

Kamil Kowalski

Uniwersytet Łódzki

e-mail: kamil.kowalski@uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-5548-0086

DOI: 10.15290/oes.2026.02.124.03

**INSTYTUCJE AMERYKAŃSKIEGO RYNKU PRACY
W DOBIE TZW. *FIRST NEW DEAL*¹****Streszczenie**

Cel | Identyfikacja kluczowych instytucji amerykańskiego rynku pracy w latach 1933–1934. Zestawienie celów stawianych przed wprowadzaniem rozwiązaniami instytucjonalnymi z ostatecznie osiągniętymi rezultatami.

Metoda badań | Wykorzystano przegląd literatury, analizę przepisów prawa i orzeczeń sądowych.

Wnioski | Wbrew wcześniejszym doświadczeniom i bazującym na nich oczekiwaniom okres wielkiego kryzysu gospodarczego wiązał się przemodelowaniem rynku pracy w kierunku rozwiązań propracowniczych. Pierwszy okres rządów Franklina D. Roosevelta skutkowało wprowadzeniem do amerykańskiego porządku prawnego niestosowanych dotąd rozwiązań, takich jak: płaca minimalna, prawo do rokowań zbiorowych, czterdziestogodzinny tydzień pracy oraz zakaz pracy osób poniżej 16. roku życia.

Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje | Masowy wzrost członkostwa w związkach zawodowych przesądził o utrzymaniu rozwiązań instytucjonalnych wymienionych w sekcji 7a Ustawy o Odbudowie Przemysłu (National Industrial Recovery Act) z czerwca 1933 r. pomimo uchylecia jej postanowień w orzeczeniu Sądu Najwyższego w sprawie *Schechter Poultry Corp. v. United States*. Uprawnienia zostały potwierdzone i rozszerzone w Ustawie o Krajowych Stosunkach Pracy (National Labor Relations Act) z lipca 1935 roku.

Słowa kluczowe: Roosevelt, kryzys gospodarczy, związki zawodowe, negocjacje zbiorowe, strajki

¹ Artykuł zaakceptowano do druku 20.04.2026.

INSTITUTIONS OF THE AMERICAN LABOUR MARKET DURING THE FIRST NEW DEAL

Summary

Purpose | Identification of key institutions in the American labour market in 1933–1934. Comparison of the objectives set for the institutional solutions introduced with the results ultimately achieved.

Research method | A review of the literature, analysis of legal provisions and court rulings was applied.

Results | Contrary to previous experiences and expectations based on them, the period of the Great Depression was associated with the remodelling of the labour market towards pro-employee solutions. The first term of F. D. Roosevelt's administration resulted in the introduction of previously unused solutions into the American legal system, such as the minimum wage, the right to collective bargaining, the 40-hour working week and the prohibition of employment for persons under 16 years of age.

Originality/value/implications/recommendations | The massive increase in labour union membership led to the retention of the institutional arrangements set out in Section 7a of the National Industrial Recovery Act of June 1933, despite the repeal of its provisions in the Supreme Court ruling in *Schechter Poultry Corp. v. United States*. These powers were confirmed and expanded in the National Labour Relations Act of July 1935.

Keywords: Roosevelt, Great Depression, trade unions, collective bargaining, strikes

JEL classification: J53, L16, N32

1. Wstęp

Brak sukcesów administracji Herberta Hoovera w przewycięzaniu skutków wielkiego kryzysu gospodarczego zapewnił ekipie Demokratów efektowne zwycięstwo w wyborach w 1932 roku. W rezultacie Franklin D. Roosevelt i popierająca go Izba Reprezentantów oraz Senat dysponowały mandatem na rzecz przeprowadzenia głębokich reform gospodarczych i społecznych

w kraju doświadczającym bezprecedensowego załamania gospodarczego. Jakkolwiek Roosevelt i jego otoczenie jeszcze w trakcie kampanii wyborczej wysyłali sprzeczne sygnały co do kierunku reform (od postulatu zrównoważenia budżetu po ekspansję fiskalną), to jasne było, że nowe rozwiązania będą – po pierwsze – mniej zachowawcze od tych realizowanych dotąd przez Republikanów oraz – po drugie – kompleksowo zmienią amerykańską gospodarkę [Rauchway, 2021, s. 35]. Program Roosevelta został hasłowo zdefiniowany jako Nowy Ład (*New Deal*) w przemówieniu wygłoszonym po uzyskaniu nominacji podczas konwencji wyborczej w Chicago w lipcu 1932 roku. Nowo wybrany kandydat na prezydenta zobowiązywał się do „wprowadzenia Nowego Ładu dla Amerykanów” i „krucjaty na rzecz przywrócenia Ameryki jej obywatelom” [*Public Papers*, 1938, s. 647–659].

Adresatami obietnicy Nowego Ładu byli w pierwszej kolejności ci, którzy w trakcie kryzysu stracili dorobek życia, albo „w najlepszym razie” stałe źródło dochodów. W marcu 1933 r., a zatem w miesiącu objęcia urzędu przez Roosevelta, liczba osób poszukujących pracy w Stanach Zjednoczonych (14 mln) przewyższała liczbę bezrobotnych w całej Europie [*Congressional Record*, 1934, s. 11229]. To właśnie rozwiązaniu tego problemu służyć miał pakiet 16 ustaw przyjęty podczas pierwszej sesji 73. Kongresu (9 marca – 16 czerwca 1933 r.). W wymiarze makroekonomicznym sprowadzał się on do wzrostu wydatków budżetowych i w ten sposób zwiększenia zagregowanego popytu w gospodarce. Jednocześnie identyfikowano potrzebę zwiększenia siły nabywczej ludności, co miało doprowadzić do zmniejszenia ubóstwa oraz – poprzez opróżnianie rynku z wyprodukowanych dóbr – zapewnić przedsiębiorcom bodźce do utrzymania produkcji, a następnie prowadzić do zwiększenia stopy inwestycji [Bernstein, 1989, s. 36].

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest jeden z kluczowych obszarów reform rooseveltowskiego Nowego Ładu, tj. rynek pracy. Zgodnie z podejściem instytucjonalnym jest on rozumiany jako dynamiczny proces społeczny i historyczny, kształtowany przez zbiór instytucji, takich jak prawo pracy, układy zbiorowe, normy społeczne, oraz konflikty interesów między grupami uczestniczącymi w nim, a nie jako abstrakcyjny, samoregulujący się mechanizm konkurencji. Rynek pracy to zatem arena konfliktu interesów (ale i wypracowywania kompromisów) oraz nierówności, na której – jeśli jest

taka wola polityczna – władza poprzez politykę gospodarczą może odgrywać kluczową rolę [Champlin, Knoedler, 2004, s. 4]. Administracja Roosevelta, w przeciwieństwie do dominującej wcześniej tradycji „małego rządu”, reprezentowanej przez Republikanów, takie ambicje miała. Reformy instytucjonalne rynku pracy przeprowadzone w ramach Nowego Ładu okazały się na tyle głębokie, że skutkowały trwałym przeobrażeniem amerykańskiego rynku pracy, daleko wykraczającym poza horyzont czasowy lat wielkiego kryzysu.

2. Uwarunkowania instytucjonalne rynku pracy do 1933 roku

Amerykańskie stosunki przemysłowe aż do okresu Nowego Ładu cechowały się daleko posuniętą asymetrią, w ramach której dominująca rola przypadała pracodawcom. Symptomatycznym potwierdzeniem tej tezy było uzasadnienie orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie *Lochner v. New York* z 1905 r., w którym wskazano, że wprowadzenie dziesięciogodzinnego dnia pracy w piekarniach w stanie Nowym Jork byłoby równoznaczne z odebraniem pracownikom prawa do „swobodnego zawierania umów”. Sąd opowiedział się zatem za dopuszczalnością pracy w wymiarze dziesięciu (i więcej) godzin dziennie, co w kolejnych latach interpretowano jako przyzwolenie na brak jakichkolwiek ograniczeń czasu pracy [Kens, 1998, s. 143].

W nawiązaniu do tradycji sięgającej „ery połączanej”, w tym zwłaszcza *The Gospel of Wealth* Andrew Carnegiego, powszechne było przekonanie że gromadzenie majątku ma wymiar moralny, a nierówności majątkowe na korzyść wielkiego biznesu pełnią społecznie pożyteczną funkcję [Sójka, 2024, s. 10]. Były one wręcz traktowane jako miara rozwoju społeczeństwa. Podobnie dobroczynna miała być rywalizacja między przedsiębiorcami, ponieważ skutkowała ona społecznie pożądanym „przetwaniem najlepiej przystosowanych” [Carnegie, 2017, s. 3]. W wymiarze popularnym do gloryfikacji roli pracodawców przyczynił się koncept *self-made mana*. Poczytna proza Horatio Algera (np. *Ragged Dick* czy *Luck and Pluck*) utrzymywała kult ciężkiej pracy i solidności, które prowadzić miały do bogactwa (kariera „od pucybuta do milionera”).

Klimat epoki dobrze oddawały słowa prezydenta Calvina Coolidge'a (1923–1929), który jeszcze przed objęciem urzędu w stwierdził w jednym z przemówień: „Człowiek, który buduje fabrykę, buduje świątynię, a człowiek, który w niej pracuje, oddaje jej cześć, i każdemu z nich należy się nie pogarda i potępienie, lecz cześć i chwała” [Pietrusza, 2013, s. 52]. Jego następcą w Białym Domu, Herbert Hoover, właśnie w świecie biznesu dostrzegając grupę ludzi obarczonych „szczególną odpowiedzialnością moralną”, bez której „nasz system biznesowy załamałby się w ciągu jednego dnia” [Dumenil, 1995, s. 38].

Zgodnie z dominującym paradygmatem determinującym relacje pracownicze oczekiwano, że regulacyjna rola państwa powinna być ograniczona do niezbędnego minimum. Duże oczekiwania wśród pracowników wzbudzała ustawa Claytona z 1914 r. stanowiąca, że związki zawodowe nie powinny być postrzegane jako „monopole ograniczające handel międzystanowy” – tak bowiem traktowały je sądy od 1890 roku. Ustawa nie okazała się jednak *Magna Carta* ruchu robotniczego z uwagi na wąską interpretację jej postanowień przyjętą przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu *Duplex Printing Press Co. v. Deering* [Buchen, 1941, s. 466]. Bardziej kompleksowej regulacji doczekali się jedynie pracownicy kolei, którzy na podstawie ustawy Adamsona z 1916 r. zyskali ośmiogodzinny dzień pracy i szczerze wynagradzane nadgodziny. Rozwiązanie to, wraz z zapisami ustawy Erdmana z 1898 r., zakazującej dyskryminacji ze względu na działalność związkową, sytuowało pracowników sektora kolejowego w awangardzie beneficjentów praw pracowniczych [Whaples, 1990, s. 406].

Z punktu widzenia ogółu pracowników najistotniejsza była ustawa Norrisa-LaGuardii z 23 marca 1932 r., delegalizująca tzw. *yellow dog contracts* (zobowiązanie pracownika składane przed pracodawcą o tym, że nie przystąpi do związku zawodowego), a także zakazująca – co do zasady – wydawania sądom federalnym nakazów ograniczających prawo do strajków, demonstracji, pikiet i innych tego rodzaju działań. Wnioskowanie o nakazy (*injunctions*) było standardową praktyką antypracowniczą począwszy od drugiej połowy XIX w. [Harper i in., 2015, s. 32]. Biorąc pod uwagę, że to Stany Zjednoczone były kluczowym miejscem na mapie rozwoju nowoczesnego ruchu robotniczego (protesty w sprawie ośmiogodzinnego dnia pracy z 1886 r.), wskazane

powyżej osiągnięcia należy ocenić jako mniej niż skromne. Poza reżimem regulacyjnym pozostawała kwestia płacy minimalnej, ubezpieczenia od bezrobocia czy też zabezpieczenia emerytalnego. Spektakularnym niepowodzeniem okazała się próba zablokowania wprowadzenia zakazu pracy dzieci poniżej 14. roku życia. Ustawa Keatinga-Owena z 1916 r. wprowadzająca to ograniczenie została uchylona dwa lata później w orzeczeniu Sądu Najwyższego w sprawie *Hammer v. Dagenhart*. Niepowodzeniem zakończyła się również próba ratyfikacji poprawki do konstytucji (*Child Labor Amendment* z 1924 r.), która miała upoważnić Kongres do regulacji pracy osób poniżej 18. roku życia [Rosenberg, 2013, s. 197].

3. Programy pomocy doraźnej

Ewidentne braki i mankamenty regulacji rynku pracy zeszły na drugi plan w obliczu wielkiego kryzysu gospodarczego. Jego dno przypadało na okres pomiędzy werdyktem wyborczym Amerykanów (listopad 1932 r.) a objęciem urzędu przez Roosevelta (marzec 1933 r.). Według badań cyklu koniunkturalnego (1927–1933), przeprowadzonych przez Wesleya C. Mitchella i Arthura F. Burnsa, to właśnie marzec 1933 r. był ekonomicznym „dnem” (*terminal trough*) wielkiego kryzysu. W tym właśnie miesiącu 24 spośród 40 badanych indeksów osiągnęło najniższe wartości [Mitchell, Burns, 1936, s. 3]. O ile dla trzech pierwszych kwartałów 1929 r. (a zatem w okresie przedkryzysowym) średnio 94% spośród amerykańskich korporacji wykazywało zysk, o tyle w czwartym kwartale 1932 r. było to zaledwie 39,5%, zaś w pierwszym kwartale 1933 r. – 38,6% [Moore, 1961, s. 106]. Pomiędzy 1929 a 1933 r. amerykański dochód narodowy obniżył się o 53%, czemu towarzyszył wzrost długu publicznego o 21%. Dochody do budżetu w tym okresie spadały o 48% [HSUS, 1975, serie Y335–338, s. 1104]. Indeks cen hurtowych skurczył się o niemal 37%. Średnia wycena akcji spadła o 25% [Kennedy, 1973, s. 153]. Mimo to w 1932 r. zaledwie co czwarty bezrobotny mógł liczyć na jakąkolwiek zapomogę. W relatywnie bogatym Nowym Jorku zasiłek przypadający na rodzinę wynosił 2,39 dolarów [Piven, Cloward, 1972, s. 60]. Jego wysokość była zatem bardzo niska: średnia płaca tygodniowa w przemyśle przekraczała 16 dolarów [HSUS, 1975, serie D802–817, s. 170].

TABELA 1

Stopa bezrobocia w Stanach Zjednoczonych 1929–1939 (w proc.)²

Rok	Według Lebergotta (BLS)	Według Darby'ego
1929	3,2	3,2
1930	8,7	8,7
1931	15,9	15,3
1932	23,6	22,9
1933	24,9	20,6
1934	21,7	16,0
1935	20,1	14,2
1936	16,9	9,9
1937	14,3	9,1
1938	19,0	12,5
1939	17,2	11,3

Źródło: [Margo, 1993, s. 43].

W przemówieniu inauguracyjnym prezydenturę Roosevelt wskazywał na winnych wybuchu kryzysu. Jego zdaniem byli to „niegodziwi bankierzy” (*unscrupulous money changers*), którzy „opuścili świątynię naszej cywilizacji”. Nowo zaprzysiężony prezydent zapowiadał prowadzenie polityki, w której przeważać będą „wartości społeczne”, nie zaś „zysk w pieniądzu” [Pederson, 2006, s. 335]. Był to zatem poważny zarzut skierowany w stronę systemu kapitalistycznego, a zwłaszcza jego elementu konstytutywnego, czyli systemu bankowego. Była to też obietnica wprowadzenia radykalnych rozwiązań sanacyjnych.

Zapowiedziom Nowego Ładu brakowało jednak spójności w obszarze polityki rynku pracy. Zarówno administrację Roosevelta, jak i równie wpływowy krąg znanych doradców Roosevelta („trust mózgów”), tworzył eklektyczny

² Pomiary Stanleya Lebergotta, podawane w zestawieniach Biura Statystyki Pracy (*Bureau of Labor Statistics*, BLS), traktują zatrudnionych w ramach rozmaitych programów rządowych jako osoby poszukujące pracę. Według Michaela Darby'ego osoby te nie powinny być zaliczane do grona bezrobotnych.

konglomerat, który był jednak zgodny co do potrzeby porzucenia doktryny bezczynności państwa w obliczu trwałego załamania gospodarczego w kraju. Demokraci osiągnęli również konsensus w przedmiocie źródeł bezrobocia: nie było ono wynikiem niechęci bezrobotnych do znalezienia płatnego zajęcia (bezrobocie dobrowolne), lecz wynikało z braku miejsc pracy jako takich. Zgadźli się także, iż malejący poziom płac sprzyjałby spadkowi poziomu zatrudnienia z uwagi na malejącą siłę nabywczą konsumentów. Nie negując możliwości pojawienia się przypadków wyłudzeń pomocy publicznej, nienależnych zasiłków, ekipa Roosevelta stała na stanowisku, że zagrożenia te implikują mniejsze skutki negatywne aniżeli bezrobocie jako takie [Fine, 1959, s. 139]. Zgodnie z tą optyką tworzenie nowych miejsc pracy wymagało aktywnego udziału państwa. Zaangażowanie to występowało, co do zasady, w dwóch formach: jako finansowanie przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub poprzez ustanowienie federalnych programów zatrudnienia, w ramach których rząd bezpośrednio pełnił funkcję pracodawcy [Kennedy, 1999, s. 152].

Do najważniejszych inicjatyw nakierowanych na zmniejszenie bezrobocia poprzez stworzenie nowych miejsc pracy zaliczyć należy Cywilne Korpusy Ochrony Przyrody (*Civilian Conservation Corps, CCC*), utworzone na mocy *Emergency Conservation Work Act* z 31 marca 1933 roku. Zgodnie z intencjami Roosevelta CCC miały oferować zatrudnienie w leśnictwie, parkach czy też przy budowie umocnień antypowodziowych [Fechner, 1938, s. 3]. Uczestnikom programu (nieżonatym mężczyznom w wieku 18–25 lat) wypłacano 30 dolarów miesięcznie, z czego 25 dolarów było obowiązkowo przesyłane do rodziny. Liczba uczestników programu osiągnęła rekordowy poziom 500 tys. w sierpniu 1936 roku. Z uwagi na niższą od rynkowej stawkę dziennego wynagrodzenia i domniemane psucie rynku program był przedmiotem ataków ze strony związków zawodowych, w tym największej centrali, tj. Amerykańskiej Federacji Pracy (*American Federation of Labor, AFL*). Mimo to CCC były agendą popularną i doskonale rozpoznawalną. Aż do 1936 r. był to najlepiej oceniany program Nowego Ładu, zdobywający aprobatę nie tylko wśród Demokratów, lecz także 67% elektoratu republikańskiego. Z tego m.in. powodu był on kontynuowany aż do 1942 roku. Skorzystało z niego ok. 2,5 mln mężczyzn. Koszty jego funkcjonowania zamknęły się w kwocie niemal 3 mld dolarów [Merrill, 1981, s. 196].

Znacznie krócej (do grudnia 1935 r.) funkcjonował chronologicznie drugi program pomocowy, utworzony w tzw. okresie 100 dni, tj. Federalna Administracja ds. Pomocy Doraźnej (*Federal Emergency Relief Administration*, FERA), powołana w maju 1933 roku. Inny był również mechanizm jej funkcjonowania: środki federalne trafiały w postaci grantów do stanów (wnioskodawcami byli gubernatorzy), które decydowały o sposobie ich wydatkowania. Mogły zostać one wykorzystane jako źródło finansowania zasiłków dla bezrobotnych, programów edukacyjnych i stypendialnych bądź też robót interwencyjnych (stąd przymiotnik „doraźnej” w nazwie programu). Prace objęte dofinansowaniem publicznym miały być selekcjonowane w ten sposób, by nie stanowiły konkurencji dla przedsięwzięć sektora prywatnego. Z tego powodu dominowały zajęcia przy utrzymaniu dóbr i budynków użyteczności publicznej. Oznaczało to jednocześnie, że program oferował ograniczoną pulę miejsc pracy dla osób legitymujących się wykształceniem średnim i wyższym.

Połowę pierwszej transzy (250 mln dolarów) udostępnionej stanom alokowano na zasadzie „jeden do trzech”: lokalny program otrzymywał dotację w wysokości jednego dolara z puli federalnej, o ile stan mógł wylegitymować się trzykrotnie większym wydatkiem na pomoc doraźną w poprzednich trzech miesiącach. Konstrukcja ta miała mobilizować władze stanowe i sprzyjać szybszemu tempu udzielania pomocy. Jej ceną była jednak mniejsza rzetelność w ocenie zasadności programów i liczne przypadki marnotrawstwa środków publicznych. Takich kontrowersji nie było w przypadku efemerycznej (i jednocześnie bardzo popularnej) *Civil Works Administration* (CWA), utworzonej w listopadzie 1933 r. *de facto* jako jeden z projektów w ramach FERA. Umożliwiła ona podjęcie pracy przez ok. 3,5 mln osób zimą na przełomie 1933 i 1934 r., co kosztowało ok. 900 mln dolarów. CWA była, w odróżnieniu od FERA, programem federalnym, w którym decyzje o przyznaniu środków, ich formie i przeznaczeniu zapadały z pominięciem szczebla stanowego. Stosowanie tego rozwiązania motywowano potrzebą szybkiej ścieżki administracyjnej z uwagi na nadchodzące pogorszenie warunków pogodowych [Williams, 1939, s. 110].

W sumie FERA zapewniła pracę ponad piętnastu milionom Amerykanów, a jej koszt dla budżetu federalnego wyniósł ok. 3,1 miliarda dolarów [Stern, Axinn, 2018, s. 180]. Średnie stawki tygodniowe były skromne (ok. 6,5 dolara) i zależały od regionu (zdarzało się, że stawka godzinowa nie przekraczała 15 centów).

Podkreślić należy jednak, że tak niski średni poziom pomocy wynikał częściowo z mechanizmu jego wyliczania. Wysokość zasiłku (lub wynagrodzenia) była uzależniona od tzw. niedoboru budżetowego w gospodarstwie domowym (*budget deficiency*). Był on obliczany jako różnica pomiędzy szeroko rozumianymi dochodami (wraz z uwzględnieniem oszczędności i otrzymywanej pomocy charytatywnej) a oczekiwanymi wydatkami. Oceny tej dokonywali pracownicy departamentów stanowych zajmujących się programem. W przypadku, gdy niedobór był mały, FERA przydzielała skromny zakres prac i wypłacała niewielkie wynagrodzenia, co ostatecznie wpływało na wskazany powyżej niski średni poziom wypłat z programu. FERA została wygaszona w maju 1935 r. wraz z przyjęciem *Emergency Relief Appropriation Act*, który ustanowił *Works Progress Administration* (WPA). Zmiana była wynikiem korekty polityki pomocowej Białego Domu, polegającej na stopniowym odchodzeniu od inicjatyw obliczonych na zapewnienie prac interwencyjnych dla bezrobotnych na rzecz bardziej zaawansowanych programów infrastrukturalnych.

4. NIRA (*National Industrial Recovery Act*)

Zasadniczy problem związany z początkowymi inicjatywami pomocowymi Nowego Ładu polegał na ich krótkotrwałym efekcie oddziaływania. Zapewniały one źródło dochodów bezrobotnym i ograniczały poziom biedy. Nie oddziaływały jednak na strukturę gospodarki amerykańskiej w długim okresie. Innymi słowy, wraz z wygaśnięciem projektu ich uczestnicy ponownie zasilali grupę osób pozostających bez pracy. Najbardziej zaawansowaną i ambitną próbą wyjścia z tego impasu była Ustawa o Odbudowie Przemysłu (*National Industrial Recovery Act*, NIRA), uchwalona w czerwcu 1933 roku. W swoich założeniach odrzucała ona prymat podejścia wolnorynkowego na rzecz regulacji i centralnego planowania. Oznaczało to porzucenie wieloletniej polityki walki z truściami na rzecz próby dokooptowania ich do projektowanej, nowej struktury amerykańskiej gospodarki.

Ustawę tworzyły dwa komponenty. Pierwszy z nich, Administracja Robót Publicznych (*Public Works Administration*, PWA), był potężną agencją (budżet 3,3 mld dolarów w 1933 r.), której zadaniem było zarządzanie dużymi projektami modernizacyjnymi (regulacja rzek, budowa lotnisk, autostrad, mostów

i innych obiektów infrastrukturalnych). Stopień zaawansowania technologicznego projektów PWA wiązał się z potrzebą starannego planowania i budżetowania wydatków. Zatrudnieni przy realizacji tych zadań – inaczej niż w przypadku wcześniejszych projektów *New Deal* – nie znajdowali się na rządowej liście płac, lecz byli zatrudniani przez przedsiębiorstwa prywatne, które zawierały umowy z agendami rządowymi. To natomiast implikowało stosunkowo wolne tempo uruchamiania kolejnych przedsięwzięć i było przyczyną krytyki programu, a zwłaszcza jego dyrektora Harolda Ickesa. Jego rzekomą opieszałość zestawiano z dynamicznym wydatkowaniem środków w agencjach kierowanych przez „cara programów pomocowych” Harry’ego Hopkinsa, który stał na czele FERA i CWA [Brands, 2008, s. 502]. W pierwszym roku funkcjonowania PWA dała pracę dla 500 tys. osób, podczas gdy CWA w ramach dwuipółmiesięcznej „akcji zimowej” zatrudniła nawet 4 mln osób [Reeves, 1973, s. 372]. Mimo to lista projektów zrealizowanych w ramach PWA była i tak spektakularna, obejmowała m.in. most Triborough (dziś: most Roberta F. Kennedy’ego) i tunel Lincolna w Nowym Jorku, zapory Bonneville i Grand Coulee, a nawet dwa lotniskowce: Yorktown i Enterprise [Smith, 2006, s. 217]. W latach 1933–1939 PWA była zaangażowana w budowę 70% nowych budynków szkolnych i 35% szpitalnych [Leuchtenburg, 1963, s. 133].

Drugim komponentem NIRA była Administracja Krajowej Odbudowy (*National Recovery Administration*, NRA), której przewodniczył gen. Hugh Johnson. Zadania stawiane NRA wykraczały daleko poza standardowe cele innych agencji Nowego Ładu. Wychodząc z założenia, że jedną z przyczyn uporczywości kryzysu były spadające ceny, uznano, że skutecznym instrumentem antydeflacyjnym byłyby porozumienia branżowe, dotyczące stabilizacji cen produktów i usług. Pomysły takie (propozycja Gerarda Swope’a, szefa *General Electric Company* ze stycznia 1931 r.) pojawiały się już w okresie prezydentury Hoovera, ale z uwagi na ich oczywistą sprzeczność z ustawodawstwem antytrustowym były wtedy szybko zarzucane [Hoover, 1952, s. 334]. Roosevelt, pozostając pod wpływem inwestora giełdowego oraz przewodniczącego Amerykańskiej Izby Handlu (*U.S. Chamber of Commerce*) Henry’ego Harrimana oraz inwestora Bernarda Barucha, przystał na takie rozwiązanie. Jednak, by uczynić projekt bardziej akceptowalnym dla wyborców o konserwatywnych poglądach, zażądał, aby w negocjacjach dotyczących stabilizacji cen i produkcji wzięli udział również inni (poza przedsiębiorcami) interesariusze. Centralizacja gospodarki miała

na celu, zgodnie z literą ustawy, „eliminację praktyk nieuczciwej konkurencji”, a także doprowadzenie do „zwiększenia konsumpcji dóbr konsumpcyjnych i przemysłowych poprzez wzrost siły nabywczej i w ten sposób zmniejszenie bezrobocia i poprawę warunków pracy”. Ceną za zgodę na dopuszczenie do nierynkowych praktyk stosowanych przez producentów (np. ograniczanie podaży dóbr czy zмова cenowa) miało być wprowadzenie wielu progresywnych postulatów w relacji pracodawca–pracownik. Dlatego do katalogu celów ustawy wpisano *expressis verbis* „zapoczątkowanie i utrzymanie współpracy pomiędzy pracownikami i kadrą zarządzającą pod nadzorem i z wykorzystaniem odpowiednich sankcji ze strony państwa” [Letwin, 2009, s. 367].

Nowy reżim amerykańskiego przemysłu, w tym stosunki pracownicze, miał być kształtowany za pomocą tzw. kodeksów uczciwej konkurencji (*codes of fair competition*), zatwierdzanych przez prezydenta. Kodeksy miały być wypracowywane przez związki branżowe w porozumieniu z pracownikami oraz konsumentami i obejmować bardzo szczegółowe kwestie dotyczące wielkości produkcji, rozbudowy zakładów pracy czy maksymalnego wymiaru pracy maszyn. Godzinowy wymiar świadczenia pracy miał zostać, co do zasady, zmniejszony, tak aby ta sama praca mogła być wykonywana przez większą liczbę osób. Dochowywanie tych zobowiązań podlegało drobiazgowemu raportowaniu. Co prawda, przystępowanie do porozumień miało być fakultatywne, ale ambicją Johnsona było objęcie parasolem kodeksów jak największej liczby firm. Łącznie udało się nakłonić reprezentantów 557 branż i specjalizacji, rozciągających się tematycznie od przemysłu bawełnianego (kodeks nr 1) przez produkcję cerat stołowych (kodeks nr 255) po produkcję akcesoriów do gry w bilard (kodeks nr 557) [Marshall, 1935, s. 76].

Sekcja 7a NIRA stanowiła, że każdy kodeks uczciwej konkurencji musiał zawierać zapis o prawie pracowników do zbiorowych negocjacji, w których uczestniczyli przedstawiciele wybrani przez załogę zakładu pracy. Kodeksy musiały również zawierać postanowienia dotyczące maksymalnego wymiaru czasu pracy, minimalnego wynagrodzenia, a także klauzulę, zgodnie z którą „żaden pracownik ani osoba ubiegająca się o zatrudnienie nie może być zobowiązana, jako warunek zatrudnienia, do przystąpienia do zakładowego związku zawodowego, ani do powstrzymania się od przystąpienia, organizowania lub wspierania wybranej przez siebie organizacji pracowniczej”. Zapis ten oznaczał

zerwanie z wieloletnią praktyką zakładowych związków zawodowych (*company unions*), które co prawda zapewniały pracownikom pewne przywileje i świadczenia socjalne, ale jednocześnie osłabiały ich siłę z uwagi na brak powiązań z ogólnokrajowymi centralami związkowymi [Kaufman, 2000, s. 341].

Pierwszy z kodeksów został zaaprobowany przez Roosevelta już 9 lipca 1933 r. (wszedł w życie tydzień później). Dokument wprowadzał czterdziestogodzinny tydzień pracy i zakazywał zatrudniania osób poniżej 16. roku życia. W toku negocjacji przepadł natomiast postulat zwolnienia kobiet z pracy w godzinach nocnych [*Codes of Fair Competition...*, 1935, s. 15]. Przedmiotem długich dyskusji była również kwestia płacy minimalnej. Punktem wyjścia w negocjacjach była płaca tygodniowa na poziomie 10–11 dolarów. Związki zawodowe optowały za kwotą 20 dolarów. Ostatecznie osiągnięto porozumienie co do 12 dolarów w stanach Południa i 13 dolarów w pozostałej części kraju. Różnica ta – co ujawniały zapisy dyskusji przy negocjowaniu kodeksu – miała wynikać z niższych kosztów życia na Południu i wyższych kosztów przysposobienia praktykantów do pracy na Północy [*Monthly Labor Review*, 1933, s. 266].

W ciągu kilku tygodni prawie 2,5 miliona pracodawców zatrudniających 16 milionów pracowników podpisało kodeksy. We wrześniu 1933 r., w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia ustawy, dziesięć największych gałęzi przemysłu działało w ramach zapisów NIRA [Link, Link, 1993, s. 289]. Wbrew oczekiwaniom John-sona i pomimo szerokiej akcji promocyjnej („kampania błękitnego orła”) kolejne kodeksy powstawały jednak w wolniejszym tempie. Pojawiły się uwagi ze strony mniejszych graczy w poszczególnych przemysłach, że zapisany kodeksowo wzrost wynagrodzeń pozbawiał ich głównej przewagi konkurencyjnej, tj. niższych kosztów pracy. Drobni przedsiębiorcy wskazywali również na dominację korporacji w procesie negocjacji zasad w danej branży. Zarzuty te nie były pozbawione racji. Zgodnie z założeniami kodeksy miały powstawać jako wynik współpracy reprezentantów pracodawców, pracowników i konsumentów. W praktyce przedstawiciele pracowników brali udział w tworzeniu mniej niż 10% kodeksów, a reprezentacja konsumentów właściwie nie była brana pod uwagę.

Najistotniejsze mankamenty NIRA ujawniały się jednak w wymiarze makroekonomicznym. Ograniczenia produkcji zniechęcały przedsiębiorców do inwestycji. Poza tym zwiększone dochody przedsiębiorstw były przeznaczane na wzrost

wynagrodzeń (o 35% pomiędzy 1933 a 1935 r.), a nie – tak jak oczekiwano – na zatrudnianie nowych pracowników [Selgin, 2025, s. 107]. Zawarte w kodeksach zapisy dotyczące ograniczenia konkurencji (*cut-throat competition*) w celu podwyższenia cen dóbr dostarczanych na rynek i wynikające stąd limity produkcji okazały się „zaskakująco” zbieżne z możliwościami produkcyjnymi największych graczy na rynku – co pogłębiało jego monopolizację i sprzyjało korporacjom, a nie ogółowi przedsiębiorców [Stern, Axinn, 2018, s. 172]. W lutym 1934 r., gdy sygnały o wykorzystywaniu pozycji monopolistycznej zaczęły się powtarzać, a sprawą zainteresowała się prasa, Roosevelt powołał tzw. komisję Darrowa (*National Recovery Review Board*), która miała wyjaśnić nieprawidłowości w stosowaniu zapisów kodeksowych. Największe firmy zasadnie jednak wskazywały na moc prawną już zawartych uzgodnień i z powodzeniem kontynuowały przejmowanie nadwyżki.

Mimo to erozja poparcia dla ustawy postępowała. O ile w 1933 r. NIRA cieszyła się poparciem większości pracodawców, o tyle biurokracja, szczegółowość zapisów kodeksowych, uciążliwe kontrole podkopywały wiarę w jej sens. W 1934 r. do Henry’ego Forda, który od samego początku był przeciwnikiem ustawy, dołączać zaczęła coraz większa grupa przedsiębiorców – głównie średnich i małych [Bellush, 1975, s. 38]. Bez ich udziału inicjatywa traciła natomiast rację bytu. Podobne rozczarowanie brakiem oczekiwanych efektów pojawiło się również po stronie społecznej. NIRA znacząco rozszerzała katalog uprawnień pracowniczych, ale jej słabością pozostawał brak skutecznych narzędzi egzekucyjnych. Rezultatem tego był największy od recesji w 1921 r. wzrost liczby strajków (w tym najbardziej znaczący – strajk pracowników przemysłu odzieżowego znany jako „powstanie 1934 r.”) [Salmond, 2002, s. 235]. Brak oczekiwanej poprawy sytuacji gospodarczej w kraju, rosnąca niepopularność programu były źródłem trudności przy jego prolongowaniu w lutym 1935 roku. Zabiegi Roosevelta w Kongresie okazały się ostatecznie niepotrzebne, gdy w maju 1935 r. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę *Schechter Poultry Corp. v. United States*, stwierdził jednogłośnie niekonstytucyjność NIRA [Leek, 1952, s. 53]. Była to pierwsza znacząca porażka administracji demokratycznej od czasu wyborów w 1932 roku. Sam Roosevelt był jednak świadomy mankamentów ustawy i jej uchylnie przyjął z ulgą³.

³ W prywatnej rozmowie z sekretarz pracy Francis Perkins miał powiedzieć o NRA: „wiesz, co... to jest kompletny bałagan [...] NRA zrobiła tyle, ile mogła” [McElvaine, 1993, s. 162].

TABELA 2

Uzwiązkowanie pracowników w Stanach Zjednoczonych 1930–1939
(odsetek zasobu siły roboczej)

Rok	%
1930	6,8
1931	6,5
1932	6,0
1933	5,2
1934	5,9
1935	6,7
1936	7,4
1937	12,9
1938	14,6
1939	15,8

Źródło: [HSUS, 1975, serie D946–951, s. 178].

Pomimo zaledwie dwuletniego okresu obowiązywania NIRA wywarła ogromny wpływ na strukturę instytucjonalną amerykańskiego rynku pracy. Łączna liczba członków związków zawodowych wzrosła z 2,9 do 3,7 miliona. Sama AFL zanotowała 42% wzrost liczby członków. Amerykanie odebrali zatem sygnał, który zwięźle podsumował lider związku zawodowego górników John L. Lewis: „Prezydent chce, byś dołączył do związku!” [Bernstein, 2010, s. 41]. Umasowienie ruchu związkowego miało większe znaczenie aniżeli brak stosowania się pracodawców do propracowniczych zapisów NIRA. Wpisywało bowiem robotników w pewną strukturę organizacyjną, często o wieloletniej ciągłości instytucjonalnej (jak w przypadku AFL). Awersja przedsiębiorców – przede wszystkim w budownictwie, przemyśle wydobywczym i odzieżowym – do uznania prawa pracowników do zrzeszania się i wynikające stąd strajki skłoniły Roosevelta do powołania w sierpniu 1933 r. Krajowej Rady Pracy (*National Labor Board*, NLB). Radzie przewodniczył demokratyczny senator Robert F. Wagner. Ponadto w jej skład wchodziło po trzech reprezentantów związków zawodowych oraz pracodawców. Rola NLB ogranicza się jedynie do mediacji i apelowania o dobrą wolę przedsiębiorców w wypełnianiu zobowiązań nakładanych przez kodeksy i zapisy sekcji 7a NIRA. Pomimo tego, że jej osiągnięcia były iluzoryczne,

prace NLB nagłośniły problemy, z którymi mierzyli się robotnicy, oraz skalę patologicznych zachowań (np. szpiegowanie i stosowanie przemocy w celu uniemożliwienia założenia związku zawodowego) właścicieli niektórych fabryk. Próbą przełamania niemocy NLB było powołanie z czerwca 1934 r. Krajowej Rady ds. Stosunków Pracy (*National Labor Relations Board*, NLRB), uprawnionej do przeprowadzania i nadzorowania wyborów w zakładach pracy. W wyborach decydowano o prawie związków zawodowych do prowadzenia rokowań zbiorowych. Był to ważny krok w kierunku wzmacniania pozycji pracowników w sporach z pracodawcą. Nowej radzie brakowało jednak uprawnień do przeciwdziałania i stosowania sankcji wobec tzw. nieuczciwych praktyk (*unfair labor practices*), za które w amerykańskim prawodawstwie uznaje się m.in. dyskryminację członków związków zawodowych, zakłócanie funkcjonowania działalności związków czy pomijanie związków w negocjacjach z pracownikami [Harper, Estreicher, 2015, s. 51]. Uchylenie NIRA, dynamika wzrostu ruchu związkowego i niewystarczające prawne ramy jego funkcjonowania skłoniły Roosevelta do umożliwienia senatorowi Wagnerowi procedowania kompleksowej ustawy porządkującej stosunki przemysłowe. Zostały one skodyfikowane w Ustawie o Krajowych Stosunkach Pracy (*National Labor Relations Act*) z lipca 1935 r., będącej kamieniem milowym tzw. drugiego Nowego Ładu (*Second New Deal*).

5. Podsumowanie

Nowy Ład, zarówno w swojej pierwszej (1933–1934), jak i drugiej odsłonie (1935–1936), niósł obietnicę restrukturyzacji instytucjonalnej, która miała objąć rynek pracy [Acemoglu, Johnson, 2025, s. 265]. Wieloletnia dominacja wielkich korporacji, również poprzez wpływ na działanie tzw. machin partyjnych, skutkowałą głęboką nierównowagą instytucjonalną rynku pracy, w ramach której pracownicy mogli liczyć na ograniczoną ochronę prawną i jeszcze mniej znaczące przywileje socjalne. Osiągnięcia ruchu progresywistycznego (1890–1920) były znaczące, ale nadal nienadążające za dynamicznym rozwojem gospodarczym, demograficznym Stanów Zjednoczonych i niewystarczające wobec postępujących procesów urbanizacyjnych. Po krótkotrwałym okresie wzrostu, przypadającym na lata I wojny światowej, amerykański ruch związkowy popadł w marazm, czego odzwierciedleniem był niemal 30% spadek liczby członków związków zawodowych w okresie niskiego bezrobocia lat 20. XX w. (*roaring twenties*).

Wbrew wcześniejszym doświadczeniom i bazującym na nich oczekiwaniom (kryzysy gospodarcze, co do zasady, implikują osłabienie pozycji negocjacyjnej pracowników) okres zapaści gospodarczej Stanów Zjednoczonych, przypadający na lata prezydentury Roosevelta, skutkowało przemodelowaniem rynku pracy w kierunku rozwiązań propracowniczych. W wymiarze doraźnym wiązało się to z pojawianiem się nowych miejsc pracy stworzonych przez rząd federalny i stany. Z różnych programów pomocowych Nowego Ładu w pierwszym roku jego funkcjonowania skorzystało prawie 2,2 mln osób (4,3% zasobu siły roboczej). W kolejnych latach liczba ta rosła, osiągając poziom 3,7 mln (7%) w 1936 roku. Agendy pomocowe były zatem instytucjami rynku pracy o kluczowym znaczeniu dla milionów Amerykanów, umożliwiającymi im przetrwanie uporczywego kryzysu gospodarczego.

Ustawa o Odbudowie Przemysłu z 1933 r. skutkowała natomiast trwałym wprowadzeniem do amerykańskiego porządku prawnego niestosowanych dotąd rozwiązań, takich jak: płaca minimalna, prawo do rokowań zbiorowych, czterdziestogodzinny tydzień pracy czy zakaz pracy dzieci. Uchylenie ustawy w 1935 r. przez Sąd Najwyższy było paradoksalnie korzystne dla pracowników, ponieważ oznaczało unieważnienie zawieszenia ustawodawstwa antytrustowego, które sprzyjało kartelizacji rynku, wzmacniając dominację rynku przez największe przedsiębiorstwa. Uprawnienia pracowników zostały natomiast potwierdzone, a nawet wzmocnione w Ustawie o Krajowych Stosunkach Pracy z 1935 roku. Utrwaleniu nowego porządku instytucjonalnego sprzyjał dynamiczny wzrost uzwiązkowienia pracowników w kolejnych latach (3 mln nowych członków w latach 1935–1939) oraz faktyczny sojusz polityczny związków zawodowych i Roosevelta.

Literatura

- Acemoglu D., Johnson J., 2025, *Władza i postęp. Tysiąc lat walki o technologię i dobrobyt*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Bellush B., 1975, *The Failure of NRA*, Norton and Company, New York.
- Bernstein I., 2010, *The Turbulent Years: A History of the American Worker, 1933–1941*, Haymarket Books, Chicago.

- Bernstein M.A., 1989, *Why the Great Depression Was Great: Toward a New Understanding of the Interwar Economic Crisis in the United States*, [w:] *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930–1980*, Fraser S., Gerstle G. (red.), Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Brands H.W., 2008, *Traitor to His Class: The Privileged Life and Radical Presidency of Franklin D. Roosevelt*, Anchor, New York.
- Buchen P.W., 1941, *Labor Law: The Apex Decision and Its Effect on the Application of the Sherman Act to Activities of Labor Unions*, "Michigan Law Review", vol. 39(3), s. 462–470.
- Carnegie A., 2017 (pierwsze wyd. 1889), *The Gospel of Wealth*, Carnegie Corporation of New York, New York.
- Champlin D.P., Knoedler J.P., 2004, *Institutionalist Tradition in Labor Economics*, [w:] *Institutionalist Tradition in Labor Economics*, Champlin D.P., Knoedler J.P. (red.), M.E. Sharpe, London–New York.
- Codes of Fair Competition as Approved June 16, 1933–October 11, 1933 with Supplemental Codes, Amendments, Executive and Administrative orders Issued Between these Dates, 1933*, vol. 1., U.S. Government Printing Office, Washington.
- Congressional Record. Proceedings and Debates of the Second Session of the Seventy-Third Congress of the United States of America, 1934* vol. 78, 2–13 VI 1934, Government Printing Office, Washington.
- Dumenil L., 1995, *The Modern Temper: American Culture and Society in the 1920s*, Hill and Wang, New York.
- Fechner R., 1938, *Objectives and Results of the Civilian Conservation Corps*, Civilian Conservation Corps, Washington D.C.
- Fine S., 1959, *Government and Labor Relations during the New Deal*, "Current History", vol. 37(217), s. 139–145.
- Harper M.C., Estreicher S., Griffith K., 2015, *Labor Law. Cases, Materials, and Problems*, Wolters Kluwer, New York.
- Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. Bicentennial ed.*, 1975, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census Washington.
- Hoover H., 1952, *The Memoirs of Herbert Hoover. The Great Depression 1929–1941*, The Macmillan Company, New York.
- Kaufman B.E., 2000, *The Case for the Company Union*, "Labor History", vol. 41(3), s. 321–350.
- Kennedy D.M., 1999, *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929–1945*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Kennedy S.E., 1973, *The Banking Crisis of 1933*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Kens P., 1998, *Lochner v. New York: Economic Regulation on Trial*, University Press of Kansas, Lawrence.

- Leek J.H., 1952, *Government and Labor in the United States*, Reinhart and Company, New York.
- Letwin W., 2009, *American Economic Policy from the Revolution do the New Deal*, Rutgers State University, New Jersey.
- Leuchtenburg W., 1963, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932–1940*, Harper Perennial, New York.
- Link W.A., Link A.S., 1993, *American Epoch. A History of the United States since 1900*, McGraw Inc, New York.
- Margo R.A., 1993, *Employment and Unemployment in the 1930s*, "Journal of Economic Perspectives", vol. 7(2), s. 41–59.
- Marshall L.C., 1935, *Hours and Wages Provisions in NRA Codes. A Compilation Organized by Leon C. Marshall*, The Brookings Institutions, District of Columbia.
- McElvaine R.S., 1993, *The Great Depression: America, 1929–1941*, Times Books, New York.
- Merrill H.P., 1981, *Roosevelt's Forest Army. A History of the Civilian Conservation Corps, 1933–1942*, Montpelier, Vermont.
- Mitchell W.C., Burns A.F., 1936 *Production during the American Business Cycle*, „NBER Bulletin”, bulletin no. 61.
- Monthly Labor Review*, 1933, vol. 37, no. 2 (August), s. 265–272.
- Moore G.H., 1961, *Business Cycle Indicators, volume 2: Basic Data on Cyclical Indicators*, Princeton University Press, Princeton.
- Pederson W.D., 2006, *The FDR years*, Facts on File, New York.
- Pietrusza D., 2013, *Calvin Coolidge: A Documentary Biography*, Church & Reid Books.
- Piven F.F., Cloward R.A., 1972, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Pantheon Books, New York.
- Public Papers of the Presidents of the United States. F.D. Roosevelt, 1928–1932*, 1938, t. 1, Random House, New York.
- Rauchway E., 2021, *Why the New Deal Matters*, Yale University Press, Yale.
- Reeves, W.D., 1973, *PWA and Competition Administration in the New Deal*, "The Journal of American History", vol. 60(2), s. 357–372.
- Rosenberg C., 2013, *Child Labor in America: a History*, McFarland & Company, Inc., Publishers Jefferson, North Carolina.
- Salmond J.A., 2002, *The General Textile Strike of 1934: From Maine to Alabama*, University of Missouri Press, Columbia and London.
- Selgin G., 2025, *False Dawn. The New Deal and the Promise of Recovery, 1933–1947*, The University Chicago Press, Chicago.
- Smith J.S., 2006, *Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933–1956*, Cambridge University Press, New York.

- Sójka J., 2024, „*Ewangelia społeczna*” jako źródło projektu ekonomii moralnej, „Przegląd Religioznawczy”, nr 4(294), s. 7–28.
- Stern M.J., Axinn J., 2018, *Social Welfare: A History of the American Response to Need*, Pearson Education, Boston.
- Whaples R., 1990, *Winning the Eight-Hour Day, 1909–1919*, „The Journal of Economic History”, vol. 50(2), s. 393–406.
- Williams E.A., 1939, *Federal Aid for Relief. Studies in History, Economics, and Public Law*, Columbia University Press, New York.