są nam znane.

Przedstawimy obecnie, jak te zamierzenia ustawodawcy były urzeczywistniane w trakcie realizacji ustawy. Zarejestrowani uchylający się od pracy bardzo rzadko korzystali z pomocy organu administracyjnego wykonującego ustawę: blisko co szósty spośród kwalifikowanych jako usprawiedliwiony, a tylko co czternasty wśród nie usprawiedliwionych. Najczęstszą formę pomocy stanowiło wydanie skierowania do wydziału zatrudnienia bądź skierowania na badania lekarskie. Organ wykonujący ustawę sam nie był w stanie udzielić pomocy, stanowił jedynie ogniwo pośredniczące, a jego działania sprowadzały się do wydania skierowania do innego odpowiedniego organu, w którym zainteresowani mogli uzyskać pomoc bez dodatkowych skierowań. Nie zewidencjonowana jest jednak działalność perswazyjna i doradcza urzędników prowadzących komórki ds. realizacji ustawy, którzy pomocy w tej formie udzielali (co mogliśmy zaobserwować w trakcie prowadzenia badań w Urzędach Dzielnicowych).

Czy ustawa okazała się skuteczna w zakresie nakłaniania zarejestrowanych do pracy? Po pierwszym etapie rejestracji — wpisaniu do ewidencji - na 2195 badanych pracę podjęło 44,5%. Przez okres 6 miesięcy pracowało nieprzerwanie (co uzasadnia wycofanie karty z rejestru) 37,6% badanych. Powody pozostawania poza pracą pozostałych w przeważającej liczbie przypadków nie były znane urzędnikom, tylko co do 6% powody te były wiadome (np. uzyskanie grupy inwalidzkiej, pobyt w wojsku, wyjazd za granicę, choroba psychiczna, pobyt w zakładzie karnym, podjęcie nauki).

Zarejestrowani tworzący owe 37,6% pracujących nieprzerwanie przez okres 6 miesięcy okazali się „lepsi” pod względem wybranych przez nas istotnych cech w porównaniu z niepracującymi. Pod względem wieku nie różnią się od innych badanych, są nieco częściej żonaci i rzadziej rozwiedzeni, częściej mają zawód, a także lepsze wykształcenie (większe są wśród nich grupy o wykształceniu zasadniczym zawodowym i średnim). Około 1/5

ma za sobą długi, ponad 3 letni okres ostatniej przed rejestracją stałej pracy (u pozostałych zdarzało się to znacznie rzadziej). Do rejestracji jako uchylający się od pracy zgłosili się sami (zależność ta jest istotna), a nie trafili tam poprzez orzeczenie Kolegium ds. Wykroczeń czy jako umieszczeni na liście przez MO. Istotnie częściej pracują ci mężczyźni, których określiliśmy jako oczekujących na coś: na uzyskanie koncesji, na wyjazd za granicę, na powołanie do wojska. Pracujący częściej także od pozosta-

łych pracowali dorywczo w okresie pozostawania poza stałym zatrudnieniem. Znacznie rzadziej zdarzały im się pobyty w Izbie Wytrzeźwień, a więc jest to grupa prawdopodobnie w mniejszym zakresie nadużywająca alkoholu, także w mniejszym zakresie niż niepracujący — karana. Cechy grupy pracujących, utrzymujących się w pracy nieprzerwanie przez okres 6 miesięcy zdają się przemawiać za wnioskiem, że są to osoby, które miały większe szanse i możliwości na podjęcie i wykonywanie pracy od pozostałych. Wydaje się nawet prawdopodobne, że osobom tym „nakłaniania”, jak to określa ustawodawca, do pracy nie było w ogóle potrzebne.

Nie możemy oczywiście wykluczyć, że zamierzenia ustawodawcy, które w ustawie zostały określone jako nakłanianie do podjęcia pracy, mogły jednak być w jakimś zakresie realizowane w innym jeszcze wymiarze, którego istnienia ani rozmiarów nie potrafimy jednak oszacować: uchwalenie ustawy mogło zmobilizować osoby dotychczas nie pracujące do podjęcia zatrudnienia przed upływem terminu wymaganego od nich do zarejestrowania się jako uchylający się od pracy, powstrzymać od porzucenia pracy itd. Z drugiej strony znów mogło powodować zatrudnianie się pozorne i wykształcanie się mechanizmów unikania przepisów ustawy.

Czy prowadzona na podstawie ustawy rejestracja osób uchylających się od pracy pozwoliła na zorientowanie się w skali zjawiska uchylania się od pracy? Naszym zdaniem — nie, ponieważ jedną z cech tego zjawiska jest jego płynność. W zbiorowości osób przez nas badanych wąską grupę stanowili ci, którzy nigdy nie pracowali i ci, którzy deklarowali niechęć do pracy. Pozostali mieli za sobą nawet dość długie — trwające ponad rok, ponad 3 lata — okresy stałego zatrudnienia poprzedzającego ostatnią przerwę w pracy. Należą oni do osób, które w danym momencie z różnych powodów nie pracują, ale w innym nie byłiby i nie będą kwalifikowani jako uchylający się od pracy. Trudno nawet mówić w wielu wypadkach o uchylaniu się od pracy, jest to najczęściej okresowe pozostawanie poza stałym zatrudnieniem nie mające cech trwałości.

Jednym z zamierzonych skutków ustawy miało być dostarczenie rąk do pracy w sytuacji, kiedy liczba miejsc pracy znacznie przewyższa liczbę poszukujących. Według danych z naszych badań w Warszawie w czasie od 1 stycznia 1983 r. do 30 kwietnia 1984 r. zarejestrowano 2195 osób. Liczba wolnych miejsc pracy dla mężczyzn na dzień 31 grudnia 1983 r. wynosiła ponad 18 000 ⁴⁶. Różnica między tymi dwoma przytoczonymi liczbami jest tak znaczna, iż trudno tutaj mówić o wypełnieniu przez ustawę tego właśnie zamierzenia — dostarczenia pracowników na wakujące miejsca pracy.

Sam fakt wydania przepisów prawnych odnoszących się do problemu tzw. pasożytnictwa społecznego miał uspokoić opinię publiczną, wzburzoną bezkarnym szerzeniem się tego zjawiska. Nie potrafimy powiedzieć — po-

⁴⁶ Por. *Rocznik Statystyczny województwa warszawskiego 1984*.

nieważ nie marny odpowiednich danych z badań — czy takie uspokojenie nastąpiło i czy opinia publiczna jest usatysfakcjonowana realizacją ustawy. Chcemy natomiast powiedzieć o dwóch kwestiach, które wiążą się ze stosunkiem opinii publicznej do tej regulacji prawnej i do problemu ludzi uchylających się od pracy. Kwestia pierwsza — wśród zarejestrowanych niemal nie znalazły się osoby, których pozostawanie poza stałą pracą było dla opinii publicznej szczególnie denerwujące, np. handlarze dewiz. Kwestia druga to istnienie w rzeczywistości pewnej liczby uchylających się od pracy, której rozmiary zależą od sytuacji ekonomicznej w kraju, możliwości zarobkowych związanych z oferowanymi stałymi miejscami pracy. Wśród nich część stanowią tacy, którzy nie spotkaliby się z potępieniem ze strony opinii publicznej, jak na to wskazują przedstawione wcześniej wyniki.

Nie zamierzone skutki społeczne wprowadzenia omawianych przepisów widziałybyśmy w kilku obszarach: w obszarze systemu prawnego, w prawie pracy i w prawie karnym, w obszarze objętym działaniami polityczno-społecznymi w zakresie pośrednictwa pracy, w sferze postaw społecznych wobec norm prawnych i formułowanych w nich nakazów i zakazów.

Wprowadzenie do systemu prawnego przepisów, których celem, jak chce ustawodawca, jest jedynie nakłanianie ludzi do podjęcia pracy, stanowi poważne ograniczenie zasady wolności pracy, stanowiącej o prawie obywatela do swobodnego nawiązania stosunku pracy⁴⁷.

W dziedzinie prawa karnego poszerzono zakres penalizowanych w prawie karnym zachowań o czyny (wykroczenia i występki) stypizowane w ustawie. W ten sposób sankcja karna staje się ostatecznym narzędziem rozwiązania problemu należącego wyłącznie do dziedziny polityki społecznej i gospodarczej. Użycie w tym wypadku sankcji karnych rodzić może w społeczeństwie przekonanie, że represja jest jedynym środkiem, jakim można posługiwać się w działaniach społecznych dla wymuszenia określonego zachowania.

Wnioski płynące z obserwacji wykonania ustawy dają podstawę do stwierdzenia, że organy administracji realizujące ustawę stały się dodatkowym szczeblem biurokratycznym na drodze poszukiwania pracy. Organa te nie były jednocześnie wyposażone w żadne kompetencje umożliwiające ułatwienie czy doradztwo zawodowe, co zresztą spowodowałoby dublowanie zadań instytucji do tego powołanych i już funkcjonujących.

Jednocześnie w odniesieniu do pewnych szczególnych kategorii rejestrowanych: alkoholików, skazanych, którzy opuścili właśnie zakłady karne, rejestracja na podstawie ustawy stanowi o dodatkowej ich stygmatyzacji, tym razem jako uchylających się od pracy, co nie pomaga im, a mo-

⁴⁷ W. Sanetra: *Pojęcie patologii społecznej a prawo pracy i stosunki pracy*, [w:] *Problemy patologii społecznej (Materiały VII Wrocławskiego Sympozjum Kryminologicznego)*, pod red. T. Kaczmarka, Wrocław 1986, s. 31.

że utrudniać społeczne funkcjonowanie. W przypadku alkoholików, którym potrzebne jest raczej nakłonienie ich do podjęcia leczenia, stanowi jeszcze jedno miejsce, w którym są poddani działalności pozornej omijającej istotę problemu. Ten efekt stygmatyzujący dał się zaobserwować w sposób chyba nieoczekiwany: w wielu zakładach pracy odmawiano zatrudnienia rejestrowanych jako uchylający się od pracy, widząc ich jako złych pracowników (rysuje się to jako pewna sprzeczność, szczególnie w kontekście domagania się przez opinię publiczną podjęcia zdecydowanych kroków w odniesieniu do osób uchylających się od pracy)⁴⁸.

Zaobserwowane w naszych badaniach unikanie przez rejestrowanych na przykład odbierania wezwań, niestawianie się na wezwania może być związane z szerszym problemem — kształtowaniem mechanizmów obchodzenia ustawy, a także z wytwarzaniem się lekceważącego stosunku do norm prawnych.

Zdajemy sobie sprawę, że nasze „wyliczenie” skutków ustawy nie jest wyczerpujące. Zasygnalizujemy tutaj niektóre z nich: nie poruszamy przez nas problem kosztów społecznych ustawy, niezbędność dla gospodarki prac, wykonywanych tradycyjnie przez pracowników sezonowych, dorywczych, rozmiary, w jakich „łamane” są normy ustawy (niestosowanie się do tych norm) i zakres odpowiedzialności karnej z tego tytułu (na obecnym etapie nie mamy na ten temat danych).

X. WNIOSKI

1. Po okresie gorących dyskusji nad problemem pasożytnictwa społecznego ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy określiła, jakie osoby są obowiązane do zgłoszenia się w terenowych organach administracji państwowej jako uchylające się od pracy i na czym polega zachowanie, z którego ten obowiązek wynika. Już objęty naszymi badaniami półtoraroczny okres funkcjonowania ustawy pokazał, jakimi okazują się w praktyce osoby uchylające się od pracy i czym trudnią się one w okresie pozostawania poza pracą. Przedstawione w tym opracowaniu wyniki stawiają nas jednak znów wobec podstawowego pytania, na czym polega problem pasożytnictwa społecznego, a nawet wobec pytania — czy taki wyodrębniony problem społeczny w ogóle istnieje? Dla istnienia jakiegoś problemu społecznego bowiem nie wystarczy nadanie jednego pejoratywnego określenia całemu zespołowi różnorodnych zachowań i rozmaitych osób, spośród których część może budzić niepokój czy wywoływać potępienie, część — budzić współczucie, inne — zostać uznanymi za obo-

⁴⁸ Realizacja ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, materiał powielony, Ministerstwo Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych, Warszawa, kwiecień 1986 r.

jętne, jeszcze inne zaś nawet — za społecznie pożyteczne. W przypadku „zjawiska pasożytnictwa społecznego” mamy do czynienia właśnie z różnymi, częściowo nakładającymi się na siebie problemami. Z jednej strony będzie to zapotrzebowanie gospodarki narodowej na ręce do pracy, a także frustracje społeczne okresu kryzysu, z drugiej strony zaś — alkoholizm, przestępczość, zaburzenia procesu socjalizacji młodzieży, naruszenie przepisów podatkowych i niedopełnienie wymaganego ubezpieczenia pracowników, różne problemy związane ze złym stanem zdrowia i inwalidztwem. Będą to także zjawiska i cechy pozytywne, które trudno byłoby zaliczać do problemów, takie np. jak przedsiębiorczość i inicjatywa ludzi dążących do wykonywania bardziej efektywnej i lepiej płatnej pracy. Dający się wyodrębnić od innych problem pasożytnictwa społecznego, tzn. faktycznego pozostawiania poza pracą i zdobywania środków utrzymania kosztem innych, jeśli w ogóle istnieje, to ma według naszych badań zakres minimalny.

2. Wiąże się z tym następny wniosek. Ustawa stanowi akt regulujący przy pomocy środków prawno-administracyjnych bardzo różnorodne problemy społeczne — o różnej genezie i różnorodnych objawach. Mają one charakter ekonomiczny, polityczny, socjologiczny, psychologiczny, pedagogiczny, kryminologiczny i moralny. Wymagają przede wszystkim oddziaływania na ich przyczyny. W okresie objętym naszymi badaniami realizacja ustawy miała charakter raczej mechaniczny, nie dysponowano dostatecznymi informacjami o osobach rejestrowanych, wyjątkowo tylko kierowano je na badania, w minimalnym zakresie udzielano im pomocy, dublowano niejednokrotnie pracę Wydziału Zatrudnienia. Powstaje jednak pytanie, czy ustawa i jej realizacją są w ogóle w stanie oddziaływać w inny sposób, mający na względzie także i przyczyny regulowanych zjawisk? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest negatywna.

3. Po przedstawieniu wyników naszych badań należałoby zastanowić się, czy ustawa spełniła swoje cele ekonomiczne, to znaczy, czy dostarczyła potrzebnych rąk do pracy? Przede wszystkim należy stwierdzić, że liczba osób zarejestrowanych jako uchylające się od pracy jest minimalna w zestawieniu z liczbą wolnych miejsc pracy zgłoszonych w Wydziale Zatrudnienia. Jeśliby poza tym mierzyć skuteczność ekonomiczną ustawy proporcją osób zarejestrowanych, które podjęły pracę i utrzymały się w niej przez okres co najmniej 6 miesięcy, to odpowiedni odsetek wyniósł w naszych badaniach 38%. Jakkolwiek odsetek ten jest na pewno mały w stosunku do potrzeb (a może i w stosunku do uruchomionego dla jego osiągnięcia aparatu), ocena jego zależy także i od tego, ile znalazło się w nim osób które podjęły pracę właśnie dzięki ustawie. Wydaje się, że może ich być niewiele. Wśród tych, którzy oświadczyli przy rejestracji, że nie chcą pracować, wśród uprzednio karanych, wśród zwolnionych z zakładów kar-nych odpowiednie odsetki przekraczały zaledwie nieznacznie 20%. Czyć

spośród tych osób zaś mogła liczyć na innego rodzaju interwencję i pomoc w uzyskaniu pracy — ze strony kuratorów sądowych lub innych osób zajmujących się pomocą postpenitencjarną. Bardzo małe są też liczby osób, które zostały skierowane na roboty publiczne i z robót tych się wywiązały.

Myśląc o skutkach ekonomicznych ustawy nie można oczywiście ograniczać się do samej tylko zbiorowości osób zarejestrowanych. Nie można wykluczyć faktu, że samo istnienie ustawy i wynikających z niej obowiązków oddziaływało skutecznie na świadomość społeczną, powstrzymując osoby zatrudnione od rozwiązania stosunku pracy, zachęcając do nawiązania stosunku pracy osoby pracujące bez załatwienia wymaganych formalności, przyspieszając zatrudnienie tych, którzy pozostawali poza pracą. Tych ewentualności (a nawet prawdopodobieństwa ich wystąpienia) nie jesteśmy w stanie ocenić na podstawie naszych badań. Wspomnieć może jednak warto, że w okresie funkcjonowania ustawy nie zwiększył się uwidoczniiony w statystyce sądowej odsetek pracujących wśród skazanych mężczyzn⁴⁹ i nie zmniejszyła się bynajmniej liczba wolnych miejsc pracy zarejestrowanych w Wydziale Zatrudnienia⁵⁰. Dane te podajemy jako materiał do refleksji zdając sobie sprawę z tego, że zależą one od zbyt wielu różnych czynników, by mogły być uznane za ewentualne wskaźniki nieskuteczności ustawy.

4. W opracowaniu naszym podkreślano bardzo istotny aspekt badanego problemu, jakim jest różnica między niewykonywaniem pracy a pozostawianiem poza stosunkiem pracy. Praca jest istotną wartością i potępienie opinii publicznej zwracało się przeciwko tym, którzy się nią nie trudnią. Ustawa natomiast reguluje jedynie niepozostawianie w stosunku pracy. Problem ten wiąże się w dwojaki sposób z realizacją ustawy: 1) część tych, którzy są rejestrowani jako uchylający się od pracy, faktycznie jednak pracuje — stanowią oni wśród rejestrowanych mężczyzn co najmniej 1/4;

2) osoby rejestrowane i zatrudniane w ramach realizacji ustawy, a więc nawiązujące stosunek pracy, nie muszą bynajmniej w następstwie tego dobrze pracować. Świadczy o tym niechęć zakładów pracy do zatrudniania tych osób ze względu na ich małą wydajność, niezdyscyplinowanie, porzucanie pracy, ujemne oddziaływanie na załogę⁵¹.

Można przyjąć, że praca wykonywana poza stosunkiem pracy może być ujmowana z punktu widzenia interesów państwa jako mająca takie ujemne następstwa, jak: zmniejszenie wpływów podatkowych, perspektywa obciążenia w przyszłości społeczeństwa ludźmi niesprawnymi, nie mającymi uprawnień emerytalnych, większa obecnie niezależność tych ludzi od kontroli państwa i drażniące opinię publiczną ewentualne ich wyższe za-

⁴⁹ Wskazuje na to porównanie danych statystyki sądowej za kolejne lata.

⁵⁰ Informacja Wydziału Zatrudnienia.

⁵¹ Realizacja ustawy...

robki. Kwestie podatkowe i emerytalne mogą być rozwiązywane przy pomocy odpowiednich istniejących już przepisów, inne zaś poprzez wdrażanie i usprawnianie odpowiednich mechanizmów gospodarczych.

5. Badania nasze wykazały, że zbiorowość osób rejestrowanych jako uchylające się od pracy jest czymś zmiennym, płynnym, zależnym nie tylko od czynników ekonomicznych (co wydaje się oczywiste, co jednak pozostawało poza sferą naszych badań), ale i od różnych regulacji prawnych i posunięć organizacyjnych, a zwłaszcza od aktywności milicji. W objętym naszymi badaniami okresie rejestracja jawiła się w małym tylko zakresie jako realizacja przez adresatów ustawy nałożonego na nich obowiązku, a raczej jako fakt regulowany przy pomocy różnych nacisków instytucjonalnych. Wskazuje to, w połączeniu z poprzednio przedstawionym poglądem o szerokim zakresie problemów objętych definicją ustawy i niejednoznaczności pojęcia uchylania się od pracy, że zarówno tekst ustawy, jak i jej realizacja stwarzają duże pole dla subiektywnych ocen i dyskrecjonalnych interwencji.

6. Materiały naszych badań dostarczyły danych wskazujących, że część mężczyzn, odpowiadających definicji ustawy, stara się uniknąć tak obowiązku rejestracji, jak i podporządkowania się działaniom urzędników realizujących ustawę. Jest to wprawdzie zrozumiałe, niesie z sobą jednak wykształcanie się różnych mechanizmów omijania prawa, a co za tym idzie — sprzyja jego lekceważeniu. Mogą się z tym wiązać jednak także i inne skutki, jakie funkcjonowanie ustawy może wywierać na świadomość społeczną. Skutkiem takim może być budzenie poczucia zagrożenia u tych, którzy stają wobec zmiany pracy, poszukują nowej pracy, których sytuacja życiowa wymaga niepodejmowania przez pewien czas pracy, a którzy zostali zobowiązani przez ustawę do tłumaczenia się z tego faktu przed urzędnikiem. Wyodrębnienie poza tym bardzo różnorodnej i globalnie negatywnie ocenianej kategorii ludzi budzi w stosunku do nich nieuzasadnioną naszym zdaniem w wielu przypadkach wrogość społeczną. Moment ten jest zresztą wysuwany także i we wstępie do wydanego w 1983 r. tekstu ustawy, a także podkreślany przez realizatorów ustawy, apelujących do społeczeństwa o potępienie osób uchylających się od pracy⁵².

7. Na podstawie całokształtu danych dotyczących realizacji ustawy wydaje się, że jest ona ukierunkowana w dużej mierze na zapobieganie przestępczości i innych naruszeń prawa. Świadczy o tym fakt, że znaczna część rejestrowanych mężczyzn to ludzie znani milicji, przebywający często w środowiskach ocenianych przez nią negatywnie, ok. 1/3 z nich zostało zarejestro-

wanych na skutek interwencji MO, a blisko 1/2 — to ludzie karani.

⁵² Ustawa o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Warszawa 1983, s. 11; Realizacja ustawy...

Praca jest uważana za ważny czynnik w resocjalizacji skazanych sprawców przestępstw. Jest ona zasadniczym elementem kary ograniczenia wolności, stanowi obowiązek, który może być nakładany przez sąd na tych, którym zawieszono karę pozbawienia wolności i tych, którzy zostali zwolnieni warunkowo z zakładów karnych, jest uznana za ważny środek służący resocjalizacji odbywających karę pozbawienia wolności. Zaznacza się przy tym, że dla osiągnięcia celów resocjalizacyjnych praca musi być twórcza, ogarniająca całą osobowość człowieka⁵³, że najistotniejsze znaczenie mają postawy i nastawienie do wykonywanej pracy⁵⁴.

W przypadku wykonywania ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy mamy do czynienia z odmiennym podejściem do tego problemu. Ustawa znajduje bardzo często (45%) zastosowanie wobec osób, które były uprzednio karane, odbyły karę, a obecnie drogą przymusu administracyjnego mają być zatrudnione. Sposób realizacji tego celu w okresie objętym naszymi badaniami wydawał się mieć charakter raczej formalny, skoro w ewidencji często brakowało informacji mających znaczenie dla pracy badanych (w 16% przypadków — o tym, czy mają zawód, w 34% — czy pracowali ostatnio w swoim zawodzie, w 37% — dlaczego pozostają poza pracą itd.). Stosowanie przepisów ustawy wobec tych osób (możliwość penalizacji naruszeń jej przepisów, włączenie milicji w jej realizację) stwarza niebezpieczeństwo ich stygmatyzacji. To niebezpieczeństwo wykracza zresztą poza krąg osób, które były karane, milicja bowiem uczestniczyła w kierowaniu do rejestracji także i nie karanych osób uchylających się od pracy i była angażowana do doręczenia wezwań.

8. Jakkolwiek wśród osób zarejestrowanych częste są przypadki ludzi karanych, a podejrzewani o utrzymywanie się ze źródeł nielegalnych stanowią według milicji 10%, to jednak błędem byłoby stawianie znaku równości między pozostawianiem poza stałym zatrudnieniem a korzystaniem z nielegalnych dochodów. W odniesieniu do 40% nie było takich podejrzeń (co do 50% nie posiadano na ten temat informacji), zaś tych, którzy byli podejrzewani o utrzymywanie się ze źródeł nielegalnych, została następnie uznana za pozostających poza pracą z przyczyn usprawiedliwionych.

Popełnianie przestępstw, uprawianie nielegalnego handlu itp. to konkretne zachowania, naruszające przepisy prawne i wymagające zastosowania środków przewidzianych przez te przepisy. Nie mogą one być za-

⁵³ Por. J. Śliwowski: *Prawo i polityka penitencjarna*. Warszawa 1982, s. 170.

⁵⁴ Np. T. Szymanowski: *Powrót skazanych do społeczeństwa* (maszynopis) złożony do druku w PWN).

stąpione przez interwencję dotyczącą pozostawiania tych osób poza pracą. Można przypuszczać, że nękający charakter działań podejmowanych w ramach tej interwencji może odegrać jakąś rolę profilaktyczną, błędem jednak byłoby traktowanie tej interwencji jako środka pozwalającego na zlekceważenie przestępstw czy wykroczeń popełnianych przez osoby uznane za uchylające się od pracy.

9. Wśród osób, które zostały objęte funkcjonowaniem ustawy, dość liczną kategorię stanowią ludzie, wymagający oddziaływań wykraczających poza decyzje administracyjne (socjalnych, leczniczych) w związku z ich prawdopodobnym uzależnieniem od alkoholu. Aż 3/4 rejestrowanych nadużywa alkoholu według opinii MO, 1/3 była zatrzymywana w izbie wytrzeźwień - przeważnie niejednokrotnie.

10. W związku z tym nasuwa się jedna jeszcze uwaga. Wśród osób rejestrowanych wystąpiła też kategoria mężczyzn głęboko nie przystosowanych społecznie, których dalsza adaptacja będzie natrafiać na bardzo poważne problemy. Około 14% ma za sobą co najmniej 3 pobyty w izbie wytrzeźwień, co nasuwa podejrzenie ich uzależnienia od alkoholu, ponad 1/10

była co najmniej czterokrotnie karana. Są to ludzie z marginesu, których włączenie w normalne życie społeczne napotykać będzie na pewne trudności ze względu na ich utrwalone już nawyki, różne cechy charakterologiczne, a także skomplikowaną nieraz sytuację życiową. Są to ludzie, których nie zmieniają środki administracyjne ani represyjne, którzy wymagają nieraz pomocy w załatwieniu podstawowych spraw życiowych, porady, leczenia, a czasem samej tylko tolerancji ze strony społeczeństwa w granicach, na jakie pozwala brak wyraźnej szkodliwości społecznej ich zachowania.

11. W badaniach naszych na uwagę zasługuje inna jeszcze kategoria rejestrowanych — bardzo młodzi mężczyźni, w wieku poniżej 25 lat (18,9%), nie mający często kwalifikacji zawodowych, z osiągniętym przeważnie co najwyżej podstawowym wykształceniem, którzy często nigdy jeszcze nie pracowali i pozostają na utrzymaniu rodziców. I w tej kategorii ludzi stosunkowo często jak na ich młody wiek występowała karalność (ponad 1/3)

i stwierdzany przez MO fakt nadużywania alkoholu (również ponad 1/3)

Już na podstawie tych (nie popartych badaniami indywidualnymi) informacji rysują się oni jako młodzież, której proces socjalizacji przebiegał z zakłóceniami i która wymagała wcześniejszych starań, by nauczyć ją zawodu i wdrażać do systematycznej pracy, a także oddziaływań resocjalizacyjnych.

12. Ustawa przewiduje możliwość stosowania środków karnych wobec osób systematycznie uchylających się od pracy. Uporczywie uchylający się od pracy stanowili w całej naszej zbiorowości ok. 7%, wśród tych jednak, których rejestracja nastąpiła wcześniej i dla których upłynęło dostatecznie dużo czasu, by mogli stać się uporczywymi, odsetek ten wyniósł prawie 15%. Jako środek karny mogą być traktowane przez rejestrowanych także ich skierowania na roboty publiczne, co zostało zastosowane w okresie naszych badań w szerszym zakresie — nie tylko wobec uporczywie uchylających się od pracy, ale i wobec tych, którzy nie zostali

w ten sposób zakwalifikowani; zastosowano je wobec 1/4 osób rejestrowanych. Należy również wspomnieć, że dla 1/3 sam fakt rejestracji był poprzedzony ukaraniem przez kolegium, a ci, którzy byli już w ten sposób na wstępie ukarani, należeli potem do kategorii osób bardziej opornych, jeśli chodzi o ich dalsze włączenie się do pracy i przepracowanie w niej 6 miesięcy. Do bardziej opornych należały też osoby, które były uprzednio karane sądownie.

Nasuwają się w tej sprawie następujące wnioski: 1) stosowanie kary w związku z takim zachowaniem jak niepodejmowanie pracy jest głęboko niesłuszne, degradujące pracę i naruszające wolność jednostki, choćbyśmy nawet usiłowali tłumaczyć, że w karaniu tym nie chodzi o pracę, tylko o obowiązek rejestracji i inne obowiązki związane z realizacją ustawy; 2) karanie jest w takich przypadkach nieskuteczne, jak pokazały to także przedstawione wyżej wyniki. Jeśli przyjmiemy, że środki represyjne są stosowane wobec osób bardziej „problemowych”, to są to jednocześnie osoby wymagające innych metod, a stosowanie wobec nich kar powinno być ograniczone do przypadków naruszania przez nie przepisów karnych.

13. Uzyskane wyniki wskazują na liczne braki, trudności i problemy związane z funkcjonowaniem ustawy. Ich analiza prowadzi do wniosku, o zbędności ustawy. Jej skuteczność okazała się minimalna zarówno w stosunku do potrzeb, jak i do wysiłku wkładanego w realizację ustawy. Wykonanie ustawy miało charakter raczej formalny, zmiana tego charakteru wydaje się w ogóle niemożliwa bez dodatkowego zaplecza organizacyjnego i kadrowego. Jednocześnie w toku realizacji ustawy dublowana była praca innych, już działających instytucji (np. Wydziału Zatrudnienia). Wzmocnienie organizacyjne i kadrowe przydałoby się raczej tym właśnie instytucjom, a nie organom realizującym ustawę, która jest naszym zdaniem niepotrzebna.

Wykonanie ustawy pociągnęło za sobą określone koszty: materialne, kadrowe a także niewymierne w krótkim przedziale czasowym koszty niematerialne — zmiany w świadomości społecznej dotyczące stosunku do pracy (obniżenie wartości pracy stanowiącej przymusowy obowiązek), two-

rzenie mechanizmów unikania prawa itd. Kwoty wydatkowane na pokrycie kosztów funkcjonowania ustawy mogły być, naszym zdaniem, przeznaczone na inne cele i na finansowanie sposobów postępowania i działań wobec tych ważnych problemów społecznych, które, jak to wskazałyśmy, stanowią tło i uwarunkowania zjawiska uchylania się od pracy.