

Roboty publiczne jako podstawowa forma walki z bezrobociem (na przykładzie Lublina w okresie międzywojennym)

W II Rzeczypospolitej walkę z bezrobociem prowadzono dwiema drogami. Jedną z nich była pomoc dla bezrobotnych, drugą przeciwdziałanie bezrobociu. Pierwszą uważano za formę łagodzenia bezrobocia i to widzianą jako przejściową. Znacznie większą nadzieję pokładano w drugiej, a więc w formułach produkcyjnych przeciwdziałania mu, jak Inicjowane już od 1918 r. roboty publiczne. Te jednak, organizowane przez samorzady z kredytów udzielanych przez rząd, początkowo- zimą 1919 r., nie odegrały oczekiwanej roli.¹ W dniu 16 stycznia 1919 r. powstało Ministerstwo Robót Publicznych.² Wiosną przystąpiono do wzmożonej działalności i rozpoczęło się masowe przyjmowanie bezrobotnych do robót publicznych³, w czerwcu 1919 r. zatrudnionych w nich było 93 tys. osób. W Lublinie stanowiły je roboty ziemne przy regulacji dróg objazdowych: ul. Łęczyńskiej, Chłodnej, Obywatelskiej, Glinianej, Czechowskiej, Wieniawskiej i Snopkowskiej. Roboty te obejmowały przeciętnie około 800 robotników.⁴ Wysilek ten był jednak krótkotrwały. Już w lipcu liczba pracujących spadła w kraju do 70 tys., a w październiku osiągnęła niespełna 49 tys.⁵ Przyczyn takiego stanu rzeczy należało szukać zarówno w ograniczaniu kredytów, jak i w zastąpieniu dniówkowego systemu płac - akordem. Późną jesienią i zimą roboty prawie ustały.⁶ Wznowione na wiosnę w 1920 r. w niewielkim zakresie, miały coraz mniejsze znaczenie. W sumie ograniczały się do pracochłonnych robót ziemnych o niedużych nakładach materiałowych, takich jak: budowa kolei, szos i dróg, mostów, regulacja rzek i kanałów, karczowanie lasów itp.⁷ W wielu wypadkach prace te nie były należycie przemyślane, a nawet społecznie zbędne. Wynikało to z faktu, iż ich cel skupiał się na rozładowaniu napięcia politycznego, a nie określonej działalności

1 Z. Landau, J. Tomaszewski, *W dobie inflacji 1918-1923*, (w:) *Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939*, T. I, Warszawa 1967, s. 119-120.

2 Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 8, poz. 118.

3 J. Drecki, *Bezrobocie w Polsce Niepodległej*, (w:) *Bilans gospodarczy dziesięcioleciu Polski Odrodzonej*, T. II, Poznań 1929, s. 373.

4 Sprawozdanie ogólnego stanu i rozwoju miasta Lublina za trzecieletnie 1919-1921 oraz działalności za tenże okres czasu organów miejskich, Archiwum Państwowe w Lublinie (APL), Wydział do Spraw Ogólnych, sygn. 3460; J. Marczuk, *Prezydenci miasta Lublina 1918-1939*, Lublin 1994., s. 28.

5 *Polityka społeczna państwa polskiego 1918-1935*, Warszawa 1935, s. 135.

6 Z. Landau, J. Tomaszewski, *W dobie inflacji 1918-1923*, (w:) *Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939*, Warszawa 1967, s. 120.

7 „Miesięcznik Praca” 1921, nr 1, s. 61.

produkcyjnej. O tym powszechnie wiedziano.⁸ W latach 1921-1924 nie nastąpiły w tym zakresie żadne zmiany. Roboty publiczne prowadzone były w tym samym charakterze, w minimalnym zakresie, i jedynie przez samorząd. W ich ramach w Lublinie na roboty drogowe i kanalizacyjne dla zatrudnienia bezrobotnych wydano następujące sumy:

	19 VII-20 VIII 1924 r ⁹	20 VIII-6 IX 1924 r ¹⁰
- remont teatru	1955,30 zł	1414,43 zł
- naprawa bruku	3993,53 zł	2028,86 zł
- regulacja dróg gruntowych	916,20 zł	283,70 zł
- wyrób płyt chodnikowych	289,80 zł	132 zł
- naprawa mostów	311,66 zł	236,75 zł
- czyszczenie kanałów	363,60 zł	303,10 zł
- czyszczenie rzeki Czechówki	1128,89 zł	823,15 zł
- czyszczenie koryta rzeki Czerniejówki	159,80 zł	387,70 zł
- plantowanie placu przy szkole na Kośminku	126,85 zł	
- regulacja Al. Raclawickich	881,20 zł	1250,34 zł
- nasypy na ul. Namiestnikowskiej i Al. Jagiellońskiej	3830,36 zł	
- most na Al. Jagiellońskiej	194,57 zł	6051,72 zł
- remont ławek dla szkół	196,20 zł	
- roboty przy Uniwersytecie	450 zł	465,60 zł
- budowa kanału na Kośminku		1027,23 zł
- roboty przy budowie szkoły na Czwartku		3664,98 zł
- nowe bruki przy ul. Szopena	990 zł	771,88 zł
- budowa kanału na Czwartku	260,43 zł	549 zł
Razem	18048,43 zł	193 90,44 zł

Dopiero w 1925 r. pod naciskiem wzmożonego bezrobocia Rada Ministrów powołała komitet w składzie 7 ministrów z przewodniczącym ministrem Opieki Społecznej, który uznał celowość organizowania trwałych robót publicznych na obszarze całego kraju. Ich prowadzenie proponował powierzyć związkom komunalnym i organizacjom społecznym. Środków zaś miało dostarczać państwo w postaci pożyczek nisko oprocentowanych i udzielanych na jak najdogodniejszych warunkach kredytowych. Na tak zorganizowanych robotach znajdować mieli zajęcie bezrobotni zarejestrowani w państwowych urzędach pośrednictwa pracy.¹¹ Jednak w 1925 r. liczba

⁸ Z. Landau, J. Tomaszewski, *W dobie...*, s. 121.

⁹ Pismo Wydziału Budownictwa Magistratu m. Lublina z dn. 21 sierpnia 1924 r., APL, Akta miasta Lublina (1918-1939) (A. m. L.), syg. 1151.

¹⁰ Pismo Wydziału Budownictwa Magistratu m. Lublina z dn. 12 IX 1924 r., APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 1151.

¹¹ *Polityka...*, s. 162.

zatrudnionych nie wzrosła. W styczniu pracowało ogółem 4,0 tys. osób, a w lipcu 23,1 tys., co stanowiło niecałe 15% szacunkowej liczby pozbawionych zarobkowania.¹²

W sposób systematyczny prace nad robotami publicznymi rozpoczęły się w Polsce praktycznie od 1926 r.¹³ Uchwałą Rady Ministrów z dn. 4 lipca 1926 r. akcję udziału rządu w finansowaniu robót przejęło Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.¹⁴ Odtąd prowadzono je pod jego kierunkiem oraz przy materialnym wsparciu Banku Gospodarstwa Krajowego.¹⁵

Efektom powyższych poczynań było kontynuowanie akcji robót publicznych w szerszym niż dotąd zakresie. W kwietniu 1926 r. zatrudniano tym sposobem 32,3 tys. osób, w lipcu 43,6 tys.¹⁶ Od tego też roku pochodzą pełniejsze, choć niesystematyczne, dane dotyczące robót publicznych w Lublinie. Pracowało wtedy w mieście 350 osób przy robotach miejskich.¹⁷ W praktyce oznaczało to m. in. odpowiednio:¹⁸ 14-20 października - 495 roboczodni, 21-27 października - 389 roboczodni, 28 października-3 listopada - 227 roboczodni, 4-10 listopada - 268 roboczodni, 11-17 listopada - 255 roboczodni, 18-24 listopada - 251 roboczodni, 25 listopad -1 grudnia - 251 roboczodni, 2-5 grudnia - 202 roboczodni, 9-15 grudnia - 102 roboczodni.

Jak widać, wraz ze zbliżającym się okresem zimowym, liczby obrazujące skalę zjawiska wyraźnie stopniowo maleją. To zjawisko, określane mianem sezonowości, charakterystyczne będzie już dla każdego następnego roku. Tłumaczyć je należy rodzajem wykonywanych prac na robotach publicznych, o czym wspomniano.

W dniu 1 kwietnia 1927 r. wydane zostały przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu oraz Robót Publicznych rozporządzenia: z dnia 1 kwietnia 1927 r. oraz z dnia 8 września 1926 r., umożliwiające korzystanie z dogodnych pożyczek z kredytów Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej związkom komunalnym lub poszczególnym gminom wiejskim, organizacjom społecznym, spółdzielniom mieszkaniowym i budowlanym, a nawet poszczególnym przedsiębiorstwom i zakładom pracy, zatrudniającym ponad 50 robotników. Były one przeznaczone na pomoc dla pozostających bez pracy. Pożyczek tych udzielano w wysokości odpowiadającej

12 Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918-1939*, Warszawa 1971, s. 328.

13 Cz. Klamer, *U podstaw bezrobocia*, Warszawa 1935, s. 249.

14 E. Wojnarowski, *Bezrobocie i środki walki z niem*, (w:) *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926-1931*, T. II, Warszawa 1931, s. 318.

15 Cz. Klamer, *U podstaw...* s. 249.

16 Rocznik Statystyki RP.1930, s. 301.

17 J. Marczuk, *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918-1939*, Lublin 1984, s. 43.

18 Wykaz liczby robotników zatrudnionych na robotach publicznych od dnia 13 X-15 XII 1926 i APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 526.

liczbie robotników, którzy mieli być dodatkowo zatrudnieni, pomnożonej przez sumę przeciętnego dziennego zasiłku dla bezrobotnych. Kwoty te mogły być przeznaczone wyłącznie na robociznę.¹⁹

Z wykazu długów Lublina na 1 października 1928 r. dowiadujemy się, iż na zatrudnienie bezrobotnych przy robotach publicznych zaciągnięto w latach 1926 i 1927 pożyczki w kwocie 638000 zł.²⁰

Postępująca poprawa koniunktury spowodowała ograniczenie wydatków na roboty publiczne, przy których pracowało w Polsce w 1929 r. 25, 8 tys. osób, podczas gdy w 1928 r. było ich 32,9 tys., zaś w 1927 r. - 34 tys.²¹

W Lublinie na roboty regulacyjne wykonywane przez bezrobotnych, w okresie budżetowym 1928/1929, wydano z funduszków miejskich następujące środki:²²

Rodzaj robót	Suma
- Budowa miejskich sklepów dochodowych	1000
- Urządzenie miejsc postojów i sklepów przy roгатce Lubartowskiej	32922
- Budowa ścian oporowych na ul. Zamojskiej	3089
- Dokończenie chodników żwirowych na Al. Jagiellońskiej i Zygmuntońskiej	14034
- Budowa dojazdu do wiaduktu kolejowego przy ul. Bychawskiej	35634
- Regulacja Al. Raławickiej	57382
- Regulacja terenu przed dworcem kolejowym	906
- Częściowe uregulowanie przedłużenia ulic Spokojnej i nad Stawem	19660
- Uregulowanie Placu Litewskiego	3050
- Budowa baraku szkolnego przy ul. Długosza	5867
Razem	173544 zł

Na terenie miasta przy robotach publicznych w owym czasie pracowało 345 osób.²³

19 E. Wojnarowski, *Bezrobocie i środki walki z niem.*, (w:) *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926-1931*, T. II, Warszawa 1931, s. 318.

20 Wykaz długów m. Lublina na dn. 1 X 1928 r., APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 577.

21 M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965, s. 50.

22 Wykaz sum wydatkowanych z funduszków miejskich na roboty regulacyjne celem zatrudnienia bezrobotnych, APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 1153.

23 Protokół nr 47 z posiedzenia Rady Miejskiej m. L. Z dn. 10 września 1928 r., APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 49.

W pierwszych latach kryzysowych od 1930 do 1932 roku podstawa finansowa i system robót organizowanych dla zatrudniania bezrobotnych uległy niewielkiej zmianie. Zaprzestano mianowicie udzielania pożyczek samorządom w obawie przed ich niewypłacalnością, zastępując je subwencjami. Repartycję i ogólną kontrolę pieniężną pozostawiono w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej.

Subwencje też przeznaczone były wyłącznie na robociznę. Wysokość płac obliczano w zależności od kosztów utrzymania w danej miejscowości jednakowo dla wszystkich zatrudnionych bez względu na kwalifikacje i rodzaj wykonywanej pracy.²⁴

W dążeniu do zapewnienia zatrudnienia jak największej liczbie bezrobotnych stosowano na robotach niepełny tydzień pracy (przeważnie 4-5 dniowy).²⁵ W 1930 r. Magistrat Lublina ustalił go na 5 dni, po 6 godzin, na dwie zmiany. Pozwoliło to zatrudnić około 1200 ludzi, m. in. przy budowie, czy przebudowie ulic: Al. Raclawickich, Długosza, Snopkowskiej, przedłużenie Dolnej 3-go Maja itp. Roboty te nie były jednak objęte ogólnomiejskim planem skoordynowanym z polityką rządu.²⁶ W 1931 r. władze lubelskie opracowały taki plan, uwzględniając przy tym możliwości finansowe oraz potrzebę zatrudnienia największej liczby pozostających bez pracy. W efekcie w mieście 1931 r. pracowało 941 bezrobotnych, w 1932 r. - 768. Do tego należałoby jeszcze dodać niewielkie liczby zatrudnionych w takich zakładach, jak: rzeźnia miejska, gazownia, elektrownia, ogrody miejskie itp. W skali roku stanowiło to około 300 osób.²⁷

Od 1933 r. zauważa się postępujący rozwój robót publicznych. Stan ten jest efektem zasadniczej zmiany koncepcji udzielania pomocy bezrobotnym. Władze dochodzą do przekonania, iż opłacanie pracy jest skuteczniejsze od dawania różnych innych form wsparcia.²⁸ Zapewne jakiś w tym udział miało utworzone rok wcześniej Biuro do Spraw Zatrudniania Bezrobotnych, które poddało szczegółowej i wyczerpującej analizie całe zagadnienie robót państwowych i samorządowych ze względu na ich celowość gospodarczą i społeczną w danych warunkach finansowych oraz ustaliło zasady organizacji pracy na robotach.²⁹

W poszukiwaniu środków, których nie mógł dostarczyć budżet Ministerstwa Opieki Społecznej, zostaje powołana do życia 1 kwietnia 1933 r., ustawą z dnia 16 marca 1933 r., instytucja pod nazwą

24 *Polityka...*, s. 174-175.

25 *Polityka...*, s. 175.

26 A. Koprucki, *Pomoc bezrobotnym w Lublinie (lata 1929-1933)*, (w:) „Rocznik Lubelski”, T. IV, Lublin 1961, s. 234.

27 Tamże, s. 235.

28 Z. Landau, J. Tomaszewski, *Wielki kryzys 1930-1935*, (w:) *Gospodarka...*, T II, Warszawa 1982, s. 130-131.

29 *Polityka ...*, s. 175.

Fundusz Pracy³⁰. Jej budżet, stanowiąc składową budżetu państwowego, opiera się dodatkowo na opłatach specjalnych, dla niego przeznaczonych: od uposażeń lub stałych wynagrodzeń za pracę najemną w wysokości 1% ze strony pracownika i 1% ze strony pracodawcy (z wyjątkiem skarbu państwa i związków komunalnych oraz pracodawców rolnych), od rent i emerytur w wysokości 1%, od tantiem w wysokości 2%, od biletów wstępu sprzedawanych na wszelkiego rodzaju publiczne zabawy, rozrywki i zawody sportowe, od stawek w totalizatorach, od cukru i piwa wprowadzanych na rynek wewnętrzny, od żarówek elektrycznych i od gazu do użytku domowego, od przebywania w lokalach publicznych w godzinach między godz. 24. a 6., wreszcie z opłat od czynszu dzierżawnego z najmu mieszkań i budynków.

Ustawa przewidywała również dotacje skarbu państwa, wpływy z zaległości podatkowych w gotówce i naturze, dary i zapisy. Natomiast dla uzupełnienia środków koniecznych na wydatki poboczne powstał w wyniku rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1934 r. Fundusz Inwestycyjny, stanowiący odrębną jednostkę prawną Funduszu Pracy. Fundusz Pracy przejął dotychczasowe prawa, zobowiązania i majątek Funduszu Pomocy Bezrobotnym.³¹ Głównym jego celem było dostarczanie pracy lub środków utrzymania osobom pozbawionym pracy, a nie posiadającym innych środków do życia, przede wszystkim drogą uruchomienia gospodarczo uzasadnionych robót publicznych lub robót o znaczeniu publicznym.³²

Naczelne zadanie Funduszu Pracy polegało na zatrudnianiu jak największej liczby bezrobotnych przez finansowanie tych robót. Ich prowadzenie nie należało jednak do Funduszu, a przeważnie do poszczególnych ministerstw, związków komunalnych oraz innych instytucji publicznych za pośrednictwem zaangażowanych w tym celu przedsiębiorstw, bądź prowadzonych we własnym zakresie.³³ Funduszowi Pracy pozostawało koordynowanie zamierzeń inwestycyjnych oraz kontrola nad wykonywaniem kredytowanych przez niego robót, i to jedynie w zakresie warunków socjalnych i ogólnogospodarczych, które ustalał w umowach z kredytobiorcami.³⁴ Były one dokładnie i jasno precyzowane.

W 1933 r. w związku z podjęciem w Lublinie robót publicznych na skalę dotąd nie praktykowaną (zgodnie z wytycznymi rządu) Zarząd Miejski wystąpił z prośbą do Funduszu Pracy o udzielenie pożyczki na ich wykonanie. Przyznano mu ją w wysokości 427 tys. zł. Z tej kwoty 287 tys. przeznaczonych zostało na przebudowę lub budowę kilkunastu nowych ulic na obszarze miasta.

30 Cz. Klamer, *U podstaw ...*, s. 252.

31 *Polityka...*, s. 175-176.

32 S. Wilary, B. Okulicz, *Fundusz Pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, s. 1 63.

33 B. Wścieklica, *Fundusz Pracy*, „Polska Gospodarcza” 1935, nr 15, s. 495

34 *Polityka...*, s. 176.

Umowa zawarta przy zaciąganiu pożyczki określała wyraźnie liczbę bezrobotnych, którzy mieli być zatrudnieni (Tabela 22).

Tabela 22 -Bezrobotni zatrudnieni przy robotach publicznych w 1933 r.

	Robotnicy niewykw.	Dozór techniczny	Pracownicy	Razem
Maj	294	30	-	324
Czerwiec	378	34	-	412
Lipiec	580	39	10	628
Sierpień	580	39	10	628
Wrzesień	640	43	10	693
Październik	640	43	10	693
Listopad	331	21	10	362

Źródło: A. Koprucki, *Pomoc ...*, s. 237.

Pracę dla robotników niewykwalifikowanych zakładano na 25 dni w miesiącu a dla pracowników umysłowych na cały miesiąc, przy następujących stawkach płacowych:

- robotnik niewykwalifikowany - 3 zł dziennie
- dozór techniczny - 3,50 zł
- pracownik umysłowy - 4 zł wraz ze świadczeniami socjalnymi.

Pozostałe 140 tys. z pożyczonej sumy zobowiązano władze miejskie spożytkować na zatrudnienie bezrobotnych niewykwalifikowanych przy regulacji Bystrzycy, w następujący sposób: w lipcu - 300, w sierpniu - 300, we wrześniu - 560 osób. Przeciętnie więc w miesiącu dawano pracę 740 bezrobotnym.³⁵

Jak zmieniało się zatrudnienie na robotach publicznych w niektórych miesiącach lat: 1934 i 1935, jak również zakres ich finansowania, prezentuje tabela 23. Dane w niej zawarte wyraźnie wskazują na sezonowość tych zmian, jak również na większy udział w ich finansowaniu kredytów państwowych, w stosunku do samorządowych.

35 A. Koprucki, *Pomoc ...*, s. 236-237.

Tabela 23 - Robotnicy zatrudnieni na robotach publicznych organizowanych przez Zarząd Miejski w Lublinie w latach 1934/1935.

Rok/ Miesiąc	Stan na początku okresu	Przyjęto w ciągu okresu	Ubyło w ciągu okresu	Stan na koniec okresu	Finansowanie z kredytów		F.P.
					Państw.	Samorz.	
1934							
IV	73	1012	72	1013	x	x	x
V	1013	210	76	1147	x	x	x
VI	1147	17	3	1161	1161	-	-
VII	1161	82	271	972	954	18	-
VIII	972	-	283	689	971	18	-
IX	689	101	115	675	671	4	-
X	675	26	90	611	608	3	-
XI	611	-	189	422	419	3	-
XII	422	-	396	26	23	3	-
1935							
V	470	214	62	622	-	58	584
VI	685	34	43	676	-	36	640
VIII	774	-	40	734	-	27	707
IX	734	-	201	533	-	18	515
X	531	-	295	236	-	12	224
XI	236	2	164	74	-	4	70

Źródło: APL, Urząd Wojewódzki Lubelski (1919-1939), Wydział Społeczno-Polityczny, sygn. 326 327.

Na prowadzenie robót publicznych w roku 1934/1935, po zatwierdzeniu ich programu przez prezesa Rady Ministrów, przyznana została pożyczka dla Zarządu miasta Lublina z Funduszu Pracy w wysokości 409000 zł. Środki te przeznaczono na:³⁶

1) przebudowę nawierzchni na drodze państwowej nr 9 w granicach m. Lublina i wykończenie robót ziemnych na ul. Dolnej 3-go Maja, a w szczególności:

- a) przebudowę Alei Raclawickiej na odcinku od ul. Lipowej do ul. Długosza 20300 zł
- b) przebudowanie ul. Zamojskiej kostką bazaltową 26000 zł
- c) regulacja ul. Dolnej 3-go Maja 16700 zł

63000 zł

³⁶ Postanowienie Kierownika Zarządu Miejskiego z dn. 24 lutego 1934 r., APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 106, s.17-24, sygn.1181

2) urządzenie terenów budowlanych regulację i niwelację ulic, których wykaz był następujący:

a) regulacje i odwodnienie ulic w dzielnicy „Dziesiąta” 36000 zł

b) częściowa regulacja ul. Poniatowskiego 24600 zł

c) regulacja ulic Unickiej i Sierakowszczyzny jako dojazdu do dzielnicy Ponigwoda 37600 zł

d) regulacja (częściowa) ul. Pawiej 4000 zł

e) budowa ul. w przedłużeniu ul. Bonifratskiej do projektowanej kolonii Czechów 54000 zł

f) regulacja ulic w dzielnicy Rury Jezuickie 3000 zł

3) na robocizną następujących robót:

a) wykonanie przedłużenia kolektora kanałowego w ul. Krochmalnej 8000 zł

b) wykonanie przedłużenia rurociągu gazowego w Al. Raławickiej i okolicy 5000 zł

13000 zł

4) Regulacja rzeki Bystrzycy i regulacja dopływu Czechówki 18000 zł

Udział Funduszu Pracy w pokryciu kosztów robocizny za ośmiogodzinny dzień pracy nie mógł przekroczyć:

dla robotnika niewykwalifikowanego	3 zł
dla robotnika wykwalifikowanego	4 zł
dla dozoru	5 zł
dla dozoru technicznego	6 zł
dla dozoru inżynierskiego	12 zł

Z dniem 9 lipca 1934 r. Zarząd Miejski m. Lublina w porozumieniu z Komitetem Funduszu Pracy Województwa Lubelskiego ustalił następujące płace³⁷:

- 1) dla robotników niewykwalifikowanych o pełnej zdolności do pracy - 2,70 zł
- 2) dla robotników wykwalifikowanych o pełnej zdolności do pracy - 3,80 zł
- 3) dla pracowników umysłowych o pełnej zdolności do pracy - 4,70 zł

³⁷ Ogłoszenie z dn. 6 VII 1934 r.. APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 2060.

Stawki dotyczyły ośmiogodzinnego dnia pracy, przy zastosowaniu odpowiednich norm pracy.

Dzięki dotacjom przyznanych Lublinowi 11 i 18 marca 1935 r. przez Fundusz Pracy w kwotach 12000 i 10000 zł, Rada Miejska zobligowała miasto do zatrudnienia bezrobotnych przy robotach związanych z wykończeniem ulic Raławickiej i Zamojskiej oraz przy regulacji rzeki Bystrzycy.³⁸

W 1935 r. na robotach publicznych pracowało: w kwietniu - 408, w maju - 614, w czerwcu - 679, w lipcu - 773, w sierpniu - 756, we wrześniu - 760 osób³⁹

Ponadto umową dotacyjną z dn. 5 grudnia 1935 r. prezydent miasta Lublina Józef Piechota, przyjął kredyt na sumę 5000 zł z Funduszu Pracy na zatrudnienie bezrobotnych przy robotach: regulacji ulicy Sławinkowskiej wraz z wylotem Alei Poniatowskiego oraz splantowanie boiska Państwowego Gimnazjum Kupieckiego w Lublinie. Zobowiązał się przy tym uruchomić prace najpóźniej z dniem 6 kwietnia 1936 r. i zakończyć do 22 maja 1936 r. Zatrudnionych miało być przez ten okres 4 pracowników umysłowych po 4 zł dziennie ze świadczeniami i 40 robotników po 2,70 zł dziennie ze świadczeniami.⁴⁰

W 1936 r. nastąpił niepomiarowy wzrost, w porównaniu z poprzednim rokiem, liczby osób, którym dano pracę w robotach publicznych. Mianowicie, w kolejnych miesiącach stanowiły one: w kwietniu - 700, w maju - 1209, w czerwcu - 1370, w lipcu - 1640, w sierpniu - 1586, we wrześniu - 1320.⁴¹ Na pewno znaczący w tym udział miały dotacje Funduszu Pracy. W okresie 1936/1937 prezentowały się następująco⁴²:

- a) zł 100000 - na roboty uliczne i ziemne
- b) zł 65000 - na roboty przy rzece Bystrzycy
- c) zł 20000 - na regulacje ul. Kraśnickiej i wyrób trelinek
- d) zł 10000 - na regulacje Placu wojskowego przy ul. Raławickiej i robót na plantacjach miejskich
- e) zł 2000 - na roboty na plantacjach miejskich
- f) zł 5000 - inne

38 Protokół nr 28 z posiedzenia Magistratu z dn. 25 marca 1935 r., APL, A. m. L. (1918-1939), f syg-315.

39 Pismo Zarządu Miejskiego w Lublinie Wydział Finansowy z dn. 14 X 1936 r. do Funduszu Pracy w Warszawie za pośrednictwem Wojewódzkiego Funduszu Pracy w Lublinie, APL, A. ni. L. (1918-1939), syg. 583.

40 Umowa dotacyjną z dn. 5 XII 1935 r., APL, A. m. L. (1918-1939), syg.1240.

41 Pismo Zarządu Miejskiego w Lublinie, Wydział Finansowy z dn. 14 X 1936 r. do Funduszu Pracy w Warszawie za pośrednictwem Wojewódzkiego Funduszu Pracy w Lublinie, APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 583.

42 Wniosek Zarządu Miejskiego z dn. 20 VIII 1937 r., APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 569; Dotacje z Funduszu Pracy w okresie 1936/1937, APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 1236.

g) zł 90000 - na roboty uliczne

W 1938 r. Rada Miejska Lublina uchwaliła przyjąć dotacje w wysokości 5000 zł na zatrudnienie 100 osób od 25 maja do, 25 czerwca przy robotach ulicznych oraz dotację 10000 zł na doraźne zatrudnienie 200 robotników po 3 dni w tygodniu na okres co najmniej 3-5 tygodni.⁴³

Tabela 24- Program robót z dotacji 10 000 zł

Nazwa robót	Koszt ogólny	Fundusz Prac	Fundusz miejski
Regulacja koryta rzeki Czerniejówki przy Ogródkach działkowych		6536	464
Dokończenie robót przy urządzeniu ul. Pięknej	1300	900	400
Urządzenie uliczki przy Banku Rolnym	2260	1364	-
Wykonanie prowizorycznej jezdni na ul. Wojennej	1200	1200	-
RAZEM	11760	10000	864

Źródło: APL, A. m. L.(1918-1939), sygn.1275.

Obowiązywały przy tym przepisy z dn. 10 marca 1938 r. w sprawie zatrudniania pracowników oraz organizacji robót wykonywanych przy pomocy finansowej Funduszu Pracy. Nakazywały one, na robotach wykonywanych przy pomocy finansowej Funduszu Pracy, zatrudniać jedynie, robotników i pracowników umysłowych zakwalifikowanych i skierowanych przez Publiczne Biuro Pośrednictwa Pracy Funduszu Pracy. W przypadku niemożności skierowania niewykwalifikowanych robotników i pracowników umysłowych niezbędnych do wykonania danych robót oraz do specjalnych prac technicznych, mogli być oni przyjmowani każdorazową pisemną zgodą właściwego Wojewódzkiego Biura Funduszu Pracy, z wolnego rynku pracy w liczbie z nim uzgodnionej przez kredytobiorcę. Zapotrzebowania na pracowników musiały być zgłoszone do właściwych terytorialnie Publicznych Biur Pośrednictwa Pracy Funduszu Pracy przynajmniej na 3 dni przed terminem ich zatrudnienia. O powodach nieprzyjęcia osób skierowanych oraz przyczynach zwolnienia z pracy osób zatrudnionych należało niezwłocznie zawiadamiać Publiczne Biuro Pośrednictwa Pracy.

Wysokość stawek płac na robotach wykonywanych przy pomocy finansowej Funduszu Pracy musiała odpowiadać normom ustalonym przez Ministra Opieki Społecznej lub właściwego wojewodę. Jako zasadniczy system była stosowana płaca akordowa we wszystkich wypadkach,

⁴³ Wniosek Zarządu Miejskiego z dn. 7 V 1938 r., APL, A. m. L. (1918-1939), sygn. 1275

gdzie względy techniczne na to pozwalały. Kredytobiorca zobowiązywał się przy tym dokonywać we właściwym terminie wypłaty należności za pracę wszystkich zatrudnionych pod rygorem uskuteczenia wypłaty zaległych należności przez Fundusz Pracy na jego rachunek i koszt oraz potrącenia odpowiednich sum z podlegających wypłacie rat kredytu. Do wykonania tej sankcji wystarczyło ustalenie przez właściwego inspektora pracy zaległych za prace należności pracowników. Ponadto kredytobiorca zobowiązany był do prowadzenia w sposób dokładny i przejrzysty dziennika każdej budowy, księgi materiałowej, 'miennych list plac oraz teczek zawierających karty polecające i wykazy osób skierowanych do pracy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Z zarobków pracowniczych dopuszczalne były potrącenia jedynie dozwolone ustawą. A w szczególności opłaty z tytułu ubezpieczeń społecznych w wysokości, w jakiej pracowników zobowiązywały do nich ówczesne przepisy. Udział kredytobiorcy, jako pracodawcy, w kosztach ubezpieczeń społecznych, czy też w kosztach wszelkich urządzeń, mających na celu ochronę pracy i zapewnienie podwładnym należytych warunków pracy, nie mógł w żadnym wypadku wpływać na zmniejszenie ustalonych stawek płac.

Przy zatrudnianiu pracowników pochodzących z innych miejscowości, kredytobiorca, o ile nie zapewniał im własnym kosztem właściwego zakwaterowania lub codziennych bezpłatnych przejazdów, obowiązany był wypłacać dodatek kwaterunkowy, w wysokości ustalonej przez powiatowe władze administracji ogólnej oraz zorganizować przewiezienie ich z miejsca zamieszkania do miejsca pracy i z powrotem po ukończeniu robót. Te musiały być zorganizowane i prowadzone w sposób racjonalny, zgodnie z zasadami techniki i organizacji pracy oraz zaopatrzone w dostateczne ilości odpowiednich narzędzi i urządzeń.

Środki finansowe z Funduszu Pracy lokowano na oddzielnym rachunku w jednej z instytucji finansowych, państwowych lub samorządowych, i podejmowano tylko na opłacenie kosztów wykonania robót, objętych umowami zawartymi z Funduszem Pracy.

Gdy zaszła konieczność wprowadzenia zmian do planu robót, na podstawie którego udzielony został kredyt z Funduszu Pracy, kredytobiorca musiał uzyskać na to pisemną zgodę Funduszu Pracy.

Jednym z ciekawszych był nakaz umieszczania w miejscach wykonywania robót informacyjnych tablic, według wzoru ustalonego przez Fundusz Pracy, iż prowadzone są one przy pomocy finansowej Funduszu Pracy.

Kolejnym było zobowiązanie kredytobiorcy do nadsyłania właściwemu Wojewódzkiemu Biuru Funduszu Pracy, w terminach i według przepisów ustalonych przez Fundusz Pracy, sprawozdań okresowych i końcowych, dotyczących wykonania umowy. Dotyczyły one w szczególności stanu zatrudnienia, sposobu zużycia prelimitowanych na roboty własnych środków i przyznanych przez Fundusz Pracy, ewentualnie przez inne instytucje kredytowe, oraz zaawansowania wykonywanych robót.

W dowolnym czasie Fundusz Pracy mógł, przy pomocy osób przez siebie delegowanych, przeprowadzać kontrolę robót pod względem racjonalności, zgodnego z przeznaczeniem zużytkowania na nie środków oraz przestrzegania warunków umownych. Dla ułatwienia tej kontroli kredytobiorca w swoich księgach buchalteryjnych musiał posiadać oddzielne konto dla każdej roboty, objętej osobną umową, przy czym na koncie należało księgować zarówno sumy otrzymane z Funduszu Pracy, jak i z innych źródeł finansowych. Fundusz Pracy uprawniony był ponadto do brania udziału w komisjach przetargowych i odbiorczych robót. Kredytobiorca natomiast miał obowiązek zawiadamia niezwłocznie właściwe Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy o terminach ogłoszenia przetargu, o rozpoczęciu robót, o ich zakończeniu, o terminie przyjęcia robót (kolaudacji), jak również o wszelkich zatargach zbiorowych z pracownikami.

Prowadzenie robót we własnym zakresie przez kredytobiorcę było *dopuszczalne* tylko w wypadkach, gdy posiadał on odpowiedni aparat organizacyjny i techniczny, decyzję podejmował w tym zakresie właściwy wojewoda. We wszystkich innych okolicznościach należało to do przedsiębiorców. Nie dotyczyło to robót wykonywanych przez samorządy powiatowe i gminne w zakresie podlegającym nadzorowi Ministerstwa Komunikacji, względnie Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych.

Udzielanie przedsiębiorcy zamówienia na robotę lub dostawę mogło nastąpić jedynie w wyniku przetargu zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz.U.R.P. Nr 13, póź. 92). Przy czym, przy równych warunkach, pierwszeństwo otrzymania zamówień miały spółdzielnie istniejące i działające co najmniej 1 rok. Gdy już doszło cło umowy kredytobiorca zobowiązany był cło ustalenia jej warunków z przedsiębiorcą w sposób dostatecznie gwarantujący zachowanie przez przedsiębiorcę warunków kredytu Funduszu Pracy, a w szczególności dotyczących zatrudniania pracowników skierowanych przez Fundusz Pracy, wysokości stawek płac, sprawozdań o stanie zatrudnienia. Umowa taka musiała konieczne zawierać warunek, iż w razie zwlekania przedsiębiorcy z wypłatą należności pracowniczych, udzielający zamówienia ma

prawo, na skutek wystąpienia zainteresowanych pracowników i po porozumieniu się z przedsiębiorcą oraz właściwym inspektorem pracy, opłacić pracowników na rachunek przedsiębiorcy według list plac z sum płatnych z umowy lub ściągniętych z kredytu, którą przedsiębiorca w tym wypadku uzupełniał cło pierwotnej wysokości. Przy ostatecznym zaś obrachunku z tytułu wykonywanych robót reszta należności za te roboty powinna być wypłacona nie wcześniej, niż po stwierdzeniu, iż wszelkie należności z tytułu pracy zostały uregulowane. W razie nie wykonania przez przedsiębiorcę zobowiązań w przedmiocie uiszczenia należności z tytułu pracy, obowiązek uiszczenia należności pracownikom zatrudnionym na robotach prowadzonych przy pomocy finansowej Funduszu Pracy obciążał kredytobiorcę. Umowa ponadto musiała przewidywać, na wypadek nie wykonania przez przedsiębiorcę warunków udzielonego przez Fundusz Pracy kredytu, kary umowne, gwarantujące dostateczne zachowanie warunków umowy z Funduszem Pracy. Dotyczyło to w szczególności wypadków uchylania się przedsiębiorcy od zatrudniania pracowników skierowanych przez właściwe Publiczne Biuro Pośrednictwa Pracy Funduszu Pracy, kiedy proponowano przewidziane kary umowne w wysokości 50% ustalonej na danym terenie stosownego dziennego wynagrodzenia od każdego pracownika zatrudnionego z wolnego rynku pracy za okres zatrudnienia. Sumy wpłacane z tego tytułu przez przedsiębiorców zaliczano na rachunek Funduszu Pracy na cele akcji pomocy doraźnej i społecznej.

Odpis umowy z przedsiębiorcą należało przedstawić do właściwego Wojewódzkiego Biura Funduszu Pracy natychmiast po jej zawarciu.⁴⁴

Górną granicę stawek plac na robotach publicznych na rok 1938/39 dla miasta Lublina ustalono na 2,70 zł,⁴⁵ przy czym robotnicy zatrudniani przy ciężkich robotach mogli mieć doraźnie przyznany dodatek, jednak wyłącznie na okres ich wykonywania, nie przekraczający 10%. Zwracano też uwagę na potrzebę przestrzegania wydajności pracy.⁴⁶

W związku ze stwierdzeniem dość poważnych braków w zakresie zabezpieczenia odpowiednich warunków higienicznych i bezpieczeństwa pracy Urząd Wojewódzki Lubelski apelował o zapewnienie robotnikom: należytej pomocy lekarskiej, pomocy w zagospodarowaniu, ochrony zarobków, miejsc wypoczynku z ochroną przed wilgocią i zimnem, organizacji porządku. Przypominał, iż lekarze powiatowi, przy współdziałaniu lekarzy samorządowych, powinni zwracać

44 Przepisy z dn. 10 marca 1938 r. w sprawie zatrudniania pracowników oraz organizacji robót wykonywanych przy pomocy finansowej Funduszu Pracy, APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 2061.

45 Wyciąg z załącznika do okólnika Ministra Opieki Społecznej z dn. 9 III 1938 r., APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 206 L

46 Poufny-terminowy okólnik Nr 14/38 Ministra Opieki Społecznej z dnia 9 marca 1938 r. Nr Pp. 22/0-8 w sprawie ustalania plac na robotach publicznych na rok 1938/39, APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 2061.

większą uwagę na stan sanitarny terenów robót publicznych (zwłaszcza co do zaopatrzenia w odpowiednią wodę do picia i mycia rąk, stanu sanitariów, nadzoru nad artykułami spożywczymi). Obligował do prowadzenia planowej akcji zwalczania chorób zawodowych i ustalenia opieki lekarskiej zatrudnionym.⁴⁷ W 1939 r. wojewoda lubelski, w związku z uchwałą Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dnia 3 marca 1939 r., pismem z dnia 8 marca tegoż roku⁴⁸ zarządził na wszystkich robotach prowadzonych przez, organa państwowe, związki samorządowe oraz inne instytucje publicznoprawne (nawet bez pomocy Funduszu Pracy) w ośrodkach miejskich lub na terenach o większym skupieniu bezrobotnych, zatrudnianie wyłącznie bezrobotnych - zarówno pracowników umysłowych, jak i fizycznych - zakwalifikowanych przez publiczne biura pośrednictwa pracy. Wyjątek dotyczył jedynie personelu kierowniczego oraz pracowników o specjalnych kwalifikacjach, w tych wypadkach, jeżeli publiczne biuro pośrednictwa pracy nie posiadało w swej ewidencji pracowników tych kategorii. Na tych terenach poszczególne kierownictwa robót mogły przyjmować pracowników o specjalnych kwalifikacjach z wolnego rynku jedynie wtedy, gdy właściwe terytorialnie biuro pośrednictwa pracy nie skierowały w ciągu dni trzech od daty zapotrzebowania żądanych przez kierownictwo robót specjalistów. Pismo to ponadto stwierdzało, iż dla zapewnienia możliwie jak największej wydajności pracy, publiczne biura pośrednictwa pracy przede wszystkim będą kierowały na roboty tych bezrobotnych, którzy w ubiegłych sezonach nabyli doświadczenia przy wykonywaniu pracy tego samego rodzaju. Jednak w uzasadnionych wypadkach publiczne biura pośrednictwa pracy mogły uwzględniać imienne zapotrzebowania pracodawców na pracowników przyuczonych, pracujących od dawna w danym przedsiębiorstwie, a figurujących w ewidencji publicznych biur pośrednictwa pracy.

Zapotrzebowania na pracowników, przysyłane przez kierownictwa poszczególnych robót do publicznych biur pośrednictwa pracy, musiały w sposób dokładny określać warunki pracy i płacy. Jeżeli natomiast publiczne biuro pośrednictwa pracy nie dostarczyło kierownictwu robót zapotrzebowanej liczby pracowników w umówionym terminie, który nie mógł być krótszy niż 3 dni, kierownictwo miało prawo przyjąć niezbędną liczbę pracowników z wolnego rynku. Ustalenie kolejności kierowania na roboty należało ; wyłącznie do kompetencji biur pośrednictwa pracy, działających na podstawie specjalnej instrukcji, wydanej przez Biuro Główne Funduszu Pracy, o sposobie kierowania bezrobotnych na roboty publiczne. W przypadkach, gdy nie można było zatrudnić wszystkich poszukujących pracy w ośrodkach o większym napięciu bezrobocia,

47 Pismo Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego Wydziału Pracy, Opieki i Zdrowia nr ZPO IV-9/4/38 z dnia 2 kwietnia 1938 r., dotyczące przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy na robotach publicznych, APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 2061.

48 Pismo Wojewody Lubelskiego z dn. 8 marca 1939 r., APL, A. m. L. (1918-1939), syg. 2053.

postulowano część bezrobotnych przemieszczać poza miejsca ich stałego zamieszkania, gdzie była taka możliwość. Odbywać się to miało w ścisłym porozumieniu z Wojewódzkim Biurem Funduszu Pracy w Lublinie.

Celem objęcia akcją zatrudnienia na robotach publicznych możliwie największej liczby poszukujących pracy zastosowano w miastach i ich najbliższych okolicach (w promieniu do 10 km) wykonywanych przez robotników miejscowych, a nie przemieszczonych, skrócony tydzień pracy cło czterech dni. Organizację turnusów pozostawiono do ustalenia kierownictwu robót, w zależności od miejscowych warunków pracy, w ścisłym porozumieniu z Wojewódzkim Biurem Funduszu Pracy w Lublinie. Poza miastami „oraz dla robotników przemieszczonych wyznaczono 6-odniowy tydzień pracy. Przy tym na wszystkich robotach prowadzonych ze środków publicznych wprowadzono w zasadzie 8-ogodzinny dzień pracy. Wyznaczono normy „płac odpowiednie do rodzaju robót i przy cenach płac w przedsiębiorstwach pracy na danym terenie, przy czym stawki płac nie mogły być niższe od ostatnich stawek, płaconych w roku 1938. W zasadzie zalecano na robotach, prowadzonych ze środków publicznych, stosowanie systemu płac akordowych. Jednak, gdy względy techniczne uniemożliwiały ścisłe obliczanie ilości pracy wykonanej przez poszczególnych pracowników w okresach jedno lub dwutygodniowych, dopuszczano system płac za przepracowaną ilość godzin. Stawki akordowe obliczono w ten sposób, by osiągnąć na podstawie akordu, w ramach 8-godzinnego dnia pracy, przeciętny dzienny zarobek wynosił 20-25% więcej niż dzienna praca przy wynagrodzeniu za godzinę.

Celem umożliwienia publicznym biurom pośrednictwa pracy kierowania bezrobotnych do wszelkich robót, organa państwowe, związki samorządowe oraz inne instytucje publicznoprawne, obowiązane były:

- 1) zamieszczać w ogólnych warunkach przetargów na wykonywanie robót klauzulę o obowiązku zatrudniania bezrobotnych zakwalifikowanych i skierowanych przez publiczne biura pośrednictwa pracy według ustalonych norm,
- 2) zamieszczać w umowach, zawartych z przedsiębiorcami na wykonanie robót warunków zatrudnienia robotników skierowanych przez publiczne biura pośrednictwa pracy według ustalonych norm,
- 3) przestrzegać norm ustalonych stawek bezrobocia

4) zawiadamiać Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Lublinie oraz odnośne lokalne publiczne biura pośrednictwa pracy o powierzeniu przedsiębiorcom wykonywania robót, przed ich rozpoczęciem

5) umowy z przedsiębiorcami zawierane na podstawie przetargów, które się odbyły przed powzięciem uchwały Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dnia 3 marca powinny zawierać postanowienie o przyjmowaniu robotników do pracy i płacach robotników, zawarte w uchwale Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dnia 11 marca 1938 r. Kontrola nad przestrzeganiem przewidzianych obowiązków przez poszczególne kierownictwa robót należała do Wojewódzkiego Biura Funduszu Pracy w Lublinie, które ze swej strony mogło upoważnić poszczególne instytucje zastępcze do wykonywania tej kontroli na swoim terenie.

Prowadzenie robót we własnym zakresie sposobem gospodarczym przez organa samorządowe, względnie inne instytucje publicznoprawne, było dopuszczalne na podstawie osobnego zezwolenia, o które należało wystąpić do wojewody za pośrednictwem Wojewódzkiego Biura Funduszu Pracy w Lublinie. Zezwolenia takie były udzielane tylko tym instytucjom, które posiadały odpowiednie przygotowanie organizacyjne i techniczne oraz brak na terenie działania danej instytucji przedsiębiorców mogących podjąć się wykonania tych robót. Nie dotyczyło to robót wykonywanych przez samorządy powiatowe i gminne w zakresie podlegającym Ministerstwu Komunikacji i Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych.

Okazuje się zatem, iż nadzieje pokładane w robotach publicznych jako produkcyjnej formule przeciwdziałania bezrobociu, nie były płonne. Jakkolwiek w poszczególnych okresach różnie się to przedstawiało, trend ewolucji pełnionej przez nie roli w walce z bezrobociem był pozytywny. Nie dały one pracy wszystkim potrzebującym i często wiele pozostawiały do życzenia w kwestii samej organizacji, jednakże stanowiły wówczas najbardziej optymalną formę działania.