

## Bezrobocie minionych epok

**91 lat temu (dokładnie 27.01.1919 r.) Tymczasowy Naczelnik Państwa Józef Piłsudski podpisał dekret powołujący Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy (PUPP). Były to pierwsze polskie urzędy pracy. Moment to więc szczególny; skłania do sięgnięcia wstecz, do przyjrzenia się bezrobociu we wcześniejszych okresach – II RP i PRL. Wreszcie do odpowiedzi na pytanie: jak i na ile skutecznie radziły sobie z tym problemem instytucje państwa – zwłaszcza bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości, kiedy od podstaw tworzono instytucje rynku pracy.**

## II RP

Ten tyleż krótki, co interesujący okres rozkwitu ekspresjonizmu w europejskiej sztuce, czy świetności polskich skamandrytów, rozpoczął się w atmosferze powojennych nadziei, powszechnego w Polsce entuzjazmu wokół odbudowywanej państwowości. Do szerokiej gamy problemów, jakim nowe państwo musiało stawić czoła, należały: odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych, unifikacja państwa rozbitego przez ponad 100 lat na dzielnice, gdzie utrwalano trzy odmienne systemy polityczno-gospodarcze, czy wreszcie zacofanie, szczególnie we wschodnich dzielnicach. Nie wspominając o problemach etnicznych (Polacy stanowili ok. 68 proc. ogółu ludności) i dwóch ekonomicznych kryzysach. To właśnie te ostatnie stanowiły główne determinanty trudności gospodarczych w Polsce.

Nic dziwnego zatem, że dość szybko miejsce radości zajęły pesymizm i niepewność – potęgowane przez ciągle nierozwiązany problem bezrobocia, osiągający ogromne, nieznanne sprzed wojny rozmiary.

Przyjrzyjmy się liczbom. Tu, paradoksalnie, oficjalne rejestry przedwojennych urzędów pracy zdają się wskazywać na coś zgoła odmiennego.

Utrzymując się do 1929 r. na poziomie rzadko przekraczającym 200 000 osób, bezrobocie podniosło się rok później do 300 000, by osiągnąć punkt kulminacyjny w 1938 r. – 456 000. Aby zrozumieć skalę zjawiska, zauważmy, że liczba ludności w wieku produkcyjnym wynosiła w 1931 r. ponad 19 milionów, a w 1939 r. – prawie 22 miliony.

Paradoks staje się zrozumiały, gdy weźmie się pod uwagę, iż liczby odnoszą się jedynie do bezrobocia rejestrowanego – należy więc podchodzić doń z dystansem. Bezrobotni wszak świadomi minimalnych szans na znalezienie ofert tą drogą po prostu nie rejestrowali się. Więcej – inaczej niż dziś – przepisy ich do tego nie zachęcały. Umożliwiały one rejestrację jedynie osób niezatrudnionych, które wcześniej już pracowały. Poza rejestrami pozostawała liczna grupa nigdzie dotąd niepracujących, a więc wchodząca na rynek pracy młodzież czy kobiety pozostające na utrzymaniu męża lub rodziny. Sytuacja zmieniła się nieco w 1924 r., kiedy rejestracja mogła oznaczać objęcie (doraźną) pomocą w postaci zasiłku. Kolejna

zachęta pojawiła się w 1933 r., kiedy rozpoczęto organizowanie robót publicznych. Tyle oficjalne rejestry urzędów pracy.

Stan rzeczywisty przybliżają dane Drugiego Powszechnego Spisu Ludności z 1931 r. (pierwszy z 1921 r. w związku z postępującą w latach następnych falą repatriacji i migracji wewnętrznych uznaje się za mało reprezentatywny). W tym świetle w 1931 r. liczba bezrobotnych prawie dwukrotnie przewyższyła dane znane rejestrom urzędów pracy, sięgając grubo ponad 600 tys., podczas gdy rejestry PUPP informują nas o zaledwie 312 tys. Mało tego – zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez L. Landaua w 1935 r. – rejestrujący się w urzędach pośrednictwa pracy to zaledwie ćwierć ogółu bezrobotnych.

To nie wszystko, pozostaje jeszcze wieś. Bezrobocie na prowincji nie zostało bliżej zbadane; istnieją jedynie szacunki, z których wynika, że bezrobocie utajone, inaczej „połowiczne” czy nazywane po prostu „ludność zbędna”, w gospodarstwach chłopskich mogło sięgać od 2,4 do 8,8 miliona osób. Można przypuszczać, że dla większości z nich decyzja o przeniesieniu się do miasta była jedynie kwestią czasu, dla miast zaś kwestią dodatkowego bezrobocia.

Odmiennie wyglądała sytuacja kobiet. Ich odsetek zgodnie ze spisem ludności z 1921 r. sięgał 43,43 proc. zawodowo aktywnych mieszkańców kraju.

Charakterystyczna była cztero-, pięcio-, a nawet (w niektórych okresach) sześciokrotna przewaga mężczyzn w grupie zarejestrowanych bezrobotnych, co było konsekwencją zatrudniania ich w sektorach najbardziej narażonych na zwolnienia (np. budownictwo, przemysł maszynowy), w przeciwieństwie do kobiet, które zdominowały m.in. przemysł spożywczy.

Nie to jednak było najbardziej palącym problemem. Takowy stanowiła młodzież – wchodzące na rynek pracy pierwsze pokolenie urodzone tuż po wojnie, w większości z góry skazane na bezrobocie.

Powojenny przyrost naturalny, wynoszący w 1919 r. jeszcze ok. 96 tysięcy, po 7 latach sięgnął 544 tysięcy, tj. ponad 5 razy więcej. Tzw. okres kompensacyjny redukowałą będącą następstwem wojny lukę w piramidzie populacji (bezpośrednie ofiary wojny, spadek urodzin, wysoka śmiertelność niemowląt), ale jednocześnie przynosił dodatkowe i rosnące zapotrzebowanie na pracę. W 1936 r. pojawiła się pierwsza duża fala 15-latków. Kulminacji wyżu demograficznego spodziewano się w roku 1946.

Skalę problemu bezrobotnej młodzieży przybliży proste porównanie: z rolnictwa co rok odchodziło ze względu na starość, choroby itd. ok. 175 tysięcy osób, fala wyżowa zaś dostarczała w tym sektorze ok. 405 tysięcy młodych oczekujących na zatrudnienie. Nie inaczej sytuacja wyglądała poza rolnictwem; na ok. 70 tysięcy wakatów czekało dwa razy więcej nie pamiętających wojny kandydatów.

Tymczasem ani z wolna rozwijający się przemysł, ani sektor publiczny nie były w stanie zaabsorbować tak dużej rzeszy poszukujących pracy. Gorzej, problem pogłębiały ruchy migracyjne ludności: wychodźstwo ze wsi, powojenne powroty do ojczyzny (reemigracja).

Młodociani – według oficjalnych statystyk – stanowili ok. 7-9 proc. ogółu zatrudnionych w zakładach przemysłowych, lecz dokładniejsze, fragmentarycznie przeprowadzane badania zdradzają, że np. w Warszawie wskaźnik ten sięgał 50-70, a czasem 82 proc. Po 1935 r. drastycznie spadł do 2,6 proc., co należy wiązać z wprowadzeniem ustaw antykrzysowych.

Ci młodzi, którzy znaleźli zatrudnienie, nie mogli się jednak uznać za szczęśliwców. Przyszło im zmagać się z nagminnym łamaniem prawa ze strony pracodawcy, częstym wyzyskiem. Była to ciężka, wielogodzinna, źle opłacana praca, i to pod pozorem przyuczenia do zawodu.

Podobnie wyglądała sytuacja dorosłych, zdanych na łaskę pracodawców, którym zresztą również nie było łatwo. Pracodawcy uciekali się niekiedy do dość osobliwych praktyk zatrudnienia, będących próbą dostosowania się do niekorzystnej stacji gospodarczej i do ram (często na granicy) obowiązującego prawa. Tą drogą powstała ciesząca się szczególnym powodzeniem na Śląsku, tzw. świętówka, czyli bezpłatna przerwa w pracy, która pozwalała jednak na niezwalnianie pracowników. Podobnie jak system „turnusów”, który dawał pracodawcy możliwość odesłania pracownika na bezpłatny urlop pomiędzy kolejnymi okresami pracy. Kolejną praktyką było zatrudnianie „za rewersem”, co oznaczało podpisanie przez pracownika zgody na wypowiedzenie pracy – i to jeszcze przed jej podjęciem. Bezrobociu całkowitemu towarzyszyło w tym okresie tzw. bezrobocie częściowe, w ramach którego pracownik wykonywał swoją pracę przez jeden do pięciu dni w tygodniu. Tak zatrudnieni w przemyśle przetwórczym (tu dysponujemy najpełniejszymi danymi) stanowili ok. 25 proc. ogółu pracujących w tej branży.

### **Oczami bezrobotnych**

Nowatorską inicjatywą badawczą był ogłoszony przez Instytut Gospodarstwa Społecznego w 1931 r. konkurs na pamiętniki bezrobotnych. W odpowiedzi nadesłano w sumie 774 prace. Część z nich, później opublikowana, do dziś stanowi niezwykle cenny materiał będący doskonałym uzupełnieniem bezosobowych, oficjalnych statystyk. Pamiętniki (opublikowano je w pierwotnej wersji bez poprawek, korekty) obrazują trudne do zidentyfikowania dla badacza zjawiska; ukazują bezrobocie w całej jego ostrości, widziane oczami samych bezrobotnych, bez zbędnych upiększeń, bez przebarwień. W konkursie udział wzięło 672 pracowników fizycznych oraz 102 umysłowych.

Prace te to smutny obraz biedy. Dość powiedzieć, że o ile współcześnie za kluczowy problem uznaje się brak mobilności pionowej (brak możliwości rozwijania kariery), dziedziczenie biedy (dzieci dziedziczą niski status zawodowy i materialny swoich rodziców) – o tyle wówczas powszechnym był problem degradacji w ciągu jednego życia zawodowego. Mowa o zjawisku *cursus laborum* oznaczającym częstą zmianę wykonywanego zawodu w celu zdobycia

jakiegokolwiek zatrudnienia, co z biegiem czasu doprowadzało do degradacji i zawodowej, i społecznej. Tą drogą np. kaflarz stawał się kolejno robotnikiem w fabryce tytoniu, pracownikiem restauracji, kolei, zakładu piekarskiego, by w końcu zostać posługaczem.

Bezrobotny i jego rodzina radzili sobie, jak mogli. Przykładowo rodzina 5-osobowa, w tym 2 dzieci, żywiła się tylko dwoma zupami dostarczonymi przez komitet. Do tego dochodziły ziemniaki (również w ramach pomocy komitetu), które – ze względu na bardzo ograniczoną ilość węgla – gotowano raz dziennie i spożywano zamiast chleba. Inna rodzina z kolei, 3-osobowa, nie wydawała dziennie na jedzenie więcej niż 2 zł. Matka kupowała za 30 groszy zupę, młodsze dziecko dostawało pół litra mleka, starsze chleb i herbatę. Nie trzeba dodawać, że w takich warunkach utrzymanie higieny osobistej i zdrowia nie było priorytetem; nie dziwi więc powszechność różnych chorób, zwłaszcza układu oddechowego i anemii. Nierzadko w pamiętnikach opisywane były przypadki powiększających się długów w sklepach, eksmisji, alkoholizmu, a nawet prób samobójczych czy targnięcia się także na życie członków rodziny...

Uzupełnieniem obrazu klęski społecznej są badania ankietowe. Dowiadujemy się z nich o powszechności innych zjawisk: ciasnota mieszkaniowa, liczne przypadki zamieszkiwania przez rodzinę w jednej izbie, często w suterynie, brak podstawowych sprzętów domowych – takowe regularnie były sprzedawane do lombardu – jak: meble, zegarki, ale też pościel i odzież.

### **Instytucjonalna walka z bezrobociem...**

...była o tyle trudna, że odrodzona po 123 latach rozbiorów Rzeczpospolita musiała budować od podstaw instytucje rynku pracy, ich instrumenty i formy organizacyjne. Już pod koniec 1918 r. powstał Komitet Niesienia Pomocy Bezrobotnym, jednak pomoc przezeń oferowana miała charakter jedynie doraźny: zapomogi pieniężne, darowizny żywnościowe. Głównymi instytucjami walki z bezrobociem i łagodzeniem jego skutków były powołane na mocy dekretu w 1919 r. Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy, w których bezrobotny miał być rejestrowany i w których kierowano go do pracy. Na mocy dekretu rozpoczęto budowanie jednolitego dla całego kraju systemu pośrednictwa pracy (z wyjątkiem Górnego Śląska – tam nadal istniały powołane w 1918 r. na mocy prawa niemieckiego komunalne urzędy pośrednictwa pracy).

W 1924 r. powołano Fundusz Bezrobocia, który dysponował środkami na ustawowe zabezpieczenie w przypadku utraty pracy, którego beneficjentami stali się pracownicy fizyczni. Pracownikami umysłowymi miał się zająć Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych (od 1927 r.). Drogą ustawową powoływano co rusz kolejne instytucje, które z reguły po roku funkcjonowania przekształcano w inne (komitety, komisje, fundusze). Wynikało to z chronicznego braku dostatecznego finansowania.

Mimo to rolę, jaką odegrały one w zakresie działań osłonowych, ocenia się pozytywnie w przeciwieństwie do ogłoszonych w związku z kryzysem ustaw antykryzysowych. Zakładały one: skrócenie czasu pracy, likwidację nadliczbowek, limity zatrudnienia młodocianych, preferencje dla jedynych żywicieli rodziny. W wyniku kolejnych przekształceń powołano posiadający rozległe kompetencje Fundusz Pracy (FP, 1933), który obok pośrednictwa pracy (ewidencja bezrobotnych, miejsc pracy, kontrola) miał zajmować się m.in.: poradnictwem zawodowym, doraźną pomocą dla bezrobotnych (rozdawnictwo żywności), a nawet przedsięwzięciami kulturalno-oświatowymi adresowanymi do osób bezrobotnych. Istniał obowiązek odpracowania uzyskanej pomocy (np. roboty porządkowe).

Fundusz Pracy współpracował z innymi resortami inicjującymi organizację robót publicznych. Upatrywano w nich skutecznego instrumentu zarówno ożywienia gospodarczego, jak i częściowego zahamowania bezrobocia. Były to przede wszystkim prace związane z infrastrukturą komunikacyjną (budowa mostów, dróg), rozbudową kanalizacji oraz z prowadzeniem melioracji. W latach 1933-38 przepracowano w sumie ponad 77 milionów „robotniko-dni”, czyli dniówek. Kierowano do nich zarówno zarejestrowanych, jak i pozostających poza rejestrami bezrobotnych – w tym również ludność ze wsi. Niestety, wpływ robót publicznych na wyhamowanie wzrostu bezrobocia ocenia się jako minimalny. Ich efekty rozpląwały się w morzu potrzeb.

Za perełkę wśród przedsięwzięć FP uznaje się akcję przeprowadzoną wspólnie z Towarzystwem Ogródków Działkowych, w ramach której bezrobotni otrzymywali niezbędne narzędzia ogrodnicze, nasiona i nawozy, a ich uprawy były kontrolowane i oceniane. Beneficjenci otrzymywali w ten sposób pożyteczne zajęcia, ale też wyprodukowane przez siebie produkty żywnościowe, a nawet prawo do zatrzymania działki. Tak powstało ponad 48 tys. działek w całej Polsce.

Wybuch wojny przerwał próby restrukturyzacji gospodarki narodowej, uprzemysłowienia, zniweczył inicjowane od 1937 r. działania nakręcające koniunkturę.

## **Polska Ludowa**

Wraz z usunięciem korony z godła państwowego i dodaniem do nazwy państwa przymiotnika „ludowa” wkraczamy w czasy, kiedy bezrobocie przestało istnieć. Teoretycznie. Będące elementem ideologii socjalistycznej hasło pełnego zatrudnienia znalazło swój wyraz w przyjętej w 1952 r. Konstytucji PRL. Stanowić ona miała gwarancję pracy dla obywateli, dla państwa natomiast przymus tworzenia nowych miejsc pracy. Teoria mijała się z praktyką. Życie bowiem przyniosło swoisty dualizm rynku pracy – współistnienie oficjalnego rynku, opartego na dekreście jeszcze z 1945 r. o urzędach zatrudnienia, oraz drugiego zamkniętego dla większości obywateli, do którego biletem wstępu była rekomendacja odpowiedniej komórki organizacyjnej PZPR. To właśnie tą drogą powstała obejmująca kadre kierowniczą, wyższy personel, nauczycieli itd. – tzw. nomenklatura.

Ideologiczne podstawy regulacji oficjalnego rynku pracy połączone z nieefektywnie funkcjonującym i nadmiernie rozbudowanym aparatem biurokratycznym powodowały zachwianie korelacji pomiędzy popytem i podażą na pracę oraz wydajnością pracy a wynagrodzeniem. W efekcie zaistniała dość osobliwa kategoria bezrobocia – „bezrobocie w zakładach pracy”, nazywana również: „zbędni wśród zatrudnionych”, która według niektórych szacunków mogła sięgać nawet połowy pracowników sektora uspołecznionego (państwowe lub spółdzielcze zakłady pracy).

Słusznej w założeniach i nieefektywnej w skutkach polityce zatrudnienia towarzyszyły długofalowe działania państwa, będące odpowiedzią na klęskę demograficzną stanowiącą następstwo wojny – czyli ok. 6 milionów bezpośrednich ofiar. Niwelowaniu luki demograficznej służyć miała zmiana prawa małżeńskiego (zmniejszenie dolnej granicy wieku umożliwiającego legalne zawieranie małżeństwa), ale też np. zakaz aborcji. Między innymi to doprowadziło do potężnego przyrostu ludności, który w swym szczytowym momencie – w latach 1950-1951 – przekroczył 19 promili. Ludność Polski w tym okresie wzrosła z 25 milionów do prawie 30.

Po odbudowie kraju z powojennych zniszczeń socjalistyczne władze przystąpiły do jego modernizacji. Dwa plany: 6-letni i 5-letni – poprzez budowę kombinatów (np. Nowa Huta) – przyniosły Polakom realną szansę na zatrudnienie. I to aż tak dużą, że procesy demograficzne nie mogły dostarczyć wystarczająco dużo rąk do pracy. Zjawiska tego nie należy jednak rozumieć jako zakończoną sukcesem realizację lewicowego postulatu pełnego zatrudnienia. Przeciwnie, opisane zjawisko miało charakter lokalny, było następstwem skoncentrowania dużych inwestycji, głównie przemysłu ciężkiego. Były to – rzecz można – oazy rozwoju (choć niekoniecznie korzystnie zaprojektowane i dobrze zarządzane) otoczone pustynią, na której dominowały „lokalne nadwyżki siły roboczej”. W ten sposób władze określały w istocie regularne bezrobocie. Uciekały się do tego typu określeń, ukrywając rzeczywistą skalę problemu, w świetle którego instytucje państwa nie były w stanie zaspokoić zapotrzebowania na nowe miejsca pracy, co notabene stało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjnym prawem obywatela do zatrudnienia.

Rosnąca skala problemu bezrobocia nie mogła być na dłuższą metę utrzymywana w tajemnicy przed społeczeństwem. Zwłaszcza wobec wydarzeń „polskiego października 1956”, którego jedną ze „zdobyczy” miała być jawność między innymi problemu bezrobocia. Nie jest więc dziełem przypadku, że pierwsze obszerne badania zjawiska przeprowadzono w 1957 r. przez Instytut Gospodarstwa Społecznego przy SGPiS – SGH w Warszawie.

Badanie to miało charakter ankietowy i obejmowało 7 wybranych miast powiatowych. W świetle uzyskanych rezultatów charakterystyczna jest dominująca liczba kobiet wśród bezrobotnych, sięgająca od 58 proc. (Lidzbark Warmiński) do 88 proc. (Tomaszów). Podobnie liczne były grupy bezrobotnych bez jakiegokolwiek wykształcenia oraz analfabetów. Czas

pozostawania bez zatrudnienia w przypadku aż 75 proc. badanych wynosił niewiele ponad 4 tygodnie.

### **Interwencja państwa**

Walka z bezrobociem – poprzez finansowe wspieranie programów lokalnego ożywienia gospodarczego będących w szczególnie trudnej sytuacji miast – stanowiła cel powołanego w 1956 r. Funduszu Interwencyjnego. Decyzja co do podziału środków pozostawała w gestii Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej; dalej były one przekazywane do prezydów rad narodowych miejscowości dotkniętych jawnym bezrobociem. Beneficjent otrzymywał je w postaci pożyczek (bezzwrotnych) lub korzystnych kredytów bankowych. W ten sposób organizowano roboty publiczne, nowe miejsca pracy, wypłacano zapomogi pieniężne, realizowano szkolenia. Ze środków funduszu skorzystało ponad 80 proc. urzędów pracy. Mimo że biurokratyczna machina PRL nie zawsze trafnie wykorzystywała środki funduszu, należy odnotować, że całościowa jego ocena jest pozytywna.

Inną formą pomocy dla bezrobotnych były zapomogi. By takową otrzymać, musiała zostać zbadana sytuacja występującego po nią bezrobotnego. Procedurę rozpoczynano od analizy informacji zawartych w formularzu rejestracyjnym, zwłaszcza sytuacji rodzinnej zainteresowanego; dane te musiały zostać potwierdzone przez wywiad społeczny. Podstawowa wielkość zapomogi równała się kwocie określonej jako minimum kosztów utrzymania, czyli np. w 1957 r. – 300 zł. Mogła być zwiększona nawet dwukrotnie w zależności od liczby członków rodziny pozostających na utrzymaniu.

Niestety, współcześnie nie istnieją obszerne opracowania ukazujące szczegółowo poszczególne aspekty bezrobocia Polski Ludowej, nie pozwalając tym samym na jego rzetelne poznanie. Przytoczone wnioski z badań IGS, choć obszerne, nigdy nie zostały w całości opublikowane.

Ostatnie dekady PRL znamionują pogłębiające się trudności w gospodarce narodowej, które ostatecznie wywołały największy w okresie powojennym kryzys, całkowicie niweczając plany budowy państwa według przyjętej po 1945 r. ideologii. Doprowadziło to do Okrągłego Stołu i w konsekwencji do transformacji ustrojowej.

Problem bezrobocia towarzyszy Polakom nadal. Z tą jednak różnicą, że dzisiejsze urzędy pracy – inaczej niż te z międzywojnia czy PRL – mogą liczyć na dofinansowanie nie tylko z budżetu państwa, ale również z budżetu Unii Europejskiej. Między innymi w tym fakcie należy dopatrywać się źródeł sukcesu, jakim bez wątpienia była jeszcze do niedawna jednocyfrowa stopa bezrobocia. Z tym również faktem można wiązać nadzieję, że problem braku pracy w przyszłości nie osiągnie skali znanej nam z historii.

**Marek Kozłowski**

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, KAW, Warszawa 1991.

Mlonek K., *Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań*, KUP, Warszawa 1999.

*Mały rocznik statystyczny 1930-1939*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Ciechocińska M., *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, PWE, Warszawa 1965.

Sobczak L., *Rynek pracy w Polsce Ludowej*, PWE, Warszawa 1958.