

*Anna Jarosz-Nojszewska\**

## **BEZROBOCIE W POLSCE W LATACH 1918–2018**

### **Streszczenie**

Artykuł stanowi syntetyczne omówienie i analizę zjawiska bezrobocia w trzech okresach – Drugiej Rzeczypospolitej, Polskiej Ludowej oraz Trzeciej Rzeczypospolitej. Bezrobocie w Polsce w całym badanym okresie było konsekwencją zarówno uwarunkowań historycznych, jak i zmian ekonomiczno-społecznych. W okresie międzywojennym bezrobocie było efektem powojennego wyżu demograficznego, zacofanej struktury gospodarczej państwa oraz wielkiego kryzysu gospodarczego. Po drugiej wojnie światowej Polska znalazła się w bloku państw komunistycznych, a ideologia komunistyczna zakładała likwidację bezrobocia i realizację polityki pełnego zatrudnienia. W PRL realizacja polityki pełnego zatrudnienia przyniosła w efekcie bezrobocie ukryte, będące dużym obciążeniem dla państwowej gospodarki. Sytuacja uległa zmianie po transformacji ustrojowej lat 90. Po 1989 r. ponownie pojawiło się prawnie usankcjonowane bezrobocie, które było wynikiem przemian gospodarczych i społecznych. We wszystkich badanych okresach bezrobocie najbardziej dotykało młodzież oraz kobiety. Problem bezrobocia (zmniejszającego się w ostatnich latach) nadal dotyczy polskiej gospodarki. Dzięki pomocy Unii Europejskiej oraz rządowym programom rynku pracy zjawisko to ma znacznie łagodniejszy charakter.

Słowa kluczowe: bezrobocie, praca, zatrudnienie, Druga Rzeczpospolita, Polska Rzeczpospolita Ludowa, Trzecia Rzeczpospolita

### **Uwagi wstępne**

W ciągu ostatnich stu lat od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. zjawisko bezrobocia było jednym z najważniejszych problemów

---

\* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

społeczno-gospodarczych, choć w różnych okresach przybierało różną postać, zmieniała się także jego skala i struktura. Celem artykułu jest syntetyczna analiza zjawiska bezrobocia w trzech okresach – Drugiej Rzeczypospolitej, Polski Ludowej oraz Trzeciej Rzeczypospolitej. Problematyka związana z bezrobociem zawsze znajdowała się w centrum zainteresowania opinii publicznej. Jednak nie w każdym z wymienionych okresów była możliwość prowadzenia obiektywnych badań na tym zjawiskiem. W konsekwencji brak jest źródeł, także statystycznych, pozwalających na dokładne poznanie dynamiki i zasięgu bezrobocia oraz brak opracowań naukowych poświęconych tej tematyce dla okresu PRL.

W Drugiej Rzeczypospolitej problem bezrobocia wzbudzał duże zainteresowanie naukowców. Wśród licznych prac z tego okresu dominuje literatura socjologiczna, znacznie mniej mamy opracowań typu ekonomicznego. Szczególnie zasługi w badaniu bezrobocia miał Instytut Gospodarstwa Społecznego, którego konkursom na pamiętniki bezrobotnych zawdzięczamy niezwykle cenne źródła do społecznych skutków bezrobocia<sup>1</sup>. W okresie powojennym problematyką bezrobocia w Drugiej RP zajmowali się Maria Ciechocińska<sup>2</sup> i Zbigniew Landau<sup>3</sup>, Marta Dolecka<sup>4</sup>, Marcin Graban<sup>5</sup> oraz Krystyna Mlonek<sup>6</sup>, a zagadnieniem ubezpieczenia od bezrobocia w tym okresie – Jan Nowacki i Anna Jarosz-Nojszewska<sup>7</sup>.

Badania nad bezrobociem w okresie PRL są znacznie szerzej prowadzone dopiero od kilku lat. W okresie Polski Ludowej bezrobocie nie znajdowało się w centrum zainteresowania naukowców, co wiązało się z realizowaną przez państwo ze względów

<sup>1</sup> *Pamiętniki bezrobotnych*, Warszawa 1933; omówienie stanu badań na temat bezrobocia w latach 1918–1939 patrz: A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenie od bezrobocia w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr. hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Warszawa 2012, s. 211; K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań*, Warszawa 1999, s. 17–67.

<sup>2</sup> M. Ciechocińska, *Spis roku 1931 jako źródło danych o bezrobociu wśród ludności miejskiej w Polsce*, „Przegląd Statystyczny” nr 4, 1960; M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965; *eadem*, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965.

<sup>3</sup> Z. Landau, *Bezrobocie w Polsce w latach 1930–1935*, >>Śląski Kwartalnik Historyczny „Sobótka”<< nr 1, 1969, s. 57–91; Z. Landu, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971.

<sup>4</sup> M.in. M. Dolecka, D. Raczkiewicz, *Bezrobocie w Polsce w okresie międzywojennym w kontekście jakości danych w spisach ludności*, „Annales UMCS”, Sectio H „Oeconomia” nr 48(2), 2014; *idem*, *Próby ograniczenia skutków bezrobocia w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Idee gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*, Lublin 1996, s. 125–142; *idem*, *Przyczyny i charakter bezrobocia w Lublinie w okresie międzywojennym*, „Annales UMCS” Sectio F, vol. LXVII, nr 1, 2012.

<sup>5</sup> M. Graban, *Unemployment and Homelessness in the City of Poznań in 1929–1939*, „Studia Historiae Oeconomicae” nr 32, 2014, s. 77–108.

<sup>6</sup> K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce...*, *op.cit.*

<sup>7</sup> J. Nowacki, *Ubezpieczenie na wypadek braku pracy*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. Cz. Jackowiak, Wrocław 1991, s. 151–157; A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenie od bezrobocia...*, *op.cit.*, s. 211–225.

ideologicznych polityką pełnego zatrudnienia. Względy ideologiczne nie pozwalały na obiektywne badania, a źródła statystyczne z tego okresu także nie oddają skali zjawiska. W tym czasie jedynie na fali odwilży popaździernikowej, reaktywowany po wojnie IGS przeprowadził badania nad bezrobociem na lokalnych rynkach pracy<sup>8</sup>. W 1990 r. ukazała się praca Józefa Nowickiego, który podjął się oszacowania skali bezrobocia ukrytego w gospodarce Polski<sup>9</sup>. Dopiero po transformacji ustrojowej stało się możliwe podjęcie szerszych badań nad bezrobociem w gospodarce socjalistycznej. W ujęciu historycznym o problemach bezrobocia w okresie PRL lub szerzej na temat funkcjonowania całego rynku pracy pisali Tomasz Terteka<sup>10</sup>, Paweł Grata<sup>11</sup>, Jerzy Kochanowski<sup>12</sup>, Sławomir Kamosiński<sup>13</sup>. Na marginesie znacznie szczerzej tematycznie zakrojonych prac problematykę bezrobocia podejmowali m.in. Natalia Jarska<sup>14</sup>, Marcin Zaremba<sup>15</sup> oraz Dariusz Jarosz<sup>16</sup>. Pomimo większego zainteresowania tym tematem w ostatnich latach nadal jednak nie ma monografii w całości poświęconej bezrobociu w socjalistycznej Polsce.

Znacznie więcej opracowań na temat bezrobocia dotyczy okresu już po transformacji ustrojowej. W większości są to prace napisane przez socjologów lub ekonomistów. Dopiero w ostatnich latach badania nad bezrobociem w Trzeciej RP pojawiły się w kręgu zainteresowań historyków gospodarczych<sup>17</sup>. Należy się spodziewać, że w najbliższych latach pojawią się monografie kompleksowo omawiające problematykę bezrobocia w Polsce po okresie transformacji. Nieocenionym źródłem dla tego okresu są publikacje i bazy internetowe Głównego Urzędy Statystycznego<sup>18</sup>.

<sup>8</sup> Badania zostały szerzej opisane w pracy K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce...*, op.cit., s. 67–101.

<sup>9</sup> J. Nowicki, *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, Warszawa 1990; badania na ten temat prowadzili też: M. Góra, M. Rutkowski, *Popyt na pracę oraz bezrobocie ukryte w Polsce w latach 80-tych*, „Ekonomista” nr 2–3, 1990.

<sup>10</sup> T. Terteka, *Propozycje pomocy socjalnej dla bezrobotnych w programach opozycji demokratycznej w latach 1979–1989*, „Białostockie Teki Historyczne” t. 6, 2008, s. 217–227.

<sup>11</sup> P. Grata, *Przemiany w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949*, [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XIX wieku*, t. V, red. P. Grata, Rzeszów 2017, s. 75–96.

<sup>12</sup> J. Kochanowski, „Niepotrzebni muszą odejść”, czyli widmo bezrobocia 1956–1957, „Polska 1944/45–1989. Studia i Materiały” t. XIV, 2016, s. 61–98.

<sup>13</sup> S. Kamosiński, *Praca jako obowiązek a praca jako źródło satysfakcji. Studium historyczne roli i znaczenia pracy w dziejach Polski*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 19, 2015, s. 63–79.

<sup>14</sup> N. Jarska, *Kobiety z marmuru. Robotnice w Polsce w latach 1945–1960*, Warszawa 2015, s. 35–44, 219–225.

<sup>15</sup> M. Zaremba, *Wielka trwoga. Polska 1944–1947*, Kraków–Warszawa 2012, s. 233–246.

<sup>16</sup> D. Jarosz, *Polacy a stalinizm 1948–1956*, Warszawa 2000, s. 120–124.

<sup>17</sup> A. Jarosz-Nojszewska, *Bezrobocie i wykluczenie*, [w:] *Problemy gospodarcze Trzeciej Rzeczypospolitej*, red. A. Jarosz-Nojszewska, Warszawa 2017, s. 175–190.

<sup>18</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/> [dostęp 10.01.2018].

## 1. Druga Rzeczpospolita

Bezrobocie w Drugiej Rzeczypospolitej było stałym zjawiskiem, spowodowanym z jednej strony ogromnym przeludnieniem wsi, z drugiej zaś słabo rozwiniętym przemysłem. Niezależnie od bezrobocia całkowitego częstym zjawiskiem było bezrobocie częściowe. Nie znamy dokładnej liczby bezrobotnych w tym okresie. Główny Urząd Statystyczny zbierał informacje wyłącznie o liczbie osób zarejestrowanych w Państwowych Urzędach Pośrednictwa Pracy, ale były to dane niższe od rzeczywistości pozostających bez pracy.

Pierwszym okresem nasilonego bezrobocia były miesiące bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości, ponieważ w wyniku działań wojennych dużo zakładów przemysłowych zostało zniszczonych. Bezrobocie w tym okresie szacowano na 650 tys.–1 mln osób<sup>19</sup>. W listopadzie 1919 r. Sejm uchwalił ustawę o doraźnej pomocy dla bezrobotnych. Zgodnie z jej postanowieniami uprawnionymi do odbierania zasiłków byli robotnicy utrzymujący się z pracy najemnej, którzy nie posiadali własnego majątku lub dochodów, pozwalających im utrzymać siebie i rodzinę. Maksymalny okres otrzymywania zasiłku wynosił 13 tygodni<sup>20</sup>.

W pierwszej połowie 1919 r. bezrobocie zaczęło się zmniejszać. Było to spowodowane głównie powstaniem polskiej armii, do której początkowo prowadzono zaciąg ochotniczy, a później zmobilizowano sześć roczników, oraz zatrudnianiem robotników w zakładach pracujących na potrzeby wojska. W tym samym czasie rząd przeznaczył 100 mln marek polskich na organizację robót publicznych, przy których do 1 lipca 1919 r. znalazło zatrudnienie ponad 90 tys. osób. Dalszą redukcję bezrobocia wywołało stopniowe uruchamianie kolejnych zakładów przemysłowych oraz popierana przez państwo emigracja. W tym okresie Polacy wyjeżdżali, szukając pracy, głównie do Francji i Stanów Zjednoczonych<sup>21</sup>. Atrakcyjnym kierunkiem, szczególnie dla polskich górników, była także Belgia. Wybuch wojny polsko-radzieckiej i powołanie do wojska kolejnych roczników mężczyzn również wywarły duży wpływ na spadek bezrobocia. Ożywienie gospodarcze i rozbudowa armii spowodowały, że w latach 1922–1923 poziom bezrobocia był bardzo niski.

<sup>19</sup> Z. Landau, *Bezrobocie*, [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polskie do 1945 roku*, t. I, Warszawa 1981, s. 32–33.

<sup>20</sup> Ustawa tymczasowa z dnia 4 listopada 1919 r. o doraźnej pomocy dla bezrobotnych, DzU 1919, nr 89, poz. 483; patrz też: J. Drecki, *Bezrobocie w Polsce niepodległej*, [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, t. II, Poznań 1929, s. 280–281.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 372–374; patrz też: H. Janowska, *Wpływ emigracji na rynek pracy w Polsce w latach 1919–1939*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939” t. 7, 1964.

Jednak sytuacja szybko uległa zmianie<sup>22</sup>. Recesja gospodarcza lat 1924–1926 spowodowała, że w kwietniu 1926 r. liczba robotników pozbawionych pracy osiągnęła 310,5 tys.<sup>23</sup> W tym okresie, ustawą z 18 lipca 1924 r., wprowadzono ubezpieczenie od bezrobocia<sup>24</sup>, którym zostali objęci robotnicy w wieku powyżej 18 lat, pracujący w przedsiębiorstwach przemysłowych zatrudniających powyżej 5 osób. Ustawa przyznawała im prawo do zasiłku wyłącznie w wypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z przyczyn niezawinionych przez ubezpieczonego<sup>25</sup>. Zasiłek można było pobierać maksymalnie przez 13 tygodni w ciągu roku, a jego wysokość była uzależniona od sytuacji rodzinnej osoby ubezpieczonej. Najniższa stawka była dla osób samotnych, a rosła wraz z liczbą osób pozostających na utrzymaniu bezrobotnego<sup>26</sup>. Na podstawie ustawy stworzono Fundusz Bezrobocia, który działał pod kontrolą ministra pracy i opieki społecznej. Połowa jego dochodów pochodziła ze Skarbu Państwa, a połowa ze składek, które wpłacali pracodawcy (75%) i ubezpieczeni (25%)<sup>27</sup>.

W styczniu 1925 r. nowela do ustawy zezwoliła ministrowi pracy i opieki społecznej na przedłużenie okresu wypłacania ustawowych zasiłków do 26 tygodni, a w kolejnych latach do 17 tygodni<sup>28</sup>. Korzystając z przyznanых mu uprawnień, minister uruchomił m.in. wypłacanie zasiłków pracownikom sezonowym<sup>29</sup>. Podwyższeniu uległa też wysokość świadczeń. W 1929 r. o 10% podniesiono wysokość zasiłku, przy równoczesnym obniżeniu o 10% wymiaru składki<sup>30</sup>. Przeprowadzaniu tych zmian sprzyjała dobra koniunktura lat 1925–1928.

Ustawa z dnia 26 października 1925 r. rozciągnęła obowiązek ubezpieczenia na wypadek braku pracy na pracowników umysłowych, zarabiających powyżej 500 zł miesięcznie<sup>31</sup>. Dwa lata później Rozporządzeniem Prezydenta z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych<sup>32</sup> ubezpieczenie objęło wszystkich pracowników umysłowych w wieku powyżej 16 lat, bez względu na wysokość wynagrodzenia.

Pracownicy umysłowi mieli korzystniejsze zasady przyznawania świadczeń. W przypadku utraty pracy otrzymywali zasiłek przez okres od 6 do 9 miesięcy,

<sup>22</sup> Z. Landau, *Bezrobocie*, *op.cit.*, s. 32–33.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>24</sup> DzURP 1924, nr 76, poz. 650; J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Sopot, b.r.w. [1998], s. 57.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> J. Nowacki, *op.cit.*, s. 152.

<sup>27</sup> J. Drecki, *op.cit.*, s. 381.

<sup>28</sup> DzURP 1925, nr 15, poz. 97.

<sup>29</sup> Szerzej patrz: A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenie od bezrobocia...*, *op.cit.*, s. 217–218.

<sup>30</sup> DzU 1929, nr 48, poz. 401.

<sup>31</sup> DzU 1925, nr 120, poz. 185.

<sup>32</sup> DzU 1927, nr 106, poz. 911.

w wysokości 30% podstawy dla pracownika samotnego i 40% podstawy wymiaru dla pracownika posiadającego rodzinę. Podstawę do ustalenia wysokości zasiłku stanowiła przeciętna płaca podstawowa ubezpieczonego. Dodatkowo ubezpieczonemu przysługiwał dodatek rodzinny. W odróżnieniu od ubezpieczenia robotników, ubezpieczenie pracowników umysłowych było finansowane wyłącznie ze składek<sup>33</sup>.

Niezależnie od wprowadzenia ubezpieczenia od utraty pracy, w drugiej połowie lat 20. rząd starał się organizować pomoc rzeczową dla bezrobotnych. Kontynuowano też zatrudnianie bezrobotnych przy robotach publicznych, które były prowadzone przez samorządy i organizacje społeczne, a finansowane z nisko oprocentowanych pożyczek udzielanych rząd. W 1925 r. na robotach publicznych zatrudniano 14,5 tys. osób, a w latach 1926–1929 aż 26–34 tys. osób<sup>34</sup>.

Ogromny wzrost bezrobocia spowodował Wielki Kryzys Gospodarczy. Odsetek bezrobotnych w Polsce przekroczył wówczas 43%. Największy spadek liczby pracujących odnotowano w przemyśle budowlanym (o 61%), mineralnym (o 51%) i w hutnictwie (o 48%)<sup>35</sup>. Kryzys upowszechnił też praktykę częściowego zatrudnienia, czego efektem było zwiększenie zasięgu częściowego bezrobocia, szczególnie w przemyśle włókienniczym.

Kryzys spowodował zmiany w dotychczasowej polityce państwa wobec bezrobotnych. Początkowo robotnikom częściowo bezrobotnym przyznawano prawo do zasiłków, na mocy specjalnych rozporządzeń ministra pracy i opieki społecznej<sup>36</sup>. Jednak w następnych latach, na skutek powiększającego się bezrobocia i braku środków, zaniechano pomocy dla osób częściowo bezrobotnych<sup>37</sup>. Rząd planował wprowadzić skrócenie długości dnia pracy, chcąc w ten sposób zlikwidować bezrobocie. Jednak w 1932 r. polityka rządu uległa zasadniczej zmianie, co w konsekwencji doprowadziło do pogorszenia istniejącego wówczas ustawodawstwa pracy – m.in. w marcu 1933 r. wydłużono o dwie godziny tydzień pracy (z 46 do 48) bez zmiany wynagrodzenia<sup>38</sup>.

Nagły wzrost liczby bezrobotnych spowodował, że ze względu na zwiększone wydatki Fundusz Bezrobocia musiał zaciągać poważne pożyczki od Skarbu Państwa<sup>39</sup>. W tej sytuacji minister pracy i opieki społecznej w marcu 1931 r. przywrócił pierwotny wymiar wysokości składki i zasiłku<sup>40</sup>. W marcu 1932 r. ubezpieczenie

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Z. Landau, *Roboty publiczne*, *op.cit.*, s. 184.

<sup>35</sup> J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa 2000, s. 274–276.

<sup>36</sup> Szerzej patrz: A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenie od bezrobocia...*, *op.cit.*, s. 221.

<sup>37</sup> M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej...*, *op.cit.*, s. 88.

<sup>38</sup> DzU 1933, nr 27, poz. 227; Z. Landau, *Polskie ustawodawstwo...*, *op.cit.*, s. 11.

<sup>39</sup> J. Nowacki, *op.cit.*, s. 154.

<sup>40</sup> DzU 1931, nr 27, poz. 187.

na wypadek bezrobocia znowelizowano<sup>41</sup>. Zaostrzono warunki uzyskiwania świadczeń, zmniejszono wysokość zasiłków, wprowadzając nowy sposób ich obliczania i ograniczono prawo ministra pracy i opieki społecznej do wydłużania okresu zasiłkowego. W wyniku wprowadzonych zmian liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłki spadła o blisko 50%. Udało się też zmniejszyć wydatki na świadczenia dla ubezpieczonych i podwyższyć dochody Funduszu. Pod koniec 1932 r. Fundusz osiągnął nadwyżkę, która miała zostać przeznaczona na spłatę zadłużenia powstałego w latach wcześniejszych<sup>42</sup>.

W okresie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego poważnym niedoborem finansowym dotknięte było także ubezpieczenie od bezrobocia pracowników umysłowych<sup>43</sup>. Niedobór ten pokrywano z funduszy przeznaczonych na świadczenia emerytalne. W 1933 r. wydano ustawę zmieniającą prawa do świadczeń z tego ubezpieczenia. Wyłączała ona z ubezpieczenia od bezrobocia osoby pobierające emerytury i wstrzymała wypłaty zasiłków dla pracowników sezonowych. Wydłużono też okres wyczekiwania na zasiłek do 12 miesięcy w ubezpieczeniu w ciągu 24 miesięcy poprzedzających utratę pracy<sup>44</sup> oraz podwyższono składki<sup>45</sup>.

Szukając nowych możliwości rozwiązania problemu bezrobocia, rząd organizował akcje pomocy doraźnej. Powstały specjalne instytucje – Naczelny Komitet do spraw Bezrobocia, Ministerialna Komisja do spraw Bezrobocia, Fundusz Pomocy Bezrobotnym i Fundusz Pracy<sup>46</sup>. Utworzony w 1933 r. Fundusz Pracy miał na celu zapewnienie pracy bezrobotnym<sup>47</sup>. Swoją działalnością objął głównie organizowanie i prowadzenie robót publicznych. Zajmował się także pośrednictwem pracy i pomocą doraźną dla bezrobotnych, a w 1934 r., po połączeniu z Funduszem Bezrobocia, przejął jeszcze sprawy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Liczba zatrudnionych w ramach robót publicznych stopniowo wzrastała, dochodząc w 1937 r. do 360 tys. osób, co w konsekwencji przyczyniło się do załagodzenia bezrobocia<sup>48</sup>. Poza robotami publicznymi podjęto też akcję zatrudniania młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Absolwenci nie mogli rejestrować się w Biurach Pośrednictwa Pracy i nie mogli być kierowani do pracy przy robotach publicznych. Dlatego

<sup>41</sup> DzU 1932, nr 39, poz. 399; kolejne zmiany wprowadziły rozporządzenia: DzU 1933, nr 45, poz. 349; DzU 1933, nr 9, poz. 57; DzU 1933, nr 26, poz. 215.

<sup>42</sup> L. Mackiewicz-Golik, *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 74.

<sup>43</sup> DzU 1933, nr 45, poz. 349.

<sup>44</sup> DzU 1933, nr 50, poz. 394.

<sup>45</sup> DzU 1933, nr 45, poz. 349.

<sup>46</sup> M. Ciechocińska, *Próby walki...*, *op.cit.*, s. 234–235.

<sup>47</sup> DzU 1933, nr 22, poz. 163.

<sup>48</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *op.cit.*, s. 529–530.

zaczęto dla młodych ludzi organizować Ochotnicze Obozy Pracy. Zbyt mały zasięg tej akcji zdecydował jednak o tym, że nie odegrała ona większej roli w likwidowaniu bezrobocia wśród młodzieży<sup>49</sup>.

Zwiększenie zatrudnienia, jakie nastąpiło po zakończeniu kryzysu, nie spowodowało zmian na rynku pracy, ponieważ na miejsce robotników, którzy znajdowali pracę, napływali kolejni ludzie z przeludnionych wsi.

## 2. Polska Rzeczpospolita Ludowa

Po zakończeniu drugiej wojny światowej, w zmienionych warunkach politycznych zaczęto realizować politykę pełnego zatrudnienia. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>50</sup> gwarantowała każdemu obywatelowi prawo do pracy. Pełne zatrudnienie było nie tylko ważnym czynnikiem ekonomicznym socjalistycznego państwa, ale również ważnym celem społecznym. W państwie komunistycznym bezrobocie miało zostać całkowicie wyeliminowane i oficjalnie nie istniało. Nie prowadzono więc statystyk bezrobotnych, a jedynie rejestrowano poszukujących pracy, a więc osoby, które zgłaszały się do urzędów zatrudnienia.

Sytuacja na rynku pracy była wyjątkowo ciężka w pierwszym okresie po wyzwoleniu. Zniszczenia wojenne, demontaż zakładów przemysłowych przez Armię Czerwoną, braki w zaopatrzeniu powodowały, że pod koniec 1944 r. w niektórych regionach bezrobocie miało charakter masowy. Największe problemy ze znalezieniem pracy były w centralnej, północno-wschodniej oraz południowej Polsce. Z kolei na Górnym i Dolnym Śląsku brakowało rąk do pracy. W niektórych regionach kraju władze lokalne zaczęły organizować prace interwencyjne dla bezrobotnych, zwykle przy odgruzowywaniu miast i uruchamianiu przedsiębiorstw komunalnych. Działania te miały jednak ograniczony zasięg. Rozwiązanie problemu widziano głównie w migracji na tzw. Ziemię Odzyskaną<sup>51</sup>.

W roku 1945, wraz ze stopniową odbudową zniszczeń sytuacja zaczynała się poprawiać, jednak bezrobocie nadal pozostawało poważnym problemem. W okresie powojennej odbudowy i realizacji Planu Trzyletniego duże bezrobocie istniało w miastach. W 1947 r. pracy poszukiwało oficjalnie 81 tys. osób, przy 21 tys. wolnych miejsc pracy. W 1948 r. sytuacja uległa pogorszeniu – pracy szukało 125 tys.

<sup>49</sup> M. Ciechocińska, *Próby walki...*, *op.cit.*, s. 234–235.

<sup>50</sup> DzU 1952, nr 53, poz. 232.

<sup>51</sup> P. Grata, *op.cit.*, s. 80; M. Zaremba, *op.cit.*, s. 243–244.



osób, przy 25 tys. wolnych miejsc pracy. W kolejnym roku (1949) pracy poszukiwało 71 tys., przy 75 tys. wolnych miejsc pracy<sup>52</sup>.

W pierwszym okresie po wojnie obowiązywało przedwojenne ustawodawstwo. Stopniowo jednak zaczęto wprowadzać zmiany. Już w 1945 r. zniesiono zasiłki dla osób bezrobotnych, a w 1950 r. zlikwidowano Fundusz Pracy<sup>53</sup>. Organizację systemu pośrednictwa pracy rozpoczęto w 1945 r., powołując państwowe urzędy zatrudnienia, będące organami Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej<sup>54</sup>. Działyły one do 1950 r., kiedy zostały przekształcone w wydziały prezydiów rad narodowych<sup>55</sup>. Wydziały zatrudnienia związane zostały z radami narodowymi szczebla wojewódzkiego i powiatowego, natomiast merytorycznie nadal podlegały Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Po likwidacji tegoż ministerstwa w 1960 r. nadzór nad nimi przejął Komitet Pracy i Płac<sup>56</sup>. W 1972 r. powstało Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, zaś po reformie administracyjnej 1975 r. pośrednictwem pracy zajmowały się podległe mu wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych, działające przy urzędach wojewódzkich i miejskich<sup>57</sup>.

W okresie realizacji Planu Sześcioletniego państwo prowadziło forsowne uprzemysłowienie kraju, co pociągnęło za sobą duży wzrost zatrudnienia. Popyt na pracę w tym okresie doprowadził do zatrudnienia dziesiątków tysięcy osób dotychczas niepracujących zawodowo i zlikwidowania bezrobocia w miastach. W znacznej mierze wiązało się to z migracją ze wsi i ukształtowania dużej liczebnie warstwy społecznej chłoporobotników<sup>58</sup>. W 1952 r. na 2 tys. osób oficjalnie poszukujących pracy czekało 165 tys. stanowisk<sup>59</sup>. Jednakże w kolejnych latach sytuacja zaczęła się zmieniać. W 1955 r. pracy poszukiwało 26 tys. osób, zaś czekało na nich 70,3 tys. miejsc pracy. W kolejnych latach liczba osób poszukujących pracy wzrastała, zaś liczba oferowanych miejsc pracy zmniejszała się. Szczególnie duże problemy ze znalezieniem zatrudnienia miały kobiety. Jak wynika z szacunków Dariusza Jarosza, w 1956 r. wśród poszukujących pracy kobiety stanowiły od 70% do 80%<sup>60</sup>.

W drugiej połowie lat 50. oficjalnym problemem społecznym stało się lokalne bezrobocie. Dotyczyło ono przede wszystkim pracowników o niskich kwalifikacjach, młodzieży oraz kobiet. Jego przyczynami były wzmożona aktywność zawodowa kobiet

<sup>52</sup> P. Grata, *op.cit.*, s. 80, 82; J. Kochanowski, *op.cit.*, s. 63.

<sup>53</sup> P. Grata, *op.cit.*, s. 77–78.

<sup>54</sup> DzU 1945, nr 30, poz. 182.

<sup>55</sup> DzU 1950, nr 14, poz. 139.

<sup>56</sup> T. Szumlicz, K. Młonek, *Polityka zatrudnienia. Materiały do studiowania*, Warszawa 1982, s. 128.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 129; DzU 1972, nr 11, poz. 80.

<sup>58</sup> J. Obodowski, S. Spotan, *Polityka zatrudnienia w PRL*, Warszawa 1965, s. 10–12.

<sup>59</sup> J. Kochanowski, *op.cit.*, s. 63.

<sup>60</sup> D. Jarosz, *op.cit.*, s. 122.

poszukujących pierwszej pracy jako dodatkowego źródła utrzymania rodziny, duży napływ ludności wiejskiej na miejski rynek pracy, redukcja zatrudnienia w administracji, wojsku i urzędach bezpieczeństwa, brak pracy dla absolwentów szkół o profilu zawodowym niedostosowanym do miejscowych możliwości zatrudnienia<sup>61</sup>. Szacuje się, że pod koniec listopada 1956 r. w Polsce było około 180 tys. bezrobotnych<sup>62</sup>. Warto podkreślić, że bezrobocie dotknęło głównie małe miasta, w których nie prowadzono inwestycji i nie budowano zakładów przemysłowych. W dużych miastach – Warszawie, Krakowie, Gdyni – nadal było więcej miejsc pracy niż chętnych, szczególnie dla pracowników wykwalifikowanych.

W związku z trwałym i strukturalnym charakterem bezrobocia na lokalnych rynkach pracy w latach 50. konieczna stała się interwencja państwa. W 1956 r. powstał Fundusz Interwencyjny, którego celem była aktywizacja gospodarcza regionów zafalowanych w rozwoju oraz ograniczenie lokalnego bezrobocia poprzez finansowanie tworzenia nowych miejsc pracy i szkolenia zawodowe bezrobotnych. Wobec braku ustawowych świadczeń dla bezrobotnych w celu łagodzenia społecznych skutków bezrobocia wprowadzono pomoc doraźną w formie zapomogi wypłacanej na wniosek urzędu zatrudnienia ze środków opieki społecznej. Środki Funduszu Interwencyjnego przekazywane były w formie bezzwrotnych dotacji lub długoterminowych, nisko oprocentowanych kredytów bankowych do dyspozycji prezydentów rad narodowych miast, w których występowało jawne bezrobocie. Z pieniędzy skorzystało 80% urzędów zatrudnienia – najwięcej środków wypłacono w województwach łódzkim, kieleckim, poznańskim, gdańskim, opolskim i rzeszowskim (łącznie 50% wszystkich środków Funduszu Interwencyjnego), najmniej w koszalińskim, szczecińskim, olsztyńskim, zielonogórskim i katowickim. Znaczną część środków przeznaczono na finansowanie robót publicznych, szczególnie w pierwszym okresie działania Funduszu Interwencyjnego. Dzięki pomocy w 1957 r. zatrudniono na stałe prawie 19 tys. bezrobotnych, 9 tys. sezonowo, zaś 9 tys. osób zostało przeszkolonych<sup>63</sup>.

Szczególnym problemem okazała się kwestia bezrobocia wśród młodzieży, które w znacznej mierze wynikało z niedostosowania szkolnictwa zawodowego do miejscowych możliwości zatrudniania. Rząd stawiał sobie za cel, aby absolwenci znajdowali pracę w jak najkrótszym czasie od zakończenia szkoły. W latach powojennej odbudowy nie działał w Polsce system zatrudniania absolwentów. Od 1950 r. zaczęła obowiązywać ustawa o planowym zatrudnieniu<sup>64</sup>. Zgodnie z nią absolwent, po dokonaniu spośród oferowanych możliwości wyboru miejsca pracy, otrzymywał nakaz

<sup>61</sup> K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce...*, *op.cit.*, s. 81.

<sup>62</sup> J. Kochanowski, *op.cit.*, s. 64.

<sup>63</sup> K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce...*, *op.cit.*, s. 92–97; J. Obodowski, S. Spotan, *op.cit.*, s. 18.

<sup>64</sup> DzU 1950, nr 10, poz. 106.

pracy w określonym zakładzie, który był zobowiązany go zatrudnić<sup>65</sup>. W 1957 r. w tym systemie wprowadzono zmiany<sup>66</sup> w postaci stażu pracy. W celu wdrożenia nowej zasady zatrudniania absolwentów zakłady pracy zostały zobowiązane do corocznego zgłaszania właściwym szkołom i uczelniom propozycji pracy dla absolwentów<sup>67</sup>. Skierowania do pracy wystawiały Szkolne Komisje Zatrudnienia Absolwentów, zaś dla absolwentów szkół wyższych – Uczelniane Komisje Zatrudnienia. W 1959 r. wprowadzono stypendia fundowane ze środków rad narodowych, przedsiębiorstw, banków itp. działających na terenie powiatów, gdzie brakowało wykwalifikowanych pracowników<sup>68</sup>. Osoby pobierające stypendium były zobowiązane, po zakończeniu nauki, podjąć pracę w zakładzie, który je wypłacał.

Kolejnym okresem dużego zagrożenia bezrobociem, które ujawniło się w związku z pogłębiającym się kryzysem społeczno-gospodarczym, były lata 80. Wprowadzenie zasady samofinansowania przedsiębiorstw uspołecznionych, mniejsze nakłady inwestycyjne oraz napięta sytuacja społeczno-gospodarcza groziły destabilizacją zatrudnienia. W tej sytuacji rząd postanowił wygospodarować wolne miejsca pracy w drodze dezaktywizacji zawodowej osób dotąd zatrudnionych. Od 1982 r. wprowadzono prawo do wcześniejszych emerytur oraz zasiłki dla matek z małymi dziećmi. Reforma gospodarcza 1982 r. nie zmieniła sytuacji. Z szacunków przeprowadzonych dla lat 80. wynika, że ukryte bezrobocie obejmowało znaczną część zatrudnionych<sup>69</sup>.

Ukryte bezrobocie było istotnym problemem gospodarki socjalistycznej przez cały okres istnienia PRL. Pod koniec lat 80. Jan Nowicki podjął się próby oszacowania ukrytego bezrobocia dla polskiej gospodarki w 1985 r. Według jego obliczeń liczba osób zatrudnionych w sektorze uspołecznionym wyniosła 50%, a więc 6226 tys., przy liczbie formalnie zatrudnionych 12 452 tys. Złożyło się na to bezrobocie ukryte z tytułu ekonomicznie nieuzasadnionego zatrudniania kobiet (2001 tys.), sztucznie skróconego czasu pracy (1996 tys.), niewykorzystanego czasu pracy (1606 tys.), nadmiernego zatrudnienia w administracji państwowej (187 tys.), zbędnej rozbudowy sił bezpieczeństwa (250 tys.), uczących się w szkołach dla niepracujących (186 tys.)<sup>70</sup>. Było to bezrobocie strukturalne, które stało się dużym i ciągle narastającym ciężarem dla polskiej gospodarki. Ponieważ „ukryci” bezrobotni pobierali takie samo wynagrodzenie jak zatrudnieni, byli zainteresowani utrzymaniem swojego *status quo*. Dlatego też obsługa bezrobocia ukrytego była znacznie trudniejsza i kosztowna niż

<sup>65</sup> T. Szumlicz, K. Mlonek, *op.cit.*, s. 133.

<sup>66</sup> MP 1957, nr 27, poz. 103.

<sup>67</sup> T. Szumlicz, K. Mlonek, *op.cit.*, s. 134; MP 1958, nr 33, poz. 191.

<sup>68</sup> DzU 1959, nr 7, poz. 35.

<sup>69</sup> T. Teterka, *op.cit.*, s. 218.

<sup>70</sup> J. Nowicki, *op.cit.*, s. 70.

w gospodarce rynkowej. Nie bez znaczenia były także skutki społeczne – mniejszy szacunek dla pracy, liczne nadużycia, brak zaangażowania ze strony pracowników oraz liczne kradzieże z zakładów pracy<sup>71</sup>.

### 3. Trzecia Rzeczpospolita

Polityka pełnego zatrudnienia, realizowana do 1989 r., była jednym z czynników zapewniających społeczeństwu znaczne poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Jednakże zmiana ustroju politycznego Polski i wprowadzenie gospodarki rynkowej spowodowały m.in. pojawienie się prawnie usankcjonowanego bezrobocia. W latach 90. było ono następstwem zarówno czynników demograficznych (wejście na rynek osób urodzonych w czasie drugiego powojennego wyżu demograficznego), jak i ekonomicznych (recesji gospodarczej oraz związanego z nią zmniejszenia się liczby zatrudnionych w sektorze publicznym, przekształceń własnościowych i zamykania zakładów). Zmieniło się też ustawodawstwo, m.in. wprowadzono ustawy o zatrudnieniu, a także o zwolnieniach grupowych<sup>72</sup>.

W odróżnieniu od wcześniej omawianych okresów, dla Trzeciej RP dysponujemy pełniejszymi danymi statystycznymi, pozwalającymi określić poziom bezrobocia. System rejestrowania bezrobotnych zaczęto organizować już w 1989 r. Początkowo rejestrowało się niewiele osób<sup>73</sup>. Jednakże w latach 1990–1992 sytuacja zaczęła się szybko zmieniać ze względu na liberalne zasady przyznawania zasiłków. W celu ich zdobycia wielu ludzi, którzy nie pracowali przed 1990 r., zarejestrowało się jako bezrobotni<sup>74</sup>. W efekcie statystyki bezrobotnych z tego okresu są uważane za zawyżone. Sytuację komplikował fakt wzrostu zatrudnienia niezarejestrowanego<sup>75</sup>. Statystyki nie uwzględniały ukrytego bezrobocia, a więc np. skróconego czasu pracy, wcześniejszych emerytur<sup>76</sup>.

W styczniu 1990 r. liczba bezrobotnych wynosiła 55,8 tys. i przez cały rok 1991 i 1992 systematycznie rosła<sup>77</sup>. Najszybciej w Polsce północnej oraz południowo-zachodniej. W tych regionach w okresie PRL często istniały liczne Państwowe Gospo-

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 71–72; S. Kamosiński, *op.cit.*, s. 66–67.

<sup>72</sup> DzU 1989, nr 75, poz. 446; DzU 1990, nr 4, poz. 19.; K. Mlonek, *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 100.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2002, s. 92–93.

<sup>75</sup> U. Sztanderska, *op.cit.*, s. 227.

<sup>76</sup> M. Szyłko-Skoczny, *op.cit.*, s. 268.

<sup>77</sup> A. Muszyńska, *op.cit.*, s. 218.

darstwa Rolne i spółdzielnie produkcyjne, które po 1989 r. zostały zlikwidowane<sup>78</sup>. Problem bezrobocia nie ominął osób z prywatnych gospodarstw rolniczych. Dodatkowo w latach 1990–1991 na wieś powróciło wiele osób dotychczas zatrudnionych poza rolnictwem. W efekcie nastąpił znaczny wzrost liczby osób mieszkających na wsi i zarejestrowanych jako bezrobotne. Duże było także bezrobocie ukryte na wsi, które w listopadzie 1993 r. wynosiło około 700 tys. osób<sup>79</sup>. Najniższe bezrobocie odnotowywano w Warszawie, w dużych aglomeracjach miejskich oraz w kilkunastu mniejszych miastach, jak np. Sopot i Siemiatycze<sup>80</sup>.

W 1993 r. wzrost bezrobocia był mniejszy, a w 1994 r. odnotowano po raz pierwszy od kilku lat wzrost płac i realnych dochodów ludności oraz zmniejszenie liczby bezrobotnych<sup>81</sup>. Na poprawę na rynku pracy miały wpływ polepszenie koniunktury gospodarczej, wyhamowanie procesów restrukturyzacji w niektórych branżach oraz poprawa funkcjonowania instytucji prawa pracy. Społeczeństwo zdążyło już się przyzwyczaić do zmian na rynku pracy, które zaszły w latach wcześniejszych i częściowo się do nich przystosować<sup>82</sup>.

Kolejnym okresem dużego wzrostu bezrobocia były lata 1998–2002. W tym okresie był on związany ze spowolnieniem gospodarczym, a także z wygasaniem zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych, które podpisano na początku lat 90. Osoby, które straciły pracę, miały duże trudności ze znalezieniem nowej. W efekcie 76% bezrobotnych utrzymywały rodziny, 40% korzystało z prac dorywczych, a 16% – z opieki społecznej<sup>83</sup>. Zasiłki wypłacano w kwotach daleko odbiegających od rzeczywistych kosztów utrzymania<sup>84</sup>. Część bezrobotnych, w poszukiwaniu pracy, podejmowała decyzję o emigracji. Wyjazdy nasiliły się w drugiej połowie lat 90. Opuszczający Polskę kierowali się głównie do Niemiec, Austrii i USA<sup>85</sup>.

Początkowo rząd podejmował głównie działania doraźne i nie stworzył długofalowego programu walki z bezrobociem. Dopiero w latach 1990–1993 stworzono pierwsze programy zapobiegania bezrobociu oraz powołano Fundusz Pracy, który miał je finansować. Początkowo służył on przede wszystkim do wypłacania

<sup>78</sup> A. Chwalba, *III Rzeczpospolita raport specjalny*, Kraków 2005, s. 183.

<sup>79</sup> K. Młonek, A. Kurzynowski, *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 102.

<sup>80</sup> A. Chwalba, *op.cit.*, s. 183; S. Golinowska, *Ubóstwo w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Synteza wyników badań*, [w:] *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996, s. 351–354.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 355.

<sup>82</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997, s. 61.

<sup>83</sup> A. Chwalba, *op.cit.*, s. 182.

<sup>84</sup> W. Bonusiak, *Trzecia Rzeczpospolita (1989–2007)*, Rzeszów 2008, s. 151.

<sup>85</sup> A. Chwalba, *op.cit.*, s. 185.

zasiłków<sup>86</sup>. W kolejnych latach powstały programy przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Nowe działania objęły szkolenia, pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie własnej działalności gospodarczej, pożyczki dla zakładów pracy na tworzenie nowych miejsc pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe i staże dla absolwentów<sup>87</sup>.

Ważnym elementem polityki państwa było stworzenie systemu zasiłków dla bezrobotnych. Od 1989 r. prawo do zasiłku przysługiwało osobom bezrobotnym od ósmego dnia od zarejestrowania w biurze pracy przez cały okres poszukiwania zatrudnienia. Szybko jednak zaczęto wprowadzać ograniczenia w dostępie do tych świadczeń. Od września 1990 r. wprowadzono wymóg podlegania wcześniej ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy w ciągu ostatnich 12 miesięcy. W 1991 r. ograniczono dostęp do zasiłku osobom w wieku emerytalnym. Zmieniła się także długość okresu wypłacania zasiłku. Od 1991 r. wypłacany był przez 12 miesięcy. W kolejnych latach dążono do skrócenia okresu pobierania zasiłku, uzależniając okres jego wypłacania od stażu pracy i miejsca zamieszkania, ponieważ dłużej można było pobierać zasiłki w regionach o dużej stopie bezrobocia<sup>88</sup>. Zmianom ulegała też wysokość zasiłku. Początkowo wynosiła on 70% wynagrodzenia pracownika przez pierwsze 3 miesiące, 50% przez kolejnych 6 miesięcy i 40% przez resztę czasu pozostawania bezrobotnym. W 1992 r. nastąpiło odejście od powiązania zasiłku z osiąganym wcześniej wynagrodzeniem, a wysokość zasiłku ustalono na poziomie 36% przeciętnego wynagrodzenia. Od 1995 r. wysokość zasiłku zaczęto ustalać kwotowo. W efekcie jego wysokość obniżała się w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem. W 1997 r. przywrócono zróżnicowanie wysokości zasiłku w zależności od stażu pracy<sup>89</sup>. W lepszej sytuacji były osoby w wieku przedemerytalnym. Bezrobotnym, którzy ukończyli 55 (kobiety) lub 60 (mężczyźni) lat, od początku przyznano prawo do wyższego zasiłku, który odpowiadał 75% wynagrodzenia. Od marca 1995 r. wysokość ich zasiłków podniesiono do poziomu powyżej przeciętnego wynagrodzenia. Zostały one jednak zniesione w 1997 r., kiedy wprowadzono zasiłek przedemerytalny<sup>90</sup>. Dwa lata później możliwości uzyskania wcześniejszych świadczeń emerytalnych ograniczyła kolejna reforma emerytalna<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> W. Bonusiak, *op.cit.*, s. 47, 100; K. Mlonek, *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 104.

<sup>87</sup> K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce...*, *op.cit.*, s. 105.

<sup>88</sup> *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, red. B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska, Warszawa 2009, s. 22–23.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 23–24. Ta zasada jest utrzymana do dnia dzisiejszego.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>91</sup> DzU 1998, nr 162, poz. 1118.

Wejście Polski do Unii Europejskiej wpłynęło na spadek wielkości bezrobocia. Otwarcie europejskiego rynku pracy stworzyło możliwość poszukiwania zatrudnienia poza granicami kraju. Rozpoczął się okres dużej emigracji zarobkowej. Wyjazdy Polaków za granicę nasiliły się w latach 2006–2007. Powszechnie szacuje się, że Polskę opuściło około 2 mln ludzi<sup>92</sup>.

Po akcesji do Unii Europejskiej zmieniła także się polityka rządu w kwestii przeciwdziałania bezrobociu. Pojawiło się więcej programów stawiających na aktywizację bezrobotnych, a inwestycje zagraniczne oraz napływające z UE fundusze na programy aktywnego zwalczania bezrobocia miały duży wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy i kształcenie bezrobotnych.

Od początku 2004 r. (z wyjątkiem lutego i marca 2005 r.) aż do marca 2008 r. bezrobocie spadało. O pozytywnej tendencji na rynku pracy zdecydowała nie tylko emigracja, lecz także wysoki wzrost gospodarczy, wzrost wydatków na programy rynku pracy mające na celu aktywizację bezrobotnych oraz wykorzystywanie środków z Funduszy Unii Europejskiej. Pozwoliło to zmniejszyć liczbę bezrobotnych o ponad 2 mln.

W 2008 r. ponownie odnotowano wzrost liczby bezrobotnych. Zmiany na rynku pracy wywołał międzynarodowy kryzys finansowy. Począwszy od listopada, zwiększanie się liczby bezrobotnych było znacznie szybsze i przez 17 kolejnych miesięcy wskaźnik wzrósł do ponad 500 tys. osób pozbawionych pracy<sup>93</sup>. W kolejnych latach bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie. Dopiero w 2014 r. przy niewielkiej poprawie koniunktury w gospodarce europejskiej w Polsce odnotowano wyższe niż w dwóch poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego<sup>94</sup>. W kolejnych latach, aż do chwili obecnej, obserwujemy szybki spadek bezrobocia. Zmiany na rynku pracy w ostatnim okresie spowodowały zupełnie nową sytuację, w której pojawił się deficyt pracowników, zmuszając polskich pracodawców do masowego zatrudniania cudzoziemców, wśród których przeważają pracownicy z Ukrainy.

---

<sup>92</sup> A. Bobrowska, *Migracje Polaków po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, „Coloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” nr 2, 2013, s. 53.

<sup>93</sup> P. Pasierbak, *Zmiany na Polskim rynku pracy 2008–2010*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio H, z. XLVI, nr 2, 2012, s. 183.

<sup>94</sup> *Rynek pracy w Polsce w 2014 r.*, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2014-roku/> [dostęp 10.01.2018].

## Podsumowanie

Reasumując, bezrobocie przez ostatnich sto lat było najważniejszą kwestią społeczną oraz polityczną, z którą musiały sobie radzić władze państwowe. Było ono konsekwencją zarówno uwarunkowań historycznych, jak i zmian ekonomiczno-społecznych. Znaczną rolę odgrywały też uwarunkowania demograficzne. W okresie międzywojennym bezrobocie było efektem powojennego wyżu demograficznego, przeludnienia wsi, zacofanej struktury gospodarczej państwa oraz wielkiego kryzysu gospodarczego. W PRL realizacja polityki pełnego zatrudnienia przyniosła w efekcie bezrobocie ukryte, będące dużym obciążeniem dla państwowej gospodarki. Niezależnie od bezrobocia ukrytego bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej oraz w latach 50. występowało jawne bezrobocie na lokalnych rynkach. Transformacja ustrojowa przyczyniła się do pojawienia jawnego, prawnie usankcjonowanego bezrobocia, które było wynikiem przemian gospodarczych i społecznych w Polsce lat 90. We wszystkich omawianych okresach bezrobocie najbardziej dotykało młodzież oraz kobiety. Problem bezrobocia, choć w ostatnich latach zmniejszającego się, nadal dotyczy polskiej gospodarki, jednak dzięki pomocy Unii Europejskiej, rządowym programom rynku pracy oraz dynamicznym zmianom zachodzącym obecnie na rynku pracy zjawisko to ma znacznie łagodniejszy charakter.

## Unemployment in Poland in 1918–2018

The article presents a synthetic analysis of unemployment in three periods of Polish history: the Second Polish Republic, the Polish People's Republic (PRL) and the Third Polish Republic. In all these periods, unemployment was a consequence of historical conditions as well as economic and social changes. In the interwar period, the unemployment was a result of a traditional economic structure, the Great Depression and the post-war demographic boom. After the Second World War Poland became part of the Soviet bloc, and the official ideology declared full employment. In the Polish People's Republic the consequence of this policy was hidden unemployment, which proved a heavy burden for the economy. Official unemployment returned after 1989, as a result of economic and social changes. In all the three abovesaid time spans, women and young people were most significantly affected by the unemployment. This issue is still regarded as crucial, though thanks to government programmes and aid provided by the European Union, its effects appear to be less severe.



Keywords: unemployment, work, employment, the Second Polish Republic, Polish People's Republic, the Third Polish Republic

## Literatura

1. Bobrowska A., *Migracje Polaków po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, „Coloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” nr 2, 2013.
2. Bonusiak W., *Trzecia Rzeczpospolita (1989–2007)*, Rzeszów 2008.
3. Chwałba A., *III Rzeczpospolita raport specjalny*, Kraków 2005.
4. Ciechocińska M., *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965.
5. Ciechocińska M., *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965.
6. Ciechocińska M., *Spis roku 1931 jako źródło danych o bezrobociu wśród ludności miejskiej w Polsce*, „Przegląd Statystyczny” nr 4, 1960.
7. Dach Z., *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, Wrocław 1993.
8. Dolecka M., *Próby ograniczenia skutków bezrobocia w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Idee gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*, Lublin 1996, s. 125–142.
9. Dolecka M., *Przyczyny i charakter bezrobocia w Lublinie w okresie międzywojennym*, „Annales UMCS” Sectio F, vol. LXVII, nr 1, 2012.
10. Dolecka M., Raczkiewicz D., *Bezrobocie w Polsce w okresie międzywojennym w kontekście jakości danych w spisach ludności*, „Annales UMCS” Sectio H „Oeconomia” nr 48(2), 2014.
11. Drecki J., *Bezrobocie w Polsce niepodległej*, [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, t. II, Poznań 1929, s. 280–281.
12. Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2002.
13. *Dziennik Ustaw 1919–1933, 1945–1959, 1989–1990, 1998*.
14. Golinowska S., *Ubóstwo w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Synteza wyników badań*, [w:] *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996.
15. Góra M., Rutkowski M., *Popyt na pracę oraz bezrobocie ukryte w Polsce w latach 80-tych*, „Ekonomista” nr 2–3, 1990.
16. Graban M., *Unemployment and Homelessness in the City of Poznań in 1929–1939*, „Studia Historiae Oeconomicae” nr 32, 2014, s. 77–108.
17. Grata P., *Przemiany w polskiej polityce zatrudnienia w latach 1944–1949*, [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XIX wieku*, t. V, red. P. Grata, Rzeszów 2017, s. 75–96.

18. Janowska H., *Wpływ emigracji na rynek pracy w Polsce w latach 1919–1939*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939” t. 7, 1964.
19. Jarosz D., *Polacy a stalinizm 1948–1956*, Warszawa 2000.
20. Jarosz-Nojszewska A., *Bezrobocie i wykluczenie*, [w:] *Problemy gospodarcze Trzeciej Rzeczypospolitej*, red. A. Jarosz-Nojszewska, Warszawa 2017, Warszawa 2017.
21. Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenie od bezrobocia w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Ekonomia, społeczeństwo, polityka. Studia ofiarowane prof. dr. hab. Januszowi Kalińskiemu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Zawistowski, Warszawa 2012.
22. Jarska N., *Kobiety z marmuru. Robotnice w Polsce w latach 1945–1960*, Warszawa 2015.
23. Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1997.
24. Kamosiński S., *Praca jako obowiązek a praca jako źródło satysfakcji. Studium historyczne roli i znaczenia pracy w dziejach Polski*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 19, 2015, s. 63–79.
25. Kochanowski J., „Niepotrzebni muszą odejść”, czyli widmo bezrobocia 1956–1957, „Polska 1944/45–1989 Studia i Materiały” t. XIV, 2016, s. 61–98.
26. Landau Z., *Bezrobocie*, [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polskie do 1945 roku*, t. I, Warszawa 1981, s. 32–33.
27. Landau Z., *Bezrobocie w Polsce w latach 1930–1935*, >>Śląski Kwartalnik Historyczny „Sobótka” << nr 1, 1969, s. 57–91.
28. Landau Z., *Polskie ustawodawstwo pracy w latach wielkiego kryzysu gospodarczego*, „Kwartalnik Historii Ruchu Zawodowego” nr 1, 1969, s. 3–23.
29. Landau Z., *Roboty publiczne*, [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej do 1945 roku*, t. II, Warszawa 1981.
30. Landu Z., Tomaszewski J., *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971.
31. Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Sopot, b.r.w. [1998].
32. Mackiewicz-Golik L., *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
33. Mlonek K., *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006.
34. Mlonek K., *Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań*, Warszawa 1999.
35. Mlonek K., Kurzynowski A., *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006.
36. *Monitor Polski 1957–1958*.
37. Muszyńska A., *Statystyczny obraz bezrobocia w Polsce*, [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki. Materiały międzynarodowego sympozjum*, red. S. Golinowska, M. Szczur, Warszawa 1992.

38. Nowacki J., *Ubezpieczenie na wypadek braku pracy*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, red. Cz. Jackowiak, Wrocław 1991.
39. Nowicki J., *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, Warszawa 1990.
40. Obodowski J., Spotan S., *Polityka zatrudnienia w PRL*, Warszawa 1965.
41. *Pamiętniki bezrobotnych*, Warszawa 1933.
42. Pasierbak P., *Zmiany na Polskim rynku pracy 2008–2010*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio H, z. XLVI, nr 2, 2012.
43. *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, red. B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska, Warszawa 2009.
44. *Rynek pracy w Polsce w 2014 r.*, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-rynku-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2014-roku/>
45. Skodlarski J., *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa 2000.
46. Sztanderska U., *Czynniki kształtujące bezrobocie w Polsce w okresie transformacji*, [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki. Materiały międzynarodowego sympozjum*, red. S. Golinowska, M. Szczur, Warszawa 1992, s. 230.
47. Szumlicz T., Mlonek K., *Polityka zatrudnienia. Materiały do studiowania*, Warszawa 1982.
48. Szyłko-Skoczny M., *Czynniki kształtujące bezrobocie w Polsce w okresie transformacji*, [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki. Materiały międzynarodowego sympozjum*, red. S. Golinowska, M. Szczur, Warszawa 1992.
49. Terteka T., *Propozycje pomocy socjalnej dla bezrobotnych w programach opozycji demokratycznej w latach 1979–1989*, „Białostockie Teki Historyczne” t. 6, 2008, s. 217–227.
50. Zaremba M., *Wielka trwoga. Polska 1944–1947*, Kraków–Warszawa 2012.
51. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/>