

Systemy ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w Polsce międzywojennej

Ubezpieczenie od bezrobocia należy do szczególnego rodzaju ubezpieczeń społecznych. Odwołuje się do stosunkowo świeżej zasady, jaką jest prawo człowieka do pracy. Ma na celu zabezpieczenie egzystencji osoby zdolnej do pracy, a pozostającej bez niej wskutek przyczyn leżących nie po jej stronie. Nie odnosi się to natomiast do tzw. bezrobocia niezawinionego. Można rzec, iż ubezpieczenie od bezrobocia ogrywa rolę środka łagodzącego skutki bezrobocia (w odróżnieniu od innych form przeciwdziałania brakowi pracy, które są środkami zapobiegawczymi lub leczącymi samą chorobę).

Pierwsze tego typu ubezpieczenie wprowadzono w Szwajcarii w kantonie berneńskim w 1893 r. Była to formuła fakultatywna, zarządzana przez władze Berna. Za Bernem szybko poszły inne kantony. Nie wytrzymała ona jednak próby czasu i wskutek powstania w kasach ubezpieczeniowych deficytów przestały one faktycznie istnieć. W kilka lat później (1896) dobrowolne, komunalne fundusze ubezpieczeniowe powstały w Niemczech. Równolegle ukształtowały się systemy belgijskie, tzn. gandawski (od 1897), polegający na wypłacie subwencji bezrobotnym członkom związków zawodowych (pobierali je oni ze swych organizacji) oraz system leodyjski (od 1900), który polegał na corocznej subwencji gminnej dla związków zawodowych (wspomagały one swoich członków w okresach braku pracy). Podobne instytucje poczęły też powstawać we Francji, Holandii czy Włoszech. Pierwsze ustawowe, przymusowe ubezpieczenie od bezrobocia zaprowadziła w 1911 r. Wielka Brytania. Nie był to system powszechny, lecz dotyczył wybranych gałęzi gospodarki¹.

¹ E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923, s. 240–255; Z. Daszyńska-Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933, s. 417–420; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej*, Warszawa 1926, s. 3; Niemcy. *Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w Niemczech*, „Praca i Opieka Społeczna” 1928, nr 2, s. 188–191; M. Einfeldówna, *Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia*

Rozwój systemów ubezpieczeń od bezrobocia o charakterze obowiązkowym nastąpił po I wojnie światowej. Ustawodawstwo tego typu pojawiło się m.in. w Austrii, Włoszech, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Belgii, Holandii czy w USA (stan Wisconsin)².

Problem bezrobocia w Polsce międzywojennej należał stałych elementów życia społecznego, stanowiąc wyzwanie dla władz państwowych i społeczeństwa. Informacje źródłowe nie pozwalają na pełne ujęcie zarówno samego poziomu, jak i struktury bezrobocia. Nie prowadzono w tym czasie jednolitej statystyki, a dostępne dane ze względu na stosowanie różnych metod liczenia nie są porównywalne. Państwo polskie od początku swego istnienia realizowało różnorodne procedury wsparcia i pomocy dla bezrobotnych. W końcu 1918 r. utworzono Komitety Niesienia Pomocy Bezrobotnym. Podjęta w 1919 r. akcja doraźnej pomocy zasiłkowej znaczenie miała przede wszystkim dla ośrodków miejskich i przemysłowych, takich jak Warszawa, Łódź czy Zagłębie Dąbrowskie³. Jednak zawirowania polityczne i poważne problemy finansowe doprowadziły do jej zaniechania. Z czasem pojawiły się też prowadzone na dość skromną skalę roboty publiczne.

Prace nad wprowadzeniem ubezpieczenia od braku pracy rozpoczęły się jeszcze w 1919 r. Zniszczony w czasie wojny przemysł nie był w stanie wchłonąć wszystkich chętnych, zaś zasiłki udzielane bezrobotnym w ramach ustawy z listopada 1919 r. tylko tymczasowo łagodziły sytuację. Rozpoczęto więc poszukiwania bardziej trwałej i tańszej dla budżetu państwa formuły. Umocowanie prawne dostarczyła działaniom ministerstwa Konstytucja marcowa, w której art. 102 przyznawał każdemu obywatelowi prawo opieki państwa w sytuacji braku pracy⁴.

W 1920 r. Ministerstwo Pracy przyjrzało się bliżej rozwiązaniom niemieckim, austriackim i angielskim. Planowano wówczas organizację jednego, scalonego systemu ubezpieczeniowego, łączącego zarówno istniejące już instytucje ubezpieczeniowe, jak i nowo planowane, wśród których znajdowało

w *Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 9, s. 515; H. Sukiennicki, *Zarys ubezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia we Francji*, *ibidem*, 1932, nr 3, s. 70–73.

² E. Grabowski, *op. cit.*, s. 255–266; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia przy Ministerstwie...*, s. 3; T. Bartnicki, *Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w Polsce i zagranicą*, „Statystyka Pracy” 1927, nr 1, s. 85–96.

³ Dziennik Ustaw RP (dalej: DzURP) 1919, nr 89, poz. 483.

⁴ *Ibidem*, 1921, nr 44, poz. 267; E. Grabowski, *op. cit.*, s. 262–263; H. Fuss, *Zapobieganie bezrobociu i stabilizacja życia gospodarczego*, Warszawa 1928, s. 8–9; J. Czerwiński, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w świetle przepisów prawa*, „Przemysł i Handel” 1929, nr 24, s. 1041–1042.

się ubezpieczenie od bezrobocia. Podstawą tego systemu miały stać się Kasy Chorych⁵. W 1921 r. gotowe były ogólne zasady projektu⁶. Koncepcja prowi-zorycznego zabezpieczenia bezrobotnych, zredagowana w 1922 r., nie zyskała poparcia Ministerstwa Skarbu i została odłożona na później. Nowy tekst ustawy trafił na Radę Ministrów w 1923 r. i 22 marca został zaakceptowany co do zasady, choć zastrzeżono konieczność uzgodnienia szczegółowych kwestii z zainteresowanymi resortami. Stało się to bardzo szybko (24–26 marca) i 3 kwietnia tego roku przesłano projekt do łaski marszałkowskiej⁷.

Projektodawca założył wprowadzenie stałych, 13-tygodniowych zasiłków dla robotników przedsiębiorstw „przemysłowych, górniczych, rzemieślniczych, kanalizacyjnych” oraz gazowni, elektrowni czy rzeźni, które zatrudniały powyżej pięciu robotników. Zasadniczo beneficjenci musieli legitymować się stażem 20 tygodni pracy w ciągu ostatniego półtora roku i posiadać od 18 do 65 lat. Kwoty były uzależnione od stanu materialnego i rodzinnego bezrobotnego. Pełne świadczenie (40% przeciętnej płacy robotnika niewykwalifikowanego) otrzymywali pozostający bez pracy z co najmniej dwójką dzieci i niepracującą żoną⁸. Jako instytucje przyznające pomoc wyznaczone zostały Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy. Kluczowa dla powodzenia zamierzenia była kwestia pokrycia wydatków z tego tytułu. Zaprojektowano cztery źródła dochodów, tj. składki robotników, pracodawców, dopłaty związków komunalnych i subwencje Skarbu Państwa. Te ostatnie miały wynieść dwie trzecie ogólnej sumy składek. Ściąganiem składek i wypłatą świadczeń miały się zająć powiatowe związki komunalne i gminy miejskie⁹.

Projekt, który wpłynął do sejmu, różnił się znacząco od koncepcji wyjściowej Ministerstwa Pracy (z 1922 r.). Pierwotnie był on wyraźnie oparty

⁵ *Krótki zarys działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w roku 1920 i pierwszej połowie r. 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, nr 1, s. 44.

⁶ *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, nr 2, s. 118.

⁷ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Prezydium Rady Ministrów (dalej: PRM), Protokoły Rady Ministrów (dalej: Prot. RM), t. 21, k. 1051, Protokół 16-go posiedzenia Rady Ministrów RP z 22 III 1923 r.; *O ubezpieczeniach społecznych w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1, s. 50–53; *Expose Ministra Pracy i Opieki Społecznej wygłoszone na posiedzeniach sejmowej Komisji Ochrony Pracy*, *ibidem*, 1923, nr 1, s. 60; *Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, opracowanej przez Min. Pracy i Opieki Społecznej*, *ibidem*, s. 69.

⁸ Na bezrobotnego przypadało 45–50% świadczenia, na niepracującą żonę 25–30%, a na każde dziecko 10–15%.

⁹ Druki Sejmu RP 1923, nr 404.

na rozwiązaniach ustawy z 19 maja 1920 r. o ubezpieczeniu chorobowym. Podobnie była określona grupa beneficjentów, korespondowała z nim również wysokość świadczenia (80 lub 60% zasiłku ustalanego w myśl art. 23 ust. VII ustawy z 1920 r.). Nieco inaczej skonstruowano przepisy dotyczące stażu pracy (26 tyg. w ciągu ostatnich dwóch lat), dłuższy był też czas pobierania zasiłku (15 tyg.). Planowano nadto powołanie instytucji ubezpieczeniowej, tj. funduszu bezrobotnych¹⁰.

Projekt rządu nie był klasycznym rozwiązaniem ubezpieczeniowym. Składki wnosili nie tylko ponoszący ryzyko, a zarząd zgromadzonymi funduszami miał znajdować się nie w ręku płatników, lecz pozostawać w gestii władz państwowych. Był to zatem projekt systemu mieszanego. Ustawa w tytule wprowadzała termin „zabezpieczenie” miast „ubezpieczenie”. Podobna tendencja była zresztą widoczna w innych państwach posiadających system ubezpieczenia na zasadzie obligatoryjności, tak było choćby w Austrii, Włoszech czy Niemczech (tamtejsza ustawa wówczas nie była jeszcze wdrożona)¹¹. Projektowane ubezpieczenie w zasadzie odnosiło się do robotników fabrycznych. Pominięto bowiem zakłady mniejsze, poniżej pięciu zatrudnionych (uzasadniając to ich odpornością na problem bezrobocia), pracowników umysłowych czy robotników rolnych.

Ostateczna debata nad projektem ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia została przeprowadzona dopiero kilkanaście miesięcy później, 2 lipca 1924 r., a samą ustawę uchwalono 18 lipca tego roku¹². Przyszła ona świadczenia osobom, które ukończyły 18 lat, pracowały w zakładach zatrudniających powyżej pięciu robotników i w ciągu ostatniego roku przepracowały łącznie co najmniej 20 tygodni. Wysokość maksymalną zasiłku określono na 50% zarobków robotnika¹³ dla bezrobotnego posiadającego rodzinę składającą się z pięciu osób. Spełniającemu kryteria robotnikowi przysługiwało prawo poboru zasiłku przez 13 tygodni w ciągu jednego roku. Środki na wypłatę zasiłków pochodzić miały ze składek pracodawców (2% płacy robotnika,

¹⁰ *O ubezpieczeniach społecznych w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1923, nr 1, s. 51–53.

¹¹ M. Jastrzębowski, *Ubezpieczenia na wypadek bezrobocia*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 14, s. 511–513.

¹² Sprawozdania Stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: SSSRP) 1924, pos. 153, ł. 6. Prawo to w zakresie beneficjentów podlegających ustawie o zabezpieczeniu od bezrobocia uczyniło nieaktualnymi ustawę z 4 XI 1919 r. oraz zarządzenia rządu niemieckiego z 1 XI 1921 r. i 21 III 1922 r.

¹³ Zastrzeżono jednak, iż najwyższa norma zarobku, stanowiąca podstawę obliczenia składek, nie może przekroczyć 5 zł. W grudniu 1926 r. podwyższono tę kwotę do 6,6 zł (DzURP 1926, nr 124, poz. 717), w maju 1928 do 7,5 zł (*ibidem*, 1927, nr 57, poz. 541) a w marcu 1929 r. do 10 zł (*ibidem*, 1930, nr 3, poz. 18)

z możliwością przerzucenia na pracownika jednej czwartej składki) i dopłat Skarbu Państwa (zasadnicza dopłata stanowiła 50% funduszu). Skarb Państwa miał możliwość obciążenia połową swego zobowiązania gminy. W celu wykonania ustawy powołano do życia podporządkowany resortowi pracy Fundusz Bezrobocia¹⁴. W okresie przejściowym, tj. do czasu organizacji jego struktur, Rada Ministrów została wezwana do uruchomienia akcji pomocy doraźnej, co zresztą stało się faktem¹⁵.

Droga od projektu do ustawy okazała się długa i najeżona licznymi zakrętami i zmianami koncepcji. Zasadniczy cel, a więc oszczędność skarbowa i przygotowanie się na wzmożony problem bezrobocia w trakcie prowadzonej sanacji skarbu, nie został osiągnięty. Oszczędności budżetowych z tego tytułu w trakcie pierwszego etapu reformy stabilizacyjnej nie uzyskano, gdyż ustawa została uchwalona dopiero w lipcu 1924 r., a wzmagający się problem bezrobocia był łagodzony poprzez zasiłki tymczasowe. Do czasu wdrożenia ustawy z lipca wyasygnowano z budżetu 6 072 140 zł¹⁶. Ustawa o zabezpieczeniu bezrobocia wyłączyła formalnie robotnika z finansowania funduszu ubezpieczenia (choć ostatecznie też poniósł on koszty części składki).

Wykonanie ustawy o zabezpieczeniu od bezrobocia leżało w gestii resortu pracy i opieki społecznej. W tym celu powołano Społeczną Komisję Organizacyjną Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia (zajmowała się takżeacją doraźnej pomocy). Pierwsze posiedzenie odbyła jeszcze na dwa dni przed uchwaleniem ustawy (16 lipca 1924 r.)¹⁷. Jako organ doradczy i opiniujący funkcjonowała do 18 września 1924 r., tj. do momentu ukonstytuowania się zarządu Funduszu Bezrobocia. Pierwszym przewodniczącym Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia został Tadeusz Szubartowicz. Ulokowany w Warszawie zarząd realizował swe zadanie w terenie przez Obwodowe Biura bądź tzw. instytucje zastępcze, tj. Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy lub

¹⁴ DzURP 1924, nr 67, poz. 650.

¹⁵ SSSRP 1924, pos. 142, l. 58; *ibidem*, pos. 153, l. 6; AAN, PRM, Prot. RM, t. 26, k. 819, Protokół 37-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 16 VII 1924 r.

¹⁶ Wskazana kwota została uznana jako dług Funduszu Bezrobocia; M.J., *Fundusz Bezrobocia*, „Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 2, s. 86.

¹⁷ Na czele tej, będącej niejako surogatem przyszłego zarządu funduszu komisji stanął Tadeusz Szubartowicz (ówczesny dyrektor Departamentu Opieki Społecznej MPIOS), z ramienia MPIOS weszli ponadto: J. Drecki, W. Adamczuk, E. Wojnarowski; z ramienia Ministerstwa Skarbu: W. Turteitaub, A. Lincker; z ramienia samorządu: M. Wolski, H. Grotowski; z ramienia pracodawców: E. Trepka, J. Kroeger, L. Sągajłło; z ramienia robotników: J. Brzeziński, J. Kosmaczewski, J. Puchałka, K. Pużak, S. Spasiński, A. Teller, W. Topinek, F. Urbański, L. Waszkiewicz, B. Ziemięcki.

na Śląsku Komunalne Urzędy Pośrednictwa Pracy (ustawa przewidywała tu ściśle współdziałanie) oraz gminy miejskie i wiejskie. Istniała też ewentualność powierzenia zadań instytucjom społecznym o charakterze publiczno-prawnym. Dokonywały one rejestracji, ewidencji, kontroli bezrobotnych, którzy zgłaszali się celem otrzymania wsparcia, poboru składek i wypłaty świadczeń.

Postanowienia ustawy z lipca 1924 r. nie satysfakcjonowały wielu ugrupowań politycznych. Nim wprowadzony system okrzepł, podniesiono sprawę rozszerzenia zbioru ubezpieczonych. Stronnictwa robotnicze (zwłaszcza Polska Partia Socjalistyczna) i lewicy ludowej (Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”) nie kryły takiego zamiaru już w trakcie debaty nad ustawą. Nieusatysfakcjonowane legislacją były też współpracujące z nimi związki zawodowe¹⁸. Zresztą i szef resortu pracy, Ludwik Darowski wskazywał, iż ustawa lipcowa jest jedynie pierwszym krokiem. W lutym 1925 r. w sejmie grupa posłów radykalnej lewicy złożyła wniosek o nowelizację ustawy w kierunku rozszerzenia systemu o „wszystkich robotników i pracowników biurowych bez różnicy płci i wieku”¹⁹. Zamiary PPS i Narodowej Partii Robotniczej (NPR) były w tym względzie nieco łagodniejsze. Pierwsza wystąpiła o włączenie do systemu pracowników z zakładów zatrudniających poniżej pięciu robotników, zaś druga o wydłużenie do 39 tygodni okresu wypłaty świadczeń²⁰. Zobowiązania rządu do uregulowania tej kwestii domagał się także klub chadecji²¹.

Do gry włączył się rząd. Propozycja przyjęta przez gabinet Władysława Grabskiego 25 lutego 1925 r. miała charakter tymczasowy (na dwa lata) i dotyczyła pracowników umysłowych (zarabiających poniżej 700 zł miesięcznie). Istotnym elementem wniesionej do sejmu nowelizacji było utrzymanie na dotychczasowym poziomie wydatków skarbowych w tym zakresie. Rozszerzając zbiór beneficjentów o pracowników umysłowych, budżet państwa wycofywał się tym razem z finansowania świadczeń. Koszty ponieść mieli sami ubezpieczeni i zatrudniający ich pracodawcy (składka ustalona została na poziomie 2,5% zarobków, przy najwyższej normie dziennej równej 8 zł, z czego 1% przypadało na pracownika)²².

¹⁸ Jako podstawowe postulaty wymieniano: rozszerzenie zbioru beneficjentów, przedłużenie okresu zasiłkowego i wysokości zasiłku. *Na marginesie uchwały III Kongresu Związków zawodowych*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 9, s. 203–204.

¹⁹ Druki Sejmu RP, 1924, nr 1744.

²⁰ Druki Sejmu RP, nr 1781; *ibidem*, nr 1784.

²¹ Druki Sejmu RP, nr 1371; SSSRP 1925, pos. 178, ł. 37–38.

²² AAN, PRM, Prot. RM, t. 28, k. 425, Protokół 8-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 25 II 1925 r.; SSSRP 1925, pos. 186, ł. 18–19; Druki Sejmu RP 1925, nr 1791.

Uruchomiona procedura legislacyjna doprowadziła do radykalizowania postulatów²³. Stronnictwa robotnicze stanęły przed szansą zrealizowania swoich wcześniejszych zamierzeń. Jednak Prace Komisji Ochrony Pracy nie wniosły wielu zmian do projektu rządowego. Większość poprawek rozszerzających przepadła. Odstąpiono zarówno od włączenia w system robotników rolnych, jak i wydłużenia okresu pobierania świadczeń. Kosmetyczne poprawki senatu przyjęto 28 października 1925 r.²⁴ Ustawa miała charakter tymczasowy i projektowana była na dwa lata, jednak w 1927 r. przedłużono jej obowiązywanie o rok, do 3 grudnia 1928 r.²⁵ Z początkiem stycznia 1926 r. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej określiło kategorie pracowników podlegających ubezpieczeniu²⁶.

Nowela do ustawy o zabezpieczeniu osób bezrobotnych ustanawiała dla pracowników umysłowych w ramach Funduszu Bezrobocia swoisty i odmienny od robotniczego system²⁷. Została ustalona górna granica zarobków, która uprawniała do uczestnictwa w systemie (500 zł miesięcznie). Budżet państwowy nie był finansowo zaangażowany w koszty świadczeń. Nadto, dla obu grup pracowników prowadzono odrębne rozliczenia finansowe, bowiem stanowiły one dwa subfundusze. Stosowne zmiany wprowadzono w składzie Zarządu Funduszu (kooptując przedstawicieli pracowników umysłowych).

Istnienie wspólnego systemu zabezpieczenia od bezrobocia pracowników umysłowych i robotników okazało się nietrwałe. W listopadzie 1927 weszło w życie rozporządzenie prezydenta RP, które kompleksowo regulowało kwestie ubezpieczeń od bezrobocia. Poszerzyło zbiór ubezpieczonych, likwidując barierę liczby zatrudnionych, wysokości pensji oraz obniżając wiek do 16 lat, górną granicę ustalając na lat 60 (przez pierwsze pięć lat 65). Wydłużono

²³ M.in. NPR domagała się włączenia do systemu przedsiębiorstw zatrudniających poniżej pięciu robotników, a także pracowników młodocianych i robotników rolnych (Druki Sejmu RP, 1925, nr 1843). Nowelę uszczegółowiającą zapisy ustawy z 1924 r. zgłosił również Związek Ludowo-Narodowy, w której starano się ograniczyć wysokość zasiłku tak, by był on wypłacany jedynie za dni robocze (*ibidem*, nr 1810); W. Kielecki, *Nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 11, s. 251–253.

²⁴ SSSRP 1925, pos. 246, ł. 6; Druki Sejmu RP 1925, nr 2110; DzURP 1925, nr 120, poz. 863; *ibidem*, 1926, nr 1, poz. 12.

²⁵ DzURP 1927, nr 113, poz. 958.

²⁶ DzURP 1926, nr 1, poz. 12.

²⁷ Do pracowników umysłowych zaliczono pracowników administracyjnych, nadzorczych, pełniących funkcje biurowe, wiele zawodów handlowych, personel lekarski, wolne zawody, zawody nauczycielskie, dziennikarzy czy zatrudnionych w żegludze morskiej i śródlądowej (DzURP 1926, nr 1, poz. 26).

znacznie okres pracy wymagany do uzyskania uprawnień do pobierania świadczeń (z 20 tyg. do 6 miesięcy w ciągu roku poprzedzającego wystąpienie o świadczenie²⁸). Pozostawiono na niezmiennym poziomie wysokość składki i uaktualniono maksymalną podstawę jej wymiaru. Dekret rozszerzał liczbę świadczeń przysługujących bezrobotnemu, oprócz zasiłku również opłatę składek na ubezpieczenie chorobowe oraz dodatek do kosztów przejazdów do pracy znajdującej się poza miejscem zamieszkania lub ostatniego zatrudnienia. Zasadnicze dla systemu zabezpieczenia było wyłączenie funduszu ubezpieczenia pracowników umysłowych spod administracji Funduszu Bezrobocia. Nowym zarządzającym stały się cztery Zakłady Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. Siedziby tych instytucji znajdowały się w Warszawie, we Lwowie, w Poznaniu i Krakowie. Uwzględniono tym sposobem różnice terytorialne II RP, wynikające z przynależności przed 1914 r. tychże do innych organizmów politycznych. Instytucje te zarządzały bowiem także innymi systemami ubezpieczeń funkcjonującymi na tych terenach, a zastanymi po byłych zaborcach²⁹.

Wdrażanie prezydenckiego dekretu odbywało się etapami do lipca 1928 r. Ubezpieczenie robotnicze podlegało silnym naciskom politycznym. Nim wyłączono pracowników umysłowych z Funduszu Bezrobocia, w sejmie powrócono do starań o kolejne poszerzenie grona beneficjentów. Postulaty zgłoszone przez środowiska robotnicze różnych odcieni (cztery wnioski poselskie) uderzały po raz wtóry w granicę pięciu pracowników jako momentu obligatoryjności ubezpieczenia, wносиły o obniżenie granicy wieku do 16 lat i poszerzenie ubezpieczenia o kolejne grupy zawodowe. Dołączono także postulaty domagające się podwyższenia i wydłużenia okresu świadczeń³⁰. Stosunkowo krótka debata, przy względnym przyzwoleniu rządu, zakończyła się uchwaleniem 25 marca 1929 r. dwóch pierwszych postulatów (na wniosek ministra pracy drugi z wymienionych miał być wdrożony z rocznym opóźnieniem)³¹. Ostatecznie propozycja obniżenia bariery liczebności zakładu pracy nie została zrealizowana, bowiem w 1930 r. rozporządzeniem prezydenckim przedłużono

²⁸ Wszystkie zakłady ubezpieczeń wydłużyły ten okres w drodze unormowań statutowych do dziewięciu miesięcy.

²⁹ DzURP 1927, nr 106, poz. 911; *ibidem*, nr 118, poz. 1016; H. Plichowska, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych na wypadek braku pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1931, nr 3, s. 345–348; L. Brandes, *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o ubezpieczeniu pracowników umysłowych*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1928, nr 1, s. 6–11; M. Jastrzębowski, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, „Przegląd Gospodarczy” 1927, nr 20, s. 840–844.

³⁰ Druki Sejmu RP 1928, nr 90, *ibidem*, nr 98, *ibidem*, 1929, nr 347, *ibidem*, nr 397.

³¹ SSSRP 1929, pos. 60, ł. 64–67; *ibidem*, pos. 61, ł. 52; DzURP 1930, nr 3, poz. 18.

termin wdrożenia zapisu noweli do trzech lat, a kolejna nowelizacja ustawy z marca 1932 r. zmieniła całkowicie owo zobowiązanie³².

Pierwotny system zabezpieczenia robotników w kolejnych latach pozostawał także pod coraz silniejszym wpływem czynników rządowych. Resort pracy posiadał już na mocy ustawy z 1924 r. znaczne możliwości włączania Funduszu Bezrobocia w działania podejmowane w ramach krótkoterminowego horyzontu czasowego. W kolejnych latach zwiększał swoje możliwości w tym zakresie. Kryzys gospodarczy i rosnące bezrobocie sprzyjały prowadzeniu takiej polityki. Z końcem lutego 1929 r. Rada Ministrów przyjęła projekt nowelizacji ustawy o zabezpieczeniu bezrobotnych, ułatwiający ministrowi pracy użycie środków Funduszu Bezrobocia do akcji zasiłkowej dla robotników sezonowych. Po krótkiej debacie, wiosną tego roku, została uchwalona przez sejm³³. W pełni uprawnienia zostały wykorzystane już w roku 1929/1930³⁴. W sezonie 1930/1931 tę grupę pozostawiono bez wsparcia, lecz w kolejnym (1931/1932) zdecydowano się ponownie uruchomić zasiłki³⁵. Nowelizacja ustawy w marcu 1932 r. zrównała w prawach z innymi także robotników sezonowych, włączając ich do systemu³⁶. Jednocześnie minister pracy uzyskał możliwość skracania tygodnia roboczego uprawniającego do pobierania zasiłku, z czego zresztą skwapliwie skorzystał³⁷.

Od 1929 r. wzmożono aktywność zasiłkową z Funduszu Bezrobocia dla robotników częściowo zatrudnionych, w październiku 1930 r. znacznie poszerzając grono beneficjentów³⁸. Akcja kierowana była do robotników

³² DzURP 1930, nr 82, poz. 646; P. Dziurzyński, *Zakres ubezpieczenia na wypadek bezrobocia*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1931, nr 12, s. 366–372.

³³ AAN, PRM, Prot. RM, t. 46, k. 132, Protokół 5-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 20 II 1929 r.; SSSRP 1929, pos. 55, l. 49; *ibidem*, pos. 60, l. 60–64; Druki Sejmu RP 1929, nr 486; DzURP 1929, nr 23, poz. 235.

³⁴ Akcja zasiłkowa dla bezrobotnych robotników sezonowych nie objęła jedynie woj. wołyńskiego (DzURP 1929, nr 87, poz. 659).

³⁵ DzURP 1931, nr 108, poz. 842.

³⁶ Składka w przypadku robotników sezonowych od 1932 r. wynosiła 4% zarobków w połowie płaconych przez pracodawcę i robotnika; DzURP 1932, nr 39, poz. 399; *ibidem*, nr 58, poz. 555.

³⁷ DzURP 1932, nr 115, poz. 956; *ibidem*, 1933, nr 9, poz. 57; *ibidem*, 1933, nr 100, poz. 767.

³⁸ Działania takie prowadzono w latach 1925–1926 na Górnym Śląsku. W 1927–1928 akcji nie podejmowano. W kolejnym roku aktywność w tym zakresie rozpoczęto w Łodzi, Kutnie, Parusowcu, następnie rozszerzono na cały Górny Śląsk (DzURP 1929, nr 52, poz. 426; *ibidem*, nr 58, poz. 457; *ibidem*, nr 74, poz. 566; *ibidem*, nr 89, poz. 672; *ibidem*, nr 89, poz. 673; „Praca i Opieka Społeczna” 1930, nr 10, s. 271–274, dodatek miesięczny do kwartalnika).

konkretnych zakładów, na określony czas, wyznaczanych przez ministra pracy. W 1932 r. została ze względów finansowych znacznie ograniczona, a następnie przerwana³⁹.

Jeszcze wiosną 1925 r. ze środków Funduszu Bezrobocia prowadzona była doraźna pomoc bezrobotnym, którzy wykorzystali prawo do zasiłków. Zapoczątkowana została uchwałą Rady Ministrów z 25 marca 1925 r.⁴⁰, a unormowana przez rząd Kazimierza Bartla 4 sierpnia 1926 r. Od 1927 r. decydujący w tych sprawach resort pracy czynił zabiegi celem ograniczenia zakresu uprawnień⁴¹. Akcja ta prowadzona była do 30 czerwca 1929 r.⁴² Zaznaczyć należy, iż wspomniana pomoc doraźna prowadzona była niezależnie od innych tego typu działań podejmowanych przez czynniki rządowe⁴³.

Powszechnie stosowane przez resort pracy w czasie kryzysu gospodarczego było wydłużanie okresu prawa do pobierania zasiłku. Działania te miały charakter punktowy (każdorazowo szef resortu pracy określał teren, na którym wydłużano okresy zasiłkowe i czas obowiązywania tego wydłużenia). Istotnym elementem ograniczającym tego typu interwencję był pogarszający się z każdym miesiącem stan kasy Funduszu Bezrobocia.

Uporządkowanie i zebranie wielokrotnie nowelizowanego prawodawstwa zabezpieczającego robotników od bezrobocia dokonane zostało z inicjatywy rządu w marcu 1932 r. Legislacja podyktowana została przede wszystkim sytuacją finansową instytucji. Nacisk zatem położono na ograniczenie wydatków. Podstawowe miało być zmniejszenie zbioru beneficjentów przez likwidację obligatoryjności ubezpieczenia robotników pracujących w zakładach zatrudniających poniżej pięciu pracowników (proponowano fakultatywność w gestii ministra pracy), pozostawienie w ręku Rady Ministrów określenia, które z zakładów państwowych i samorządowych podlegają ustawie, wydłużenia

³⁹ *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1932*, Warszawa 1933, s. 22; *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 150.

⁴⁰ AAN, PRM, Prot. RM, t. 28, k. 874; Protokół 14-go posiedzenia Rady Ministrów RP z 25 III 1925 r.; *ibidem*, k. 886–893, Wniosek MOS w sprawie doraźnej pomocy dla bezrobotnych robotników, którzy wyczerpali zasiłki z funduszu bezrobocia.

⁴¹ A. Zdanowski, *Redukcja zasiłków dla bezrobotnych*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1927, nr 9, s. 193–194.

⁴² *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1929*, Warszawa 1930, s. 27–30; A.[ntoni] Z.[danowski], *Zabezpieczenie na starość i od inwalidztwa pracy oraz zabezpieczenie od bezrobocia*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1929, nr 7, s. 1–2.

⁴³ Zob.: Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 538–543; M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1968, s. 50–76.

okresu pracy uprawniającego do zasiłku oraz obniżenia jego wysokości⁴⁴. Projekt rządowy, nieco złagodzony przez Komisję Ochrony Pracy, wywołał w sejmie żywą dyskusję, lecz bez większych poprawek został uchwalony⁴⁵. Nowa konstrukcja ustawy na tyle zmieniła sytuację, iż wymagało to ponownego uregulowania wielu zagadnień szczegółowych (m.in. kwestii robotników sezonowych, pracowników zakładów państwowych i samorządowych, tygodnia pracy, pracowników zatrudnionych za granicą czy sposobów ściągania składek). Kierunek zmian był dość jasny – ograniczenie wydatków i doprowadzenie Funduszu Bezrobocia do stanu równowagi budżetowej⁴⁶.

Nowo uregulowany system zabezpieczenia robotników nie przetrwał jednak długo. Wiązało się to przede wszystkim ze zmianą koncepcji zwalczania bezrobocia. Od roku 1931 systematycznie rósł udział różnych form dostarczania pracy, czego ukoronowaniem a zarazem punktem zwrotnym było utworzenie w 1933 r. Funduszu Pracy. W kolejnych miesiącach realizowana była idea łączenia wszelkiego typu pomocy właśnie w tej instytucji⁴⁷. Coraz silniejsza pozycja Funduszu Pracy wpłynęła na losy Funduszu Bezrobocia. W październiku 1934 r. obie instytucje połączono⁴⁸. Podstawowym argumentem podnoszonym za takim krokiem były możliwe oszczędności, bowiem po ograniczeniu akcji zasiłkowej stosunek kosztów działalności Funduszu Bezrobocia do zadań znacznie wzrósł (w 1933 r. koszty administracji wyniosły 7,7% dochodu). Nie bez znaczenia była możliwość użycia środków, jakimi po zmianach w 1932 r. dysponował Fundusz Bezrobocia dla akcji dostarczania pracy⁴⁹. Dla samego

⁴⁴ AAN, PRM, Prot. RM, t. 61, k. 494–495, 540–545, Protokół 6-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 29 II 1932 r.

⁴⁵ SSSRP 1932, pos. 68, ł. 55–72; DzURP 1932, nr 39, poz. 399; 24 VI 1932 ogłoszono akt jednolity ustawy (*ibidem*, nr 58, poz. 555); P. Dziurzyński, *Nowelizacja ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1932, nr 4, s. 105–108.

⁴⁶ *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej za rok 1933/34*, Warszawa 1935, s. 15–15; DzURP 1932, nr 57, poz. 546; *ibidem*, nr 58, poz. 556; *ibidem*, nr 58, poz. 558, *ibidem*, nr 58, poz. 559; *ibidem*, nr 97, poz. 836; *ibidem*, nr 115, poz. 956; *ibidem*, 1933, nr 9, poz. 57; *ibidem*, nr 26, poz. 215; *ibidem*, nr 85, poz. 649; *ibidem*, nr 103, poz. 809; *ibidem*, nr 100, poz. 767.

⁴⁷ Z. Landau, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 530; M. Ciechocińska, *op. cit.*, s. 85–89; Z. Madeyski, *Problem zwalczania bezrobocia, w: Roboty publiczne i Fundusz Pracy*, red. Sz. Wodziński, Warszawa 1933, s. 1–6; *Fundusz Pracy*, Warszawa 1933, s. 5–12.

⁴⁸ AAN, PRM, Prot. RM, t. 75, k. 286–287, 469–476, Protokół 17-go posiedzenia Rady Ministrów RP z dnia 19 X 1934 r.; DzURP 1934, nr 94, poz. 849; *ibidem*, nr 106, poz. 950.

⁴⁹ J.B., *Akcja pomocy bezrobotnym*, „Przegląd Gospodarczy” 1934, nr 15, s. 524–525; *Połączenie Funduszu Pracy z Funduszem Bezrobocia*, *ibidem*, nr 22, s. 814–815; T.L., *Połączenie Funduszu Bezrobocia z Funduszem Pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 3, s. 357–358; *Z Funduszu Bezrobocia*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1934, nr 5, s. 62.

systemu ubezpieczenia zmiana ta miała jedynie charakter organizacyjny, bowiem zasadnicze przepisy o świadczeniach i składkach pozostały niezmiennione aż do wybuchu II wojny światowej.

System obejmujący pracowników umysłowych miał charakter bardziej autonomiczny. Podlegał on dużo mniejszym naciskom zewnętrznym. Dopiero kłopoty finansowe poszczególnych zakładów ubezpieczeniowych, które pojawiły się w czasie wielkiego kryzysu, doprowadziły do jego reformy. Niebezpieczeństwo bankructwa skłoniło władze do interwencji. W pierwszej kolejności skrócono (w drodze uchwał statutowych instytucji) do ustawowego okres wypłaty zasiłków. Następnie, nowelą do rozporządzenia prezydenckiego z 1927 r., ograniczono wydatki zakładów ubezpieczeniowych poprzez włączenie do systemu pracowników o wyższym poziomie dochodów i ograniczeniu ilości wypłacanych świadczeń. Jednocześnie minister pracy uzyskał możliwość obniżenia wysokości świadczeń i przedłużenia okresu składkowego uprawniającego do zasiłku (w sytuacjach konieczności przywrócenia równowagi finansowej zakładu)⁵⁰. W krótkim czasie podwyższono składki na ubezpieczenie z 2 na 2,8%, obniżono wysokość zasiłków oraz zmniejszono grono beneficjentów uprawnionych do ich pobierania. Sytuacja finansowa funduszu dość szybko się ustabilizowała, co pozwoliło powrócić do niższej składki ubezpieczeniowej (2% od 1 czerwca 1935 r.)⁵¹.

W 1933 r. gruntownej zmianie uległa struktura organizacyjna ubezpieczenia pracowników umysłowych, bowiem w jeden połączono cztery dotychczas funkcjonujące fundusze ubezpieczeniowe (powstał Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych)⁵². Podstawowym motywem były w tym wypadku oszczędności. Nie znalazła natomiast zastosowania w stosunku do pracowników umysłowych idea łączenia wszelkich form pomocy bezrobotnym w Funduszu Pracy. Ta ostatnia instytucja powstała bowiem nieco później, a możliwa translokacja tego instrumentu łagodzenia stanu braku pracy wiązałaby się niewątpliwie ze znacznymi kosztami i trudnościami organizacyjnymi. Kolejnej zmiany dokonano przy okazji tzw. małej reformy ubezpieczeń społecznych w 1934 r., kiedy to z Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych

⁵⁰ DzURP 1933, nr 27, poz. 229;

⁵¹ DzURP 1933, nr 35, poz. 349; *ibidem*, nr 50, poz. 394; R. Garlicki, *Obecny stan Funduszu Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1937, nr 7, s. 404–408.

⁵² DzURP 1933, nr 51, poz. 396; M. Jastrzębowski, *Reforma ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Gospodarczy” 1933, nr 8, s. 283–284; J.B., *Organizacja ubezpieczeń społecznych*, *ibidem*, 1934, nr 3, s. 80–85.

wyodrębniono Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych, podległy nowej instytucji, jaką był Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁵³.

Tabela 1. Robotnicy zabezpieczeni i beneficjenci systemu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia w latach 1925–1938*

Okres	Robotnicy znajdujący się w systemie	Robotnicy pobierający świadczenia	Stosunek świadczeniobiorców do ogółu zabezpieczonych (%)
1925	595 136	46 787	7,86
1926	632 184	33 691	5,33
1927	788 253	26 726	3,39
1928	943 810	29 526	3,13
1929	1 001 951	58 902	5,88
1930	923 884	103 316	11,18
1931	815 925	122 423	15,00
1932	708 920	79 740	11,25
1933	698 561	49 192	7,04
1934	774 808	48 468	6,26
1934/1935	784 679	57 372	7,31
1935/1936	837 782	60 959	7,28
1936/1937	940 144	70 094	7,46
1937/1938	1 094 118	78 043	7,13

* Przeciętne roczne, dane na koniec miesiąca.

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1935 r. do 31 III 1936 r.*, Warszawa 1936, s. 89; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1937 r. do 31 III 1938 r.*, Warszawa 1938 (tabela 10).

Ubezpieczenie od bezrobocia gwarantowało ubezpieczonemu robotnikowi i pracownikowi umysłowemu podobne rodzaje świadczeń. Podstawowym były zasiłki ustawowe. Zasady ich przyznawania, wysokość, czas wypłacania, sposoby nabycia prawa do świadczeń były różne – tożsamy był cel: zabezpieczenie egzystencji w okresie pozostawania bez pracy. Świadczenia te wypłacane były w przypadku robotników od końca 1924 r., a pracowników umysłowych od

⁵³ DzURP 1934, nr 95, poz. 855.

wiosny 1926. Liczba robotników włączonych w system rosła rok po roku aż do 1929, kiedy to osiągnęła przeciętnie rocznie wartość ponad 1 mln osób, następnie, w wyniku kryzysu gospodarczego, zaczęła dość wyraźnie spadać. Tendencja ta została pogłębioną reformą systemu w 1932 r. i dopiero poprawa koniunktury oraz likwidacja kolejnych barier ustawodawczych spowodowała wyraźne zwiększenie liczby osób, która osiągnęła w 1938 r. prawie 1,1 mln. Równoległe do tego, akcja wypłacania świadczeń ustawowych w pierwszych latach wyraźnie malała, by od 1929 r. gwałtownie wzrosnąć. W najtrudniejszym – 1931 r. – udział pobierających tego rodzaju świadczenie w stosunku do osób znajdujących się w systemie wyniósł 15%. Sytuacja ta, jak wyżej wskazano, zmusiła władze do zmian, które przyniosły już w 1933 r. spadek liczby beneficjentów blisko o połowę. Niewątpliwie była to podstawa zrównoważenia budżetu Funduszu Bezrobocia. W kolejnych latach liczba osób pobierających zasiłki wzrastała stosunkowo równomiernie do poszerzającego się systemu⁵⁴.

Pracownicy umysłowi korzystali z zasiłków ustawowych w znacznie mniejszej liczbie. Ich udział w systemie był kilkukrotnie niższy, ale i z zasiłków korzystali rzadziej. W pierwszym roku pobierający zasiłki stanowili nieco ponad 2% ogółu ubezpieczonych pracowników umysłowych. Z biegiem czasu sytuacja ich ubezpieczenia zaczęła upodabniać się do systemu zabezpieczającego robotników – tzn. wzrastał udział świadczeniobiorców w stosunku do zatrudnionych i płacących składki. Najwyższy poziom osiągnięto w 1932 r. – blisko 9,5%. Kryzys lat 30. nie wpłynął tak szybko na sytuację finansową ubezpieczenia pracowników umysłowych. W tym wypadku – w odróżnieniu od działu robotniczego – liczba osób ubezpieczonych wzrosła jeszcze w latach 1929 i 1930. Łagodziło to dynamiczny wzrost grupy beneficjentów. Przełomowy był rok 1931, kiedy to spadła liczba ubezpieczonych, a znacząco wzrosła pobierających świadczenia. Sytuację zakładów poprawiła dopiero wspomniana wyżej interwencja władz państwowych. Już w 1933 r. udział pobierających zasiłki do ubezpieczonych spadł do 6,3% (nastąpiło to przede wszystkim wskutek zmniejszenia liczby beneficjentów – w porównaniu z 1932 r. spadła o jedną trzecią). W kolejnych latach nadal rosła liczba ubezpieczonych pracowników i zmniejszał się udział beneficjentów systemu.

⁵⁴ *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia za rok 1934 i I kwartał 1935 r.*, Warszawa 1935, s. 41; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1937 r. do 31 III 1938 r.*, Warszawa 1938 (tabela 10).

Tabela 2. Pracownicy umysłowi ubezpieczeni i beneficjenci systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w latach 1926–1937

Rok	Pracownicy umysłowi znajdujący się w systemie	Pracownicy umysłowi pobierający świadczenia	Stosunek beneficjentów do ogółu ubezpieczonych (%)
1926	63 339*	1378**	2,2
1927	86 620	971	1,1
1928	225 081	2053	0,9
1929	248 702	3628	1,5
1930	263 057	9466	3,6
1931	255 932	17 265	6,7
1932	239 948	22 602	9,4
1933	231 510	14 642	6,3
1934	267 406	9836	3,7
1935	277 645	9189	3,3
1936	291 742	9378	3,2
1937	314 349	8430	2,7

* Przeciętna z 10 miesięcy.

** Przeciętna z 6 miesięcy.

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1938*, s. 296–297.

Fundusz Bezrobocia świadczył także tzw. pomoc doraźną (zarówno dla robotników, jak i pracowników umysłowych), która była prowadzona lokalnie. Podejmowano ją każdorazowo wskutek decyzji Rady Ministrów. Koszty tych działań ponoszone były przez skarb państwowy, a Fundusz Bezrobocia świadczył jedynie usługę wykonawczą. Wyjątkiem był rok 1924, kiedy to koszty akcji doraźnej uznano za dług Funduszu Bezrobocia.

Źródła finansowania systemu zabezpieczenia od bezrobocia były odmienne w obu grupach beneficjentów. Na fundusz robotniczy składali się robotnicy, pracodawcy i budżet państwowy (z możliwością udziału samorządów). Fundusz Bezrobocia rozpoczął wypłatę zasiłków niemal natychmiast po uchwaleniu ustawy, a przed faktycznym zorganizowaniem instytucji. Na podstawie uchwały Rady Ministrów z 16 lipca 1924 r. zainicjowano tzw. akcję doraźną, której koszty, inaczej niż to miało miejsce w późniejszych latach, zaliczono na poczet ustawowej dopłaty skarbowej do Funduszu Bezrobocia. Wskutek tego w latach 1924–1925 instytucja ta zanotowała poważne straty. W kolejnych latach sytuacja się znacznie poprawiła, co związane było ze zwiększającą się liczbą płatników oraz zmniejszaniem się bezrobocia. Stan finansów Fundu-

szu Bezrobocia w latach 1927–1928 był na tyle dobry, że poczyniono szereg kroków, które zwiększyły wydatki tej instytucji, rozszerzając grono beneficjentów, podwyższając wysokość świadczeń i podstawę ich naliczania. Nadto, w 1929 r. szef resortu pracy obniżył wysokość składek na fundusz do 1,8%⁵⁵. W momencie gdy koniunktura gospodarcza załamała się i poczęło rosnać bezrobocie, zasoby finansowe tej instytucji poczęły szybko topnieć i w krótkim czasie stanęła ona na granicy bankructwa. Jedynie interwencja państwa, tzn. wielokrotnie większe niż zakładano dotacje skarbowe, utrzymywały Fundusz Bezrobocia przy życiu⁵⁶. Czynione kroki oszczędnościowe (w tym powrót do pierwotnej składki i wysokości zasiłków⁵⁷) nie przyniosły istotnych efektów i dopiero nowelizacja ustawy o zabezpieczeniu bezrobocia z 1932 r. zapobiegła dalszemu zadłużaniu się instytucji⁵⁸. Po włączeniu ubezpieczenia do Funduszu Pracy dopłaty skarbowe były stosunkowo nieduże. Większość sum należnych w myśl ustawy zaliczana była na poczet długu Funduszu Bezrobocia zaciągniętego w latach kryzysu gospodarczego, a wyniosły one ponad 113 mln zł. Dochody ze składek rosły równomiernie z wydatkami, dzięki czemu zachowano stabilność finansową ubezpieczenia.

W przypadku pracowników umysłowych na koszty świadczeń składali się jedynie pracownicy i pracodawcy. Przez cztery pierwsze lata zakłady utrzymywały dodatni bilans. W 1929 r. nastąpiła stabilizacja na poziomie podobnym do roku 1928 (blisko 16,5 mln zł). Jednak od 1930 r. aktywa zakładów ubezpieczeniowych pracowników poczęły topnieć w gwałtownym tempie, notując w 1932 r. ogromny niedobór (wydatki przewyższyły dochody o 141%). Stały się one właściwie bankrutami. Tylko radykalna zmiana systemu mogła je uratować. Stało się to w 1933 r. wskutek interwencji władz państwowych. Zmniejszenie kręgu pobierających świadczenia i podwyższenie składki uratowało ten dział ubezpieczeń pracowników umysłowych. Działania te były na tyle skuteczne, że już w 1933 r. deficyt stanowił 13,4%. W kolejnych latach sytuacja na tyle się poprawiła, iż można było nawet powrócić do niższego poziomu składek.

⁵⁵ Dnia 29 VI 1929. Zobowiązany był do tego ustawą w sytuacji, gdy rezerwy Funduszu Bezrobocia przekroczyły 50% rocznych wkładek.

⁵⁶ P. Dziurzyński, *Aktualne zagadnienia ubezpieczenia na wypadek bezrobocia*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1930, nr 12, s. 291–294.

⁵⁷ Dnia 20 III 1931 r.

⁵⁸ Fundusz Bezrobocia w latach 1930–1931 zaciągnął również pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego (14,5 mln zł).

Tabela 3. Dochody i wydatki na świadczenia systemu zabezpieczenia robotniczego w latach 1925–1938

Okres	Składki i kary należne	Składki i kary wykonane	Dopłata budżetowa należna	Dopłata budżetu wykonana	Razem składki, kary i dopłaty budżetowe wykonane	Kwota wydatkowana na świadczenia
	w tys. zł					
1925	14 210	12 633	6895	10 822	23 455	23 169
1926	17 307	16 187	7971	5349	21 536	18 864
1927	28 205	25 243	12 789	0	25 243	16 055
1928	34 038	32 826	16 036	0	32 826	20 680
1929	35 335	34 187	17 029	11 253	45 440	49 794
1930	32 928	31 209	15 982	66 542	97 751	104 453
1931	29 796	27 427	14 292	87 215	114 642	101 272
1932	24 101	22 006	11 419	52 568	74 574	70 204
1933	22 901	21 473	10 881	8799*	30 272	26 360
1934	24 311	23 113	11 602	5100*	28 213	20 421
1934/1935	25 145	24 045	11 986	5400*	29 445	24 628
1935/1936	26 420	23 962	12 824	4322*	28 284	26 458
1936/1937	29 326	28 399	14 456	2957*	31 356	31 313
1937/1938	25 000**	35 392	17 900	1100*	36 492	31 988

* Różnica między kwotą należną a wykonaną była zaliczana na poczet długu Funduszu Bezrobocia wobec skarbu.

** Kwota preliminowana na 1937/1938 r.

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia za rok 1934 i I kwartał 1935 r.*, Warszawa 1935, s. 40; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1935 r. do 31 III 1936 r.*, Warszawa 1936, s. 162–163; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1936 r. do 31 III 1937 r.*, Warszawa 1937, s. 18–19; *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 IV 1937 r. do 31 III 1938 r.*, Warszawa 1938, s. 12–13, 41–42.

Zaprowadzony w Polsce międzywojennej system ubezpieczenia od bezrobocia – instrument łagodzenia negatywnych skutków pozostawania bez pracy – nie zrealizował w pełni zadania, jakie przed nim postawiono. Można powiedzieć, iż realnie funkcjonował jedynie w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i rynku pracy. Czas kryzysowy, a więc okres, w którym to system ów był najbardziej potrzebny, wykazał niedostatki konstrukcji zapoczątkowanej w 1924 r. Zabezpieczenie robotnicze już w 1930 r., by mogło wypełniać

swe funkcje, musiało zostać wsparte przez budżet państwa w sposób, który nie był przewidziany ustawowo. Z mniejszym nasileniem zjawisko to wystąpiło w ubezpieczeniach pracowników umysłowych, ale i tu bez interwencji państwa zakłady ubezpieczeniowe musiałyby zbankrutować.

Tabela 4. Dochody i wydatki na świadczenia systemu ubezpieczenia pracowników umysłowych w latach 1926–1937

Okres	dochody	Składki pracowników	Kwota wydatkowana na świadczenia
	w tys. zł		
1926	3272	3181	580
1927	6575	5925	784
1928	18 723	14 567	1540
1929	23 102	18 618	5517
1930	22 405	19 429	17 011
1931	22 553	19 369	29 116
1932	17 375	16 506	39 670
1933	22 247	19 494	22 420
1934*	25 600	23 800	13 100
1935*	23 100	21 500	11 500
1936*	19 300	19 300	10 600
1937*	21 000	19 800	8700

*Dane zaokrąglone do pełnych tysięcy złotych.

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 307–309; *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925–1934*, Warszawa 1935, s. 3–10; „Statystyka Pracy” 1937, z. 3, s. 227; *ibidem* 1939, z 1, s. 55; Archiwum Akt Nowych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sygn. 20, bp., „Sprawozdanie roczne działu świadczeń za rok 1938”.

Warto więc zadać pytanie o przyczynę tej sytuacji. Cel, jakim była konieczność ochrony bezrobotnych, był powszechnie akceptowany – różniono się natomiast co do sposobów jego realizacji. Głoszono pomysły poczynające się od konieczności indywidualnej oszczędności po przejście przez państwo pełni zobowiązań zabezpieczenia bezrobotnych. Konstrukcja przyjęta w 1924 r. znalazła się gdzieś pośrodku, bowiem dzieliła obowiązki między ubezpieczającego się, państwo i pracodawcę. W tym momencie niezwykle istotny stawał się zakres ubezpieczenia i wielkość zbioru ubezpieczonych. Pierwszy był czynnikiem względnie stałym. Kluczowy, jak się wydaje, był zbiór ubezpieczonych.

Konstrukcja z 1924 r. nosiła w sobie wyraźne cechy klasowości. Zaprowadzono odrębne systemy dla robotników i pracowników umysłowych oraz pominięto pozostałe zbiorowości społeczne. Powszechność ubezpieczenia mogła być czynnikiem wzmacniającym stabilność finansową systemu. Należy jednak pamiętać, iż realizacja takiego postulatu w ówczesnych warunkach była mocno wątpliwa a nawet, wydaje się, nierealna. Mimo tego system zabezpieczenia bezrobotnych w pierwszej wersji miał, jak podkreślano, szansę zgromadzenia znacznych rezerw i przekształcenia się w instytucję długoterminową obliczoną na długie fale powodzeń i niepowodzeń gospodarczych⁵⁹. Tu cieniem kładzie się polityka władz i określonych grup politycznych w drugiej połowie lat 20. Z jednej strony dążenie środowisk robotniczych (różnych odcieni) do włączenia kolejnych grup do systemu, a z drugiej uleganie temu przez władze państwowe. W ciągu kilku lat rozszerzono system o kilka kategorii robotników, którzy byli w większym stopniu beneficjentami aniżeli wsparciem stabilności finansowej zabezpieczenia, podwyższono wysokość zasiłków, wydłużono okres ich otrzymywania i ułatwiono do nich dostęp. Te fatalne w skutkach kroki, można rzec pewna krótkowzroczność, musiały doprowadzić do wskazanych wyżej skutków. Nieco lepiej sytuacja wyglądała w części ubezpieczenia pracowników umysłowych, które dodatni bilans utrzymało dwa lata dłużej. Pamiętać należy także o obciążeniach dla pracy wynikających z istnienia systemu. Koszty z tego tytułu nie były marginalne, ale, jak się podkreśla, nie różniły się znacząco od innych krajów⁶⁰.

System zabezpieczenia od bezrobocia w Polsce międzywojennej realnie zaradzić mógł jedynie sezonowemu, krótkotrwałemu załamaniu na rynku pracy, w sytuacji dłuższych kryzysów nie mógł wypełnić zadań i realizować zamierzeń, do których został powołany.

⁵⁹ M.J., *Fundusz Bezrobocia*, „Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 2, s. 85–86; M. Jastrzębowski, *Ubezpieczenie pracowników umysłowych*, *ibidem*, 1927, nr 20, s. 843–844; K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936, s. 110–111, 163–179; H. Fuss, *op. cit.*, s. 11–14; R. Garlicki, *Sytuacja finansowa i środki zaradcze w ubezpieczeniu na wypadek pracy pracowników umysłowych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1932, nr 9, s. 259–264.

⁶⁰ T. Bartnicki, *op. cit.*, s. 85–96; J. Bolesta, *Obniżenie opłat na ubezpieczenie braku pracy*, „Przegląd Gospodarczy” 1929, nr 13, s. 628–631; W.P., *Obciążenia socjalne w liczbach*, *ibidem*, 1934, nr 16, s. 560–564; J.B., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w ostatnim 10-leciu*, *ibidem*, 1935, nr 18, s. 569–572; T. Lechowicz, *Zaległości składkowe w instytucjach ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 9, s. 525–532; H. Horowitz, *Obciążenie produkcji kosztami ubezpieczeń społecznych*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1926, nr 4, s. 74–77.