

Dylematy konserwatywnej modernizacji Polityka gospodarcza Polski międzywojennej

*Wojciech Morawski**

Pierwsze miesiące niepodległości

W krótkim, ale ważnym okresie pierwszych tygodni niepodległości, trwającym od listopada 1918 roku do stycznia 1919 roku Polską rządili przedstawiciele lewicy. Stworzono okresie podstawy ustawodawstwa socjalnego oraz sformułowano zapowiedź dość radykalnej reformy rolnej. W styczniu 1919 roku powołano rząd Ignacego Paderewskiego, opierający się na szerokiej koalicji wszystkich stronnictw. Wzmocniło to podstawy polityczne rządu, ale nieuchronnie osłabiło jego radykalizm społeczny. W kolejnych miesiącach uwaga rządu w coraz większym stopniu skupiała się na działaniach wojennych. Latem 1919 roku Sejm przyjął uchwałę o zasadach reformy rolnej. Była to uchwała, nie ustawa. Nie tworzyła zatem nowej sytuacji prawnej, a była jedynie wyrazem politycznej woli Sejmu. W ówczesnej sytuacji politycznej niejasne były jeszcze przyszłe losy Kresów Wschodnich i czynnik ten nie wpływał decydująco na kształt zapowiadanej reformy. Nie wiadomo było, czy Polska wygra wojnę z Rosją radziecką. Nawet jednak w przypadku sukcesu zakładano, że tereny Ukrainy i Białorusi niekoniecznie wejdą w skład państwa polskiego. Piłsudski był zwolennikiem koncepcji federacyjnej, w ramach której narody leżące między etnicznym obszarem polskim i rosyjskim uzyskałyby jakąś formę samodzielności państwowej. W jej ramach regulowałyby oczywiście również kwestię reformy rolnej kierując się własnym interesem. Kształt polskiej reformy nie miałby na tych terenach większego znaczenia.

Od pierwszych miesięcy niepodległości utrzymywała się dość wysoka inflacja. Władze polskie przejęły po okupantach niemieckich Polską Krajową Kasę Pożyczkową emitującą marki polskie. Zdecydowano, że tymczasowo tak właśnie będzie wyglądał polski system pieniężny. W lutym 1919 roku postanowiono, że przyszła polska instytucja emisyjna będzie nosiła nazwę Bank Polski, a przyszła polska waluta – złoty. Postanowiono jednak na razie pozostawić PKKP, odkładając reformę monetarną do czasu stabilizacji gospodarczej. Wiosną 1920 roku Władysław Grabski, po raz pierwszy pełniący funkcję premiera, podjął próbę stabilizacji marki.

Wojna 1920 roku i jej skutki

Wysiłki stabilizacyjne zostały jednak przekreślone przez eskalację wojny polsko-radzieckiej, która w 1920 roku weszła w krytyczne stadium. W tej sytuacji wydatki wojskowe zostały wyłączone spod wszelkiej kontroli Ministerstwa Skarbu. Wygranie wojny uznano słusznie za ważniejsze od stabilizacji walutowej. To właśnie wojna 1920 roku zdecydowała o tym, że Polska znalazła się, obok Niemiec, Austrii i Węgier (czyli państw,

* Prof. dr hab. Wojciech Morawski; Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

które przegrały I wojnę światową) w gronie państw, w których inflacja doszła aż do fazy hiperinflacji.

Wojna 1920 roku przyniosła jeszcze jeden skutek. W lipcu 1920 roku wojna weszła w fazę, niepomyślną dla Polski. Trwała ofensywa radziecka. Premier Władysław Grabski, który nie wierzył już w możliwość polskiego zwycięstwa militarnego, podczas konferencji Rady Najwyższej Ententy w Spa zaakceptował linię Curzona jako przyszłą granicę polsko-radziecką. Po drugiej stronie frontu władze radzieckie przeprowadzały radykalną reformę rolną. W tej sytuacji Sejm przyjął ustawę o wykonaniu reformy rolnej w kształcie, zapowiedzianym uchwałą z 1919 roku.

Tymczasem w wyniku bitwy warszawskiej w sierpniu 1920 roku ofensywa radziecka została powstrzymana. Rosjanie wycofali się za linię Curzona. Stało się jasne, że Polska nie przegra wojny. Można ją było zakończyć w tym momencie, uzyskując uznaną krótko przedtem granicę na Bugu. Można też było, korzystając z uzyskanej przewagi, próbować przesunąć granicę dalej na wschód. We wrześniu 1920 roku stoczona została bitwa nad Niemnem, która spowodowała dalszy odwrót Rosjan. W ścisłym tego słowa znaczeniu dopiero tę fazę wojny można nazwać wojną o granicę. W wyniku bitwy nad Niemnem Polska zdobyła Kresy Wschodnie.

W tym momencie inaczej zaczęła wyglądać kwestia reformy rolnej. Na Kresach Wschodnich tak radykalna reforma, jaką uchwalono w lipcu, musiała prowadzić do ograniczenia polskiego stanu posiadania. W jej wyniku bowiem ziemia musiałaby przejść z rąk polskich w ręce białoruskie i ukraińskie. Dlatego Sejm wydał dodatkową ustawę o osadnictwie wojskowym. Pierwszeństwo w nabywaniu ziemi mieli mieć zapewnione zasłużeni żołnierze, a dopiero w drugiej kolejności okoliczni chłopci. Miało to skutecznie korygować społeczne i narodowościowe konsekwencje reformy na Kresach Wschodnich. Wiosną 1921 roku cała reforma z 1920 roku została unieważniona w wyniku uchwalenia konstytucji marcowej. Gwarantowała ona nienaruszalność własności prywatnej. W wypadku wywłaszczenia zaś – 100% odszkodowania. Ustawa z 1920 roku mówiła o odszkodowaniu w wysokości 50% parcelowanego majątku. Zatem, jako sprzeczna z konstytucją, przestała obowiązywać. Do sprawy reformy powrócono w 1925. Przyjęta wówczas ustawa daleka była od radykalizmu swej poprzedniczki. Parcelacja miała być dobrowolna, stopniowa i miała się odbywać za pełnym odszkodowaniem.

W walce z inflacją (1921–1923)

W marcu 1921 roku Polska podpisała traktat pokojowy w Rydze, kończący wojnę polsko-radziecką. Wprawdzie jeszcze w maju 1921 roku doszło do trzeciego powstania śląskiego i nie była wyjaśniona przyszłość Wileńszczyzny, ale okres zbrojnych zmagania o niepodległość i granice dobiegał końca. Polska podpisała sojusze wojskowe z Francją i Rumunią, co stabilizowało jej sytuację międzynarodową. Demobilizacja armii i jej przejście na stopę pokojową pozwalały na redukcje wydatków. Rozpoczął się proces powojennej odbudowy i krzepnięcia struktur politycznych państwa. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że o ile do 1921 roku inflacja była koniecznością, po tej dacie stawała się kwestią wyborów politycznego. Jeśli w 1921 roku nie doszło do stłumienia inflacji, to przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze – wytworzył się rodzaj błędnego koła. Deficyt budżetowy nakręcał inflację, ale inflacja z kolei, zmniejszając realną wartość dochodów państwa i równocześnie zmuszając do stałego zwiększania wydatków uniemożliwiała zrównoważenie budżetu. Zakończenie inflacji wymagało przeprowadzenia dwóch reform: skarbowej, równoważącej budżet i walutowej, porządkującej system monetarny.

Drugą przyczyną, dla której trudno było zakończyć inflację, była jeszcze poważniejsza. Otóż inflacja, obok oczywistych wad, miała też zalety. Nakręcała koniunkturę, ułatwiała eksport poprzez mechanizm inflacyjnej premii eksportowej a poprzez szybki spadek wartości wszelkich zobowiązań, praktycznie uniemożliwiała bankructwo. W latach 1918–1923 w Polsce prawie nie odnotowywano bankructw. Posypały się one za to obficie po reformie Grabskiego, kiedy to okazało się, co były warte naprawdę rozmaite przedsięwzięcia.

Poczynając od 1921 roku zmienił się też charakter inflacji. Dotychczas przyrosty emisji pieniądza były niższe od deficytów budżetowych, czyli w całości szły na załatwienie dziury budżetowej. Od zakończenia wojny przyrosty emisji stały się większe od deficytów budżetowych. Oznaczało to, że rząd traktuje inflację jako metodę nakręcania koniunktury i pomoc w odbudowie gospodarczej kraju. Latem 1921 roku uwolnione zostały ceny i zniesiono system kartkowy. Efektem był gwałtowny wzrost cen i deprecjacja marki polskiej. We wrześniu 1921 za dolara płacono ponad 6,5 tys. marek.

W rządzie Antoniego Ponikowskiego (od września 1921 roku do czerwca 1922 roku funkcję ministra skarbu pełnił Jerzy Michalski. Spośród polskich ministrów skarbu jedynie Michalski, poza Władysławem Grabskim, próbował podjąć realną walkę z inflacją. Naprawę skarbu chciał on oprzeć na „ożywieniu gospodarczym“. Pod tym enigmatycznym określeniem ukrywał się, m. in. zamach na 8-godzinny dzień pracy i inne zdobycze socjalne. Zwróciło to przeciw Michalskiemu całą lewicę. Równowagę budżetową chciał on osiągnąć poprzez podniesienie podatków. Wydaje się, że atak Michalskiego na zdobycze socjalne ułatwił zadanie lewicy. Czołową jej siłą – Polska Partia Socjalistyczna – nie dojrzała jeszcze do poparcia stabilizacji walutowej. Korzyści, jakie odnosili z inflacji robotnicy były ciągle jeszcze zbyt duże. Obrona inflacji jako takiej stawiałaby jednak PPS w niezręcznej sytuacji. Broniąc zdobyczy socjalnych partia występowała w swojej naturalnej roli. Michalskiemu udało się przejściowo ustabilizować markę, ale po załamaniu się jego planów w Sejmie skupił się na staraniach o uzyskanie pożyczki zagranicznej na cele stabilizacji i., podobnie jak jego poprzednicy, nic w tej sprawie nie wskórał. Mimo to polityka Michalskiego była najpoważniejszą przed reformą Grabskiego próbą opanowania inflacji. Michalski był też jedynym ministrem, który pozostawił markę w lepszej kondycji, niż objął. W dniu jego dymisji za dolara płacono 4,7 tys. marek.

Jedną z pierwszych decyzji wybranego w grudniu 1922 roku prezydenta Wojciechowskiego było zwołanie do Belwederu narady wszystkich dotychczasowych ministrów skarbu. Oczekiwano od nich koncepcji walki z inflacją. Najlepiej przygotowanym okazał się Władysław Grabski i on właśnie otrzymał tekę ministra skarbu w rządzie Sikorskiego. Grabski widział konieczność przeprowadzenia dwóch reform: skarbowej i walutowej. Ponieważ źródłem inflacji był deficyt budżetowy, najpierw należało przeprowadzić pierwszą z nich, usuwając przyczynę, następnie drugą, usuwając skutki. Równowagę budżetową zamierzał osiągnąć poprzez zmniejszenie wydatków, głównie wojskowych oraz likwidację dotacji do kolei. W pierwszych latach niepodległości państwo celowo utrzymywało taryfy kolejowe na niskim poziomie, traktując to jako pomoc w odbudowie gospodarczej kraju. Teraz taryfy miały wzrosnąć tak, by kolei nie wymagała dotacji. Przede wszystkim jednak Grabski zamierzał zwiększyć dochody poprzez waloryzację podatków. Dotychczas podatki były naliczane i następnie płacone według wartości nominalnej, co w warunkach inflacji zachęcało do opóźniania wpłat i powodowało, że budżet uzyskiwał zawsze realnie mniej, niż zakładano. Teraz podatki miały być liczone według złotego miernika, opartego na indeksie cen hurtowych. W praktyce zaczęto je liczyć we frankach szwajcarskich co, przy okazji, przesądzało o parytecie przyszłej polskiej waluty. Sejm uchwalił ustawę w takim kształcie dopiero w grudniu 1923 roku.

Reformę skarbową Grabski planował na trzy lata przewidując, że w tym czasie budżet będzie w niewielkim i ciągle malejącym stopniu wspomagany inflacyjną emisją pieniądza. W większości deficyty miały być pokrywane przez pożyczki zagraniczne oraz nadzwyczajny podatek majątkowy, z którego w ciągu trzech lat Grabski planował uzyskać 600 mln przyszłych złotych. Reforma walutowa miała nastąpić dopiero po zakończeniu reformy skarbowej i zrównoważeniu budżetu.

W okresie istnienia rządu Sikorskiego udało się Grabskiemu utrzymać stabilny kurs marki. W maju 1923 roku doszła do władzy centroprawicowa koalicja Chjeno-Piasta z Wincentym Witosem na czele. Witos zaproponował Grabskiemu pozostanie w rządzie. Grabski zgodził się pod warunkiem akceptacji przez rząd jego programu i taką obietnicę uzyskał. Zmiana rządu w Polsce zbiegła się jednak z gwałtownym załamaniem marki niemieckiej, która spadając, pociągnęła za sobą w czerwcu również i markę polską. Grabski opanował sytuację, ale wydarzenia te popsęły jego stosunki z kolegami z rządu, którzy podejrzewali go o celową grę obliczoną na podkopanie autorytetu nowej koalicji. Równocześnie Sejm przewlekał uchwalenie przedłożonych przez ministra skarbu projektów ustaw, a Grabski zorientował się, że nie może w tej sprawie liczyć na zdecydowane wsparcie premiera. Raził go ponadto lekceważący stosunek członków nowego rządu do prezydenta Wojciechowskiego. W tej sytuacji 30 czerwca 1923 roku Grabski wystosował do Witosza prośbę o dymisję. Za dolara płacono wówczas 105 tys. marek.

Polska wchodziła w hiperinflację. Następcy Grabskiego na stanowisku ministra skarbu zrobili wszystko, co było w ich mocy, by ugruntować jego autorytet jako niezastąpionego fachowca. Hubert Ignacy Linde, pełniący tę funkcję do września 1923 roku, przeprowadził przez sejm przygotowaną przez Grabskiego ustawę o podatku majątkowym. Przy okazji jednak wypaczono jej sens, uchwalając wpływy w wysokości nie 600 mln, ale 1 mld w ciągu trzech lat. Grabski też, oczywiście, wolałby miliard od 600 milionów, jednak uznał, że tyle akurat jest realne. Sejm, podwyższając planowaną kwotę przychodów, uczynił całe przedsięwzięcie mniej realnym, zarazem jednak zmusił przysłałe rządu do przyjmowania takich właśnie, nierealistycznych założeń przy konstruowaniu budżetów. Na dodatek podwyżka dotyczyła w nieproporcjonalnie wysokim stopniu rolnictwo, gdzie ściąganie podatku majątkowego było technicznie najtrudniejsze.

Jeszcze gorszym ministrem był następcą Lindego, Władysław Kucharski. Skupił się on na bezskutecznych zabiegach o pożyczkę zagraniczną, dopuszczając w październiku 1923 roku do rekordowej inflacji (360% miesięcznie). Ponadto pod znakiem zapytania stała jego osobista uczciwość. Hiperinflacja doprowadziła do napięć społecznych, których kulminacją były wydarzenia krakowskie w listopadzie 1923 roku. Wojsko starło się tam z robotnikami, w wyniku czego zginęły 32 osoby. Ostre konflikty społeczne i destabilizacja polityczna nieuchronnie towarzyszyły hiperinflacji. W takiej atmosferze upadał rząd Chjeno-Piasta, czemu towarzyszyła powszechna świadomość, że dla kolejnego gabinetu reforma gospodarcza będzie zadaniem numer jeden.

Reformy Władysława Grabskiego (1924)

Po upadku rządu Chjeno-Piasta w grudniu 1924 roku powstał rząd z Władysławem Grabskim na czele. Był to rząd pozaparlamentarny, tzn. nie oparty na stałej koalicji sejmowej. Grabski poza funkcją premiera objął w nim również tekę ministra skarbu. Rok wcześniej Grabski proponował, by reformę walutową poprzedzić reformą skarbową. Kolejność taka była logiczna wówczas, gdy nie było jeszcze hiperinflacji. Ale pod koniec

1923 roku kraj pogrążył się już w hiperinflacji. Dlatego Grabski zmienił poglądy w sprawie kolejności działań. Teraz obie reformy trzeba było przeprowadzać równocześnie. Ponadto w pierwszej połowie 1923 roku Grabski zakładał trzyletni okres stopniowego równoważenia gospodarki. Teraz nie było na to czasu. Trzeba było działać natychmiast.

Grabski zapowiedział szybkie zrównoważenie budżetu i reformę walutową oraz wniesienie projektu ustawy o pełnomocnictwach, dającej rządowi na rok prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Sejm udzielił żądanych pełnomocnictw, skracając jedynie okres ich obowiązywania do pół roku. Niezależnie od intencji posłów, którzy kierowali się głównie obawą, że zbyt długi termin pełnomocnictw odbierze im kontrolę nad poczynaniami władzy wykonawczej, była to fortunna decyzja. Zdynamizowała ona jeszcze bardziej działania rządu.

Reforma skarbową mogła być oparta na dwóch uchwalonych już ustawach: o podatku majątkowym z sierpnia 1923 roku i o waloryzacji podatków z grudnia 1924 roku. Już w styczniu 1924 roku ukazało się kilka rozporządzeń przyspieszających spłatę podatków. W kolejnych miesiącach podwyższono niektóre podatki bezpośrednie i wprowadzono nowy podatek od nieruchomości. Podwyższono też podatek od dochodów z pracy najemnej. Rząd zamierzał sprzedać część majątku państwowego. Planowano też zorganizowanie nowych monopolii fiskalnych (spirytusowego, solnego i zapalczanego, obok istniejących wcześniej: loteryjnego, tytoniowego i eksploatacji gazu ziemnego). Monopole traktowano jako ewentualne zabezpieczenie przyszłych pożyczek zagranicznych. Zmiany systemu podatkowego przynosiły, jako efekt uboczny, unifikację podatków w skali całego kraju, czyli likwidację odziedziczonych po zaborcach odrębności i wyrównanie kosztów produkcji. Drugą stroną reformy miała być redukcja wydatków. Dokonać się ono miało przede wszystkim przez podniesienie taryf kolejowych w takim stopniu, żeby znacząco ograniczyć dofinansowywanie kolei. Dotychczas taryfy utrzymywano na niskim poziomie, traktując to jako pomoc dla gospodarki w okresie powojennej odbudowy. W krótkim czasie zwolniono 29 tysięcy pracowników państwowych. Akcja oszczędnościowa napotykała jednak na opory.

Równoległe do reformy skarbowej toczyły się prace nad reformą walutową. Pierwszym zadaniem było ustabilizowanie marki polskiej. PKKP w styczniu 1924 roku podjęła interwencję giełdową. Dzięki temu udało się ustabilizować kurs marki na poziomie nieco przewyższającym 9 milionów marek za dolara. Był to przełom psychologiczny, gdyż znaczna część społeczeństwa uwierzyła w skuteczność stabilizacji. Do wzrostu zaufania przyczyniła się też znaczna liberalizacja przepisów dewizowych. Sukces został utrwalony przez deklarację rządu zapowiadającą rezygnację z emisji marek na cele skarbowe od lutego 1924 roku.

W kwietniu 1924 roku Bank Polski SA, który zastąpił PKKP w roli instytucji emisyjnej, podjął emisję nowej waluty – złotego polskiego. Złoty został zrównany z frankiem szwajcarskim. Wynikał z tego kurs 5,18 złotego za 1 dolara. Marki polskie wymieniono na złote w relacji 1,8 mln marek za 1 złotego. Złoty miał być emitowany w systemie Gold Exchange Standard, tzn. w skład jego pokrycia miało wchodzić złoto i waluty obce wymienialne na złoto. Pokrycie nie mogło być niższe niż 30%.

Bank Polski emitował banknoty. Rząd nie mógł zwracać się do niego o dodatkową emisję w przypadku pojawienia się znowu deficytu budżetowego. Mógł sobie jednak radzić inaczej. Obok banknotów Banku Polskiego w obiegu miał się znajdować bilion, którego emisję pozostawiono w rękach Ministerstwa Skarbu. Ustawowo ograniczono rozmiary tej emisji do 9,5 zł na osobę. Później podwyższono ten limit do 12 złotych na osobę. Rząd miał też prawo emitować bilety skarbowe (bilety zdawkowe) do sumy 150 mln zł.

Udana reforma walutowa pozwalała na rozwiązanie kwestii waloryzacji zobowiązań z czasów wojny i inflacji. Było oczywiste, że jeśli ktoś był komuś winien 1000 marek, które pożyczył w 1919 roku, to znaczyło zupełnie coś innego, niż dług 1000 marek z 1922 roku. Nie przyjęto krzywdzącej dla wierzycieli zasady nominalizmu zobowiązań, lecz różnicowano stopień waloryzacji w zależności od tego, kiedy zobowiązanie zostało zaciągnięte. Sprawą zajęła się powołana przez Grabskiego komisja pod przewodnictwem profesora Ferdynanda Zolla. Wyniki prac komisji przybrały w maju 1924 roku formę prawną i pozwalały na waloryzację zobowiązań w zależności od czasu ich powstania w wysokości od 5% do 50% pierwotnej wartości. Rozwiązanie to, potocznie zwane „Lex Zoll“, nie zadowoliło ani dłużników, ani wierzycieli. Inna sprawa, że każde rozwiązanie tego rodzaju problemu musiało wywołać sprzeciw.

Reformy Grabskiego wpisywały się w szerszy proces powojennych stabilizacji walutowych w Europie. W listopadzie 1923 roku komisarz walutowy Rzeszy Hjalmar Schacht wprowadził w Niemczech nową walutę – Rentenmarkę, co zakończyło hiperinflację w Niemczech. W październiku 1923 roku wprowadzono guldena w Wolnym Mieście Gdańsku. Stabilizacja austriacka, dzieło kanclerza Ignacego Seipela, dokonała się w 1922 roku. Wówczas utworzono Österreichische Nationalbank, ale dopiero w grudniu 1924 roku wprowadzono nową walutę – szylinga. Na Węgrzech program stabilizacyjny Istvána Bethlena przyniósł efekty w marcu 1924 roku. Powstał wówczas Magyar Nemzeti Bank, ale dopiero w listopadzie 1925 roku wprowadzono nową walutę – pengő.

Sukces Grabskiego stawiał go wśród wymienionych reformatorów, pamiętać jednak należy, że wszystkie pozostałe stabilizacje odbyły się dzięki pomocy międzynarodowej. Tylko stabilizacja polska oparta była wyłącznie na zasobach wewnętrznych. Było w tym coś z czynienia cnoty z konieczności. W ówczesnej sytuacji politycznej Polska mogła dostać pożyczkę zagraniczną na stabilizację jedynie pod warunkiem uelastycznienia stanowiska w sprawie rewizji granicy zachodniej na korzyść Niemiec. Jeśli chcieliśmy uniknąć rozmów na temat rewizji granic, nie należało w tym momencie prosić o pomoc finansową.

Kryzys postabilizacyjny (1925–1926)

Przewycięzenie inflacji przez Władysława Grabskiego na początku 1924 roku, choć konieczne, pociągało za sobą również skutki negatywne. Skończyły się nadzwyczajne ułatwienia, z jakich korzystał kraj ogarnięty deprecjacją pieniądza. Znikła inflacyjna premia eksportowa, pogorszyła się koniunktura i wzrosło bezrobocie. Wiele firm, które w okresie inflacji bezkarnie rozwijało nadmierną ekspansję, w obliczu twardych reguł stabilnej gospodarki musiało zbankrutować. Rozpoczął się kryzys postabilizacyjny, który trwał do 1926 roku. Było to zjawisko nieuniknione. Podobny kryzys przechodziły wszystkie kraje wychodzące z inflacji. Nie zmniejszało to jednak stopnia społecznych frustracji.

Już w 1925 roku nad osiągniętą z takim trudem stabilizacją gospodarczą zaczęły się gromadzić czarne chmury. Podatek majątkowy, niebacznie podwyższony przez Sejm, okazał się niemożliwy do ściągnięcia. Znowu pojawił się deficyt budżetowy. Ponadto rozpoczęła się groźna dla gospodarki polskiej wojna celna z Niemcami. W 1925 roku wygasły traktatowe zobowiązania Niemiec do stosowania w handlu z państwami Ententy (w tym Polski) klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Niemcy, dotychczas główny partner handlowy Rzeczypospolitej, rozpoczęły z Polską wojnę celną. W szczególności sposób dotknęła ona eksport polskiego węgla. Celem Niemiec było doprowadzenie do

załamania gospodarczego Polski, co w efekcie miało skłonić rząd polski do podjęcia rozmów na temat rewizji granicy polsko-niemieckiej. Na dłuższą metę Niemcy przegrały wojnę celną. Nie dość, że spodziewany efekt polityczny nie nastąpił, ale też znacznie zmniejszyła się gospodarcza zależność Polski od Niemiec. Doraźnie jednak wojna, godząc w polski eksport, rujnowała bilans handlowy.

Rząd ratując budżet uciekał się do emisji skarbowej, tzn. biletów skarbowych i bilonu. Emisja ta w 1924 roku nie osiągnęła jeszcze dozwolonych rozmiarów i tkwiły w niej pewne rezerwy. Popełniono jednak niezręczność, wypłacając w marcu 1924 roku całe pobory pracowników państwowych bilonem. Poderwało to zaufanie do bilonu i wywołało zjawisko dwuwalutowości. W oficjalnych cedulach większości giełd polskich ogłaszano, jako kurs złotego, jego oficjalny parytet, nieoficjalnie jednak wiadomo było, że kurs banknotów i bilonu zaczęły się różnić. Za banknot trzeba było bilonem płacić nieco więcej, niż wynosił jego nominal. Jako jedyna odnotowała to oficjalnie giełda wileńska. Zjawisko to, określane niekiedy mianem „drugiej inflacji polskiej“ lub „inflacji bilonowej“, niewiele miało wspólnego z prawdziwą inflacją. Powinniśmy jednak pamiętać o ówczesnych nastrojach społecznych. Po dramatycznych doświadczeniach hiperinflacji społeczeństwo bardzo nerwowo reagowało na każdy objaw destabilizacji waluty.

Latem 1925 roku kurs złotego się zachwiał. Za dolara płacono 5,80–6,00 złotego, przy oficjalnym parytecie 5,18. Bank Polski bronił złotego poprzez interwencję giełdową oraz restrykcje kredytowe. Te ostatnie jednak godziły w interesy banków prywatnych i to w momencie, kiedy ich klienci, zaniepokojeni spadkiem złotego, zaczęli wycofywać wkłady. We wrześniu 1925 roku rozpoczął się kryzys bankowy. Tego dnia musiał zawiesić wypłaty Bank dla Handlu i Przemysłu w Warszawie SA, jeden z największych banków epoki inflacji. Panika szybko rozszerzyła się na Poznań, gdzie 11 września zawiesił wypłaty Polski Bank Handlowy SA, następnie na Lwów i Kraków. Banki w oczekiwały pomocy ze strony Banku Polskiego, ten jednak uznał, że między misją ratowania złotego i ratowania banków istnieje sprzeczność, zaś podstawowym obowiązkiem jest pierwszy z tych celów. Ostatecznie akcję ratowania banków podjął rząd, tworząc Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym, działający w ramach państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego. Dzięki Funduszowi udało się opanować panikę.

Podwójny kryzys: walutowy i bankowy zachwiał pozycją Grabskiego. Jesienią 1925 roku cały dorobek stabilizacji gospodarczej wydawał się przekreślony. We wrześniu 1925 roku, po kolejnym załamaniu złotego, Grabski zażądał od prezesa Banku Polskiego Stanisława Karpińskiego interwencji giełdowej. Interwencja taka polega na skupowaniu na giełdzie własnej waluty za waluty obce po to, by zrównoważyć podaż i popyt. Karpiński odmówił Grabskiemu stwierdzając, że nie będzie marnował resztek zasobów dewizowych na działania, w których sens ani skuteczność nie wierzy. Konflikt z Karpińskim był bezpośrednią przyczyną dymisji Grabskiego w listopadzie 1925 roku.

W listopadzie 1925 roku powstał rząd Aleksandra Skrzyńskiego, w którym kluczową funkcję ministra skarbu sprawował Jerzy Zdziechowski. Rząd Skrzyńskiego opierał się na szerokiej koalicji – od prawicowej Narodowej Demokracji po Polską Partię Socjalistyczną. Zdziechowski zdecydował się na zaniechanie prób przywrócenia złotemu kursu sprzed kryzysu. Nazwał tę politykę „poszukiwaniem gospodarczego kursu złotego“. Było to uzasadnione tym bardziej, że dzięki załamaniu waluty znów pojawiły się korzystne warunki dla polskiego eksportu.. Jeśli jednak polityka taka nie miała prowadzić do powrotu prawdziwej inflacji, to musiały jej towarzyszyć wysiłki na rzecz zrównoważenia budżetu. Zdziechowski uzyskał zgodę socjalistów na redukcję płac pracowników państwowych o 5% na okres trzech miesięcy (od stycznia do marca 1926 roku). W zamian wprowadził wysokie cła wywozowe na żywność. Doprowadziło to do spadku cen i kosztów

utrzymania, przez co robotnicy nie odczuli skutków obniżki. Była to koncepcja wychodzenia z kryzysu kosztem rolnictwa, co zwróciło przeciw rządowi zarówno stronnictwa chłopskie, jak i środowiska ziemiańskie. W lutym 1926 roku pojawiły się pierwsze oznaki poprawy koniunktury. Zaczęła rosnać produkcja i spadać bezrobocie. Ale socjaliści źle czuli się w koalicji z prawicą. Obawiali się agitacji komunistów, którzy oskarżali ich o „zgniły kompromis“. Kiedy w marcu 1926 roku Zdziechowski poprosił ich o przedłużenie umowy na kolejny miesiąc, jeszcze się zgodzili, ale bardzo niechętnie. W kwietniu odrzucili następną tego rodzaju prośbę i rząd Skrzyńskiego upadł. W maju powstał drugi rząd Chjeno-Piasta z Wincentym Witosem na czele. Dla całej lewicy, pamiętajacej niechlubny koniec poprzedniego gabinetu w tym składzie w 1923 roku było to jawne wyzwanie. W tej sytuacji 12 maja 1926 roku Józef Piłsudski rozpoczął przewrót wojskowy.

Gospodarka polska pod rządami sanacji przeżyła trzy okresy dość wyraźnie różniące się między sobą. W latach 1926–1929 panowała dobra koniunktura. Lata 1930–1935 to czas wielkiego kryzysu. I wreszcie w latach 1936–1939 to okres interwencjonizmu państwowego. Niezależnie od wahań koniunktury da się jednak zauważyć pewne stałe elementy tej polityki.

Próby modernizacji (1926–1929)

Historyczne szczęście sanacji polegało na tym, że objęła ona władzę w momencie poprawy koniunktury. W 1926 roku zakończył się kryzys poinflacyjny i rozpoczął się okres dobrej koniunktury. Program stabilizacyjny rządu Aleksandra Skrzyńskiego (listopad 1925–maj 1926) stworzył podstawy do osiągnięcia równowagi budżetowej. Złoty, który przeżył gwałtowne załamanie w 1925 roku, został ustabilizowany na nowym poziomie i nawet dramatyczne wydarzenia związane z zamachem majowym nie spowodowały już jego dalszego spadku. Spadek wartości waluty ułatwił natomiast eksport i poprawił bilans handlowy. Strajk górników brytyjskich wiosną 1926 roku otworzył przed Polską nowe rynki eksportowe (głównie w państwach skandynawskich) i spowodował, że Niemcom nie udało się osiągnąć celów, które stawiali sobie wszczynając z Polską wojnę celną w 1925 roku. Zmieniła się też na korzyść Polski sytuacja międzynarodowa. Mocarstwa zachodnie w 1925 roku Lokarno gotowe były do ustępstw wobec Niemiec w obawie, że będą one zacieśniać współpracę z ZSRR zapoczątkowaną w Rapallo w 1922 roku. Układ radziecko-niemiecki z kwietnia 1926 roku rozczarował je jednak i spowodował, że życzliwiej patrzeć zaczęły na Polskę. Wszystkie te zmiany nie były zasługą nowej ekipy, ale mogła je ona zapisać na swoje konto.

W pierwszych miesiącach po zamachu majowym kontynuowano politykę gospodarczą poprzednich rządów, której głównymi celami była stabilizacja waluty i osiągnięcie równowagi budżetowej. W Polsce przebywała misja doradców ekonomicznych pod przewodnictwem Edwina W. Kemmerera. Program gospodarczy rządu ogłoszony w listopadzie 1926 roku przez ministra skarbu Gabriela Czechowicza opierał się właśnie na wskazaniach Kemmerera. Dzięki pracom komisji Kemmerera w październiku 1927 roku Polska uzyskała pożyczkę w wysokości 62 mln dolarów i 2 mln funtów. W 80% przeznaczono ją na stabilizację waluty, w 20% na cele gospodarcze. Złoty uległ oficjalnej dewaluacji o 42% w stosunku do parytetu z 1924 roku. Jego kurs wynosił obecnie 8,91 złotego za dolara (po dewaluacji dolara w 1934 roku powrócił prawie dokładnie do dawnej relacji – 5,20 za dolara). Pokrycie emisjo zwiększono do 40%, przy czym w 3/4 miała być ona pokryta złotem. Wycofano też z obiegu bilety skarbowe, których emisją ratował budżet Władysław Grabski podczas kryzysu 1925 roku. Kapitał Banku

Polskiego podwyższono ze 100 do 150 mln złotych. Po stabilizacji pokrycie złotego wyniosło faktycznie 72%, co uczyniło polską walutę jedną z najmocniejszych w Europie. Pożyczkę stabilizacyjną można było wykorzystać na dwa sposoby. Można było znacznie poszerzyć obieg pieniężny zachowując jego dotychczasowe zasady lub poprawić wzmocnić pieniądź, zachowując rozmiary jego obiegu. Wybrano drugie rozwiązanie, co miało poważne konsekwencje społeczne. Szerszy obieg pieniężny wzmocniły mobilność społeczną i otwierał możliwości awansu. Silny, ale trudno dostępny pieniądź petryfikował strukturę społeczną i ograniczał możliwości awansu. Z tego punktu widzenia decyzje podjęte w 1927 roku miały zdecydowanie konserwatywny charakter. Efekt deflacyjny wzmacniany był przez politykę tworzenia rezerw budżetowych, czyli wycofywania z obiegu nadwyżek budżetowych, które się w tym czasie pojawiły.

Tab. 1: Podaż pieniądza w 1929 roku (USD per capita)

Kraj	Obieg pieniężny gotówkowy (banknoty, bilon i bilety skarbowe)	Depozyty w bankach komercyjnych i kasach oszczędności	Razem
Estonia	8,1	16,4	24,5
Łotwa	8,4	7,3	15,7
Litwa	4,7	7,2	11,9
Polska	4,9	6,7	11,6
Czechosłowacja	16,6	125,3	141,9
Węgry	10,1	58,8	68,9
Rumunia	7,0	17,6	24,6
Bulgaria	4,7	12,0	16,7
Jugosławia	7,3	17,3	24,6

Źródło: Zestawienie autora na podstawie „Money and Banking“, Geneve 1939, s. 114–125.

W sferze politycznej Piłsudski dokonując, według jego własnego określenia, „rewolucji bez rewolucyjnych konsekwencji“, zamierzał zbudować silną, konkurencyjną w stosunku do endecji prawicę i odebrać endecji prawicowy elektorat. Użył do tego celu konserwatystów, których zamierzał, znów zgodnie z własnym określeniem, „galwanizować“. To wymagało ugody ze środowiskami ziemiańskimi, a ofiarą takiej ugody musiała paść reforma rolna. Ustawa z 1925 roku przewidywała dobrowolną (za pełnym odszkodowaniem) parcelację 200 tys. hektarów rocznie. Gdyby norma ta nie została wykonana, do akcji powinien wkroczyć rząd i „doparcelować“ brakujące hektary. Piłsudski obiecał konserwatystom, że przymusowej parcelacji nie będzie i obietnica ta została dotrzymana.

Nie został natomiast uwzględniony inny postulat środowisk konserwatywnych – uznanie, że Polska powinna pozostać przede wszystkim krajem rolniczym, nastawionym na eksport artykułów rolnych. Wyglądał on dość anachronicznie za sprawą wyraźnego nawiązania do tradycji dawnej Rzeczypospolitej. W konkretnym momencie nie był jednak całkowicie zawieszony w próżni. W 1927 roku obradowała w Genewie europejska konferencja ekonomiczna. Rozważano tam pomysł integracji gospodarczej kontynentu opartej na tym, że uprzemysłowiona Europa Zachodnia stałaby się rynkiem zbytu dla rolnictwa Europy Wschodniej. W praktyce wymagałoby to jednak zamknięcia rynków zachodnioeuropejskich dla importu rolnego z Ameryki, a Europa nie była gotowa iść na wojnę celną ze Stanami Zjednoczonymi w imię realizacji takiej idei. Również w Polsce, w tym w kręgach rządowych, wzięli ostatecznie górę zwolennicy industrializacji.

Symbolem tego kierunku polityki gospodarczej stał się Eugeniusz Kwiatkowski, w latach 1926–1930 minister przemysłu i handlu. To właśnie wtedy intensywnie budowano Gdynię, podjęto budowę linii kolejowej Śląsk-Gdynia (tzw. magistrali węglowej), zbudowano zakłady azotowe w Mościskach oraz zakłady przemysłu spożywczego czy zbrojeniowego. Udzielono też ulg podatkowych firmom, które zdecydowałyby się na inwestowanie w tzw. trójkącie bezpieczeństwa: w widłach Wisły i Sanu. Właśnie industrializacja była uważana za główny cel programu modernizacji.

Jeszcze jeden poważny spór o sprawy gospodarcze dzielił ówczesną ekipę rządzącą. Był to konflikt między zwolennikami etatyzmu, czyli bezpośredniego zaangażowania państwa w gospodarkę, i liberalizmu, czyli pozostawienia pola aktywności dla kapitału prywatnego. Liberałowie przesądzieli o przychylności rządu wobec karteli. Rząd dał się przekonać do poglądu, że ograniczenie konkurencji wewnątrz kraju zwiększy szanse na rynkach zagranicznych. Etatysty w obrębie sanacji byli dość prężni i dobrze zorganizowani. Tworzyli grupę, określaną mianem Pierwszej Brygady Gospodarczej. Czołową postacią tej grupy był Stefan Starzyński, późniejszy bohaterski prezydent Warszawy z 1939 roku. Skutecznym instrumentem oddziaływania państwa na gospodarkę stał się sektor państwowy w bankowości. Składało się na niego kilka instytucji: Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Poczta Kasa Oszczędności (PKO), Państwowy Bank Rolny (PBR) i utworzona w 1929 roku Powszechna Kasa Opieki SA (PKO SA). Zwłaszcza BGK, kierowany przez generała Romana Góreckiego, wyrastał na czołowy bank w kraju, a poprzez przejmowanie akcji spółek prywatnych stopniowo stawał się centralną instytucją potężnego koncernu.

W obliczu wielkiego kryzysu (1930–1935)

W 1929 roku w Stanach Zjednoczonych rozpoczął się kryzys, który przeszedł do historii pod mianem „wielkiego”. Jego wyjątkowość polegała nie tyle na szerokim zasięgu geograficznym czy też na tym, że objął wszystkie gałęzie gospodarki. Od połowy XIX wieku kryzysy posiadały podobne cechy. Wyjątkowa była głębokość załamania gospodarczego. Kryzysy wcześniejsze przynosiły spadek produkcji rzędu 8–12%. Wielki kryzys spowodował spadek rzędu ok. 40%. Jeszcze bardziej wyjątkowe było jednak to, że wystąpiły zjawiska, z którymi nie mógł sobie poradzić mechanizm rynkowy. W efekcie nastąpiło odejście od liberalnej polityki gospodarczej. W wielu krajach zaczęto stosować politykę interwencjonizmu państwowego, dokonywała się też etatyzacja poszczególnych gospodarek narodowych. Zarówno handel międzynarodowy, jak i inwestycje kapitałowe poza granicami państw macierzystych uległy skurczeniu. Nasiliły się tendencje autarkiczne, czyli dążenie do samowystarczalności gospodarczej.

Bezpośrednio przed wybuchem kryzysu głoszone były poglądy, że kryzysy nadprodukcji należą już do przeszłości. Nadzieje takie wiązano z monopolizacją. Wierzano, że monopolisci, kontrolując podaż, dostrzegą zawczasu niebezpieczeństwo nadprodukcji i zmniejszą produkcję. Rzeczywiście zmniejszyli produkcję zawczasu i „na zapas”, w stopniu większym, niżby tego dokonał mechanizm rynkowy. W ten sposób uniknięto spadku cen artykułów przemysłowych. Wystąpił natomiast spadek produkcji i bezrobocie, i to znacznie większe, niż podczas poprzednich kryzysów. Zmienił się zatem zestaw objawów kryzysu, ale nie uniknięto samego zjawiska. Właśnie dlatego kryzys w krajach przemysłowych przyniósł tak wysoki spadek produkcji, ale za to był dość krótki. Już w 1933 roku zarysowała się tam poprawa koniunktury.

Nie cała gospodarka była jednak zmonopolizowana. Istniał również potężny sektor drobnotowarowy, gdzie żaden pojedynczy producent nie miał wpływu na rozmiary podaży. Klasycznym i najważniejszym przykładem takiej gałęzi gospodarki było rolnictwo. Rolnicy mieli pewne zobowiązania finansowe, takie jak podatki czy spłata kredytów, z których musieli się wywiązywać. Kryzys nadprodukcji doprowadził do wzrostu wartości pieniądza, dlatego względny ciężar tych zobowiązań wzrósł. Doszło do nadprodukcji w rolnictwie, ceny rolne spadły. Rolnicy, chcąc wywiązać się z zobowiązań, musieli zwiększać produkcję i sprzedaż swoich wyrobów. Rolnictwo reagowało na spadek cen zwiększeniem podaży. W tym właśnie punkcie zawiódł mechanizm rynkowy. To, co robili monopolisci było brutalne, ale zgodne z logiką rynku. W obawie przed spadkiem cen zmniejszali podaż. Z makroekonomicznego punktu widzenia było to racjonalne i przybliżało wyjście z kryzysu. Rolnicy, zwiększając podaż w miarę spadku cen, kierowali się swoją indywidualną racjonalnością, z punktu widzenia makroekonomicznego było to jednak działanie samobójcze, oddalające perspektywę wyjścia z kryzysu. Właśnie dlatego kryzys w krajach rolniczych charakteryzował się nie tyle spadkiem produkcji, co spadkiem cen, i trwał bardzo długo – do 1935 lub nawet 1936 roku. Polska z punktu widzenia opisanych procesów została doświadczona podwójnie: mieliśmy kryzys długi tak, jak w krajach rolniczych, ale spadek produkcji też mieliśmy iście „amerykański“. To ostatnie zjawisko było przede wszystkim skutkiem wycofywania z Polski kapitałów zagranicznych, które w warunkach zlej koniunktury miały tendencję do „repatriacji“.

Piłsudscy w pierwszej połowie lat trzydziestych prowadzili tradycyjną politykę gospodarczą oraz deflacyjną politykę walutową. Wynikała ona, po części, z niechęci Piłsudskiego do eksperymentów w tej dziedzinie (Piłsudski był przekonany, że silny pieniądz jest wizytówką silnej gospodarki), po części z przekonania, że kryzys, mający zewnętrzne wobec Polski źródła, najlepiej po prostu przeczekać. Podejmowano jedynie ograniczone działania zmierzające, np. do oddłużenia rolnictwa. Temu celowi miał służyć kolejny bank państwowy, założony w 1933 roku Bank Akceptacyjny SA. Rząd, zaniepokojony rozwarciem się nożyc cen na niekorzyść artykułów rolnych, próbował też skłonić kartele do obniżenia cen artykułów przemysłowych, niewiele jednak w tej sprawie uzyskał. W wielu wypadkach rząd wspierał upadające firmy, zastępując w nich wycofujący się kapitał prywatny. W ten sposób rosły rozmiary koncernu BGK i dokonywał się, trochę mimowolnie, proces etatyzacji gospodarki.

Kolejni ministrowie skarbu w czasie kryzysu: Ignacy Matuszewski (1929–1931), Jan Piłsudski (1931–1932) i Władysław Zawadzki (1932–1935) byli realizatorami polityki deflacyjnej. Polegała ona na utrzymywaniu przedkryzysowego parytetu waluty i jej wymiennalności na złoto oraz na redukowaniu wydatków budżetowych w miarę malejących wpływów. Była to zatem odwrotność interwencjonizmu. Za polityką taką przemawiały obawy przed nawrotem inflacji i względy prestiżowe. Te ostatnie w założeniu zdecydować miały (ale nie zdecydowały) o bardziej przychylnym nastawieniu kapitału zagranicznego. Obawy przed inflacją były irracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, bowiem kryzys nadprodukcji, polegający na spadku cen, raczej wzmacnia pieniądz. Obawy te były jednak faktem społecznym, i to nie tylko w Polsce. Wiele państw europejskich przeżyło w latach dwudziestych inflacje i uraz po nich pozostał. Stosunkowo najmniejszy był on w Wielkiej Brytanii, która w latach dwudziestych nie doświadczyła inflacji. Dlatego właśnie ona jako pierwsza odeszła od wymiennalności na złoto i zdewaaluowała swoją walutę w 1931 roku. W ślad za nią zrobił to szereg innych krajów, które utworzyły blok szterlingowy. Jego przeciwwagą miał być utworzony w 1933 roku złoty blok, skupiający państwa, które nadal wymieniały swoją walutę na złoto. Polityka krajów, tworzących złoty blok była racjonalna przy założeniu, że system walutowy stworzony w wyniku ustaleń konferencji w Genewie w 1922 roku działałby tak, jak system złotej waluty

w XIX wieku. W warunkach zablokowanych poprzez wymienialność na złoto kursów zewnętrznych walut deflacja obniżała ceny wewnętrzne i zwiększała konkurencyjność zewnętrzną gospodarki. Ale działania bloku szterlingowego stworzyły dla takiej kalkulacji niemożliwą do przezwyciężenia „nieuczciwą konkurencję”. Dlatego właśnie złoty blok nie mógł osiągnąć sukcesu.

W skład złotego bloku weszły: Francja, Belgia, Holandia, Szwajcaria, Włochy i Polska. W orbicie bloku znalazła się też Litwa i Albania. W niektórych przypadkach członkowie bloku byli wierzycielami innych krajów, opłacało im się zatem utrzymywać solidną walutę. W przypadku krajów biedniejszych, do których można zaliczyć Polskę, Litwę i Albanie, w grę wchodziły raczej względy prestiżowe. Problemem bloku był stały odpływ złota poza kraje członkowskie. Mając wysokie koszty produkcji, kraje bloku nie były konkurencyjne w dziedzinie handlu zagranicznego. Dlatego złoty blok stopniowo się kurczył. W 1934 roku wycofały się z niego Włochy, w 1935 Belgia. Blok rozpadł się ostatecznie wiosną 1936 roku, kiedy to Francja zmieniła swą politykę walutową.

Kryzys doprowadził do ogromnego regresu w handlu międzynarodowym. Wszystkie państwa broniły się przed importem, co oznaczało, że bardzo trudno było cokolwiek wyeksportować. Wzrosły bariery celne a zawieszanie wymienialności kolejnych walut utrudniało dokonywanie rozliczeń. Rząd polski popierał eksport poprzez system premii eksportowych. Stosowano też dumping, czyli obniżanie cen dóbr eksportowanych i rekompensowanie tego wyższymi cenami wewnętrznymi, byle tylko zdobyć rynki zagraniczne. W ten sposób Polska wspierała, m. in. eksport cukru i węgla. Upowszechniły się też w tym okresie umowy clearingowe. Atrakcyjność takich umów polegała na tym, że, w warunkach ogólnego kurczenia się handlu międzynarodowego, zapewniały określony poziom eksportu. Eksport ten nie był jednak źródłem dewiz. Była to prymitywna forma handlowania, gdyż „każdy z każdym” musiał mieć zrównoważone saldo. Nie można było, np. nadwyżki w handlu z jednym krajem skonsumować większym importem z innego kraju.

Okres interwencjonizmu państwowego (1935–1939)

Polityka gospodarcza mogła się zmienić dopiero po śmierci Piłsudskiego w 1935 roku i rozpadzie złotego bloku rok później. W okresie kryzysu Eugeniusz Kwiatkowski, który naraził się Piłsudskiemu, nie pełnił żadnych funkcji państwowych (nb. to się nazywa mieć szczęście). W 1935 roku objął eksponowaną funkcję wicepremiera i ministra skarbu. Zainicjował on budowę, w ramach Planu Czteroletniego, Centralnego Okręgu Przemysłowego. COP zlokalizowany był w widłach Wisły i Sanu. Lokalizacja taka uzasadniana była względami strategicznymi (daleko zarówno od granicy niemieckiej, jak i radzieckiej), ale również dużym przeludnieniem i ukrytym bezrobociem na wsi galicyjskiej. Jego realizację podjęto w 1937 roku. Wielu inwestycji nie zdołano ukończyć przed wybuchem II wojny światowej. W ramach COP zbudowano, m. in.: zakłady lotnicze (PZL) w Mielcu i Rzeszowie, fabrykę opon w Dębicy, elektrownie wodne w Rożnowie i Myszkowicach, hutę w Stalowej Woli, fabryki: samochodów ciężarowych w Lublinie, karabinów w Radomiu i Starachowicach itd. Była to największa, obok budowy Gdyni, inwestycja II Rzeczypospolitej. Podobne przedsięwzięcia, również uzasadniane potrzebami obronnymi, podejmowane były w innych państwach Europy Wschodniej (np. węgierski Program z Győr z 1938 roku). Kwiatkowski nakreślił też perspektywiczny 15 letni plan rozwoju Polski, który nie wyszedł jednak poza fazę wstępnego szkicu.

Rozpad złotego bloku w 1936 roku był okazją do zmiany polskiej polityki walutowej. Na tym tle doszło do konfliktu między Eugeniuszem Kwiatkowskim a prezesem Banku Polskiego Adamem Kocem. Koc uważał, że Polska powinna zawiesić wymienialność złotego na złoto, zdewaluować go i dołączyć do bloku szterlingowego. Kwiatkowski był zwolennikiem utrzymania kursu i wymienialności waluty, a wprowadzeniem jedynie reglamentacji dewizowej, czyli obowiązku odsprzedawania Bankowi Polskiemu obcych walut. Konflikt zakończył się zwycięstwem wicepremiera i dymisją Koca. Spór miał też wymiar międzynarodowy. Propozycje Koca zmierzały do związania Polski z Wielką Brytanią. Ich odrzucenie stawiało Polskę pod względem walutowym w jednym szeregu z Niemcami. Pojawiły się nawet komentarze (bezpodstawne), że między Polską a Niemcami istnieje jakieś porozumienie walutowe. Po 1936 roku złoty pozostał zatem jedną z najmocniejszych walut w Europie, zachował wymienialność na złoto. Nielegalne natomiast w świetle ówczesnego prawa byłyby nasze dzisiejsze kantory wymiany walut.

W latach 1936–1939 dochodziło do konfliktów między Kwiatkowskim a sferami wojskowymi. Były one efektem dekompozycji obozu rządzącego i coraz większego dystansu, dzielącego grupę „zamkową“, skupioną wokół prezydenta Mościckiego, z którą związany był Kwiatkowski, a grupą wojskową, skupioną wokół Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego. Wojsko, przegrawszy spór o kształt polityki walutowej, starało się „wykroić“ z budżetu własną część i uniezależnić go od ministra skarbu. Trudno odmówić tej polityce pewnej racjonalności. Wojsko miało swój własny, 6 letni plan modernizacji sił zbrojnych, nieskoordynowany, co widać z samej różnicy terminów, z budową COP-u. Spory te zaważyły w jakimś stopniu (z pewnością nie decydującym) na przygotowaniach kraju do wojny.

Podsumowanie

Niezależnie od koniunktury polska polityka gospodarcza w okresie międzywojennym miała pewne cechy stałe. Równoległe do realnych prób modernizacji była ona zachowawcza w sensie społecznym, nastawiona raczej na petryfikację istniejących stosunków niż na pobudzanie mobilności. Głównym instrumentem takiej polityki, poza wyhamowaniem dynamiki reformy rolnej, była deflacja. Dane z tabeli 1 ukazują zdecydowanie deflacyjny charakter polskiej gospodarki. Obieg pieniężny w Polsce był wąski nie tylko w porównaniu z bogatszymi od Polski krajami, jak Czechosłowacja i Węgry, ale również w porównaniu z krajami biedniejszymi, jak Rumunia czy Bułgaria.

W 1924 roku o deflacji przesądził Grabski, ustalając kurs wymiany marek na złote na poziomie 1,8 mln:1. Ustawienie tego parametru na nieco niższym poziomie miałyby korzystne skutki społeczne i złagodziłyby zapewne dolegliwości kryzysu poinflacyjnego. Grabski musiał jednak podejmować tę decyzję „w ciemno“, determinowany ponadto obawą przed nawrotem inflacji. Większą swobodę manewru mieli autorzy drugiej stabilizacji w 1927 roku. Mogli oni znacznie poszerzyć obieg pieniężny przy zachowaniu jego dotychczasowego standardu lub wzmocnić złotego, zachowując rozmiary obiegu. Zdecydowali się na to drugie rozwiązanie. Po raz kolejny Polska opowiedziała się za deflacją podczas wielkiego kryzysu, wstępując do złotego bloku. Po raz ostatni taka decyzja została podjęta w 1936 roku, w okresie sporu Kwiatkowskiego z Kocem.

Tak konsekwentna polityka deflacyjna nie była przypadkowa. Słaby pieniądz, niezależnie od swych wad, zwiększa mobilność społeczną i sprzyja procesom emancypacyjnym warstw plebejskich. Silny pieniądz petryfikuje stosunki społeczne i utrwala przewagę dotychczasowych elit. Główną przyczyną zachowawczej polityki władz

polskich były stosunki społeczne i narodowe na Kresach Wschodnich. Warunkiem zachowania polskości tych terenów było zachowanie tam dotychczasowych stosunków społecznych. Szybkie przemiany w tym zakresie znacznie przyspieszyłyby procesy emancypacyjne Ukraińców i Białorusinów i spowodowałyby destabilizację polityczną. Dlatego procesy modernizacyjne powinny tam iść w parze z procesami asymilacyjnymi i zbytnio ich nie wyprzedzać.

Drugą cechą polskiej polityki gospodarczej było przykładanie dużej wagi do przedsięwzięć prestiżowych, obliczonych na budowanie wizerunku kraju prężnego i szybko się rozwijającego. Nie powinniśmy z góry dyskredytować takiego motywu. Odbudowa poczucia dumy narodowej po klęskach to zadanie poważne. W latach 60-tych Francja pod rządami de Gaulle'a postępowała podobnie.

Stąd dwa pozornie sprzeczne ze sobą, ale równocześnie prawdziwe stereotypy, jakie II Rzeczpospolita w świadomości Polaków. Z jednej strony – realna, głęboka bieda. Z drugiej – równie realne symbole sukcesu: nowoczesny bombowiec „Łoś“, szybki pociąg, zwany Luxtorpedą, flota transatlantyków, czy z takim sentymentem wspominany w czasach PRL-u silny złoty.

Wybrana bibliografia

- [1] KNAKIEWICZ, Z. (1967). *Deflacja polska 1930–1939*. Warszawa : PWE, 1967.
- [2] LANDAU, Z. (1963). *Plan stabilizacyjny 1927–1930. Geneza, założenia, wyniki*. Warszawa : KiW, 1963.
- [3] LANDAU, Z.; TOMASZWSKI, J. (1989). *Gospodarka polski międzywojennej 1918–1939*, 4 tomy, Warszawa : KiW, 1967–1989.
- [4] ŁAPA, M. (2002). *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Wyd. Ibidem, Łódź : 2002.
- [5] MORAWSKI, W. (1990). *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*. Warszawa : PWN, 1990
- [6] STANIEWICZ, W. (2003). *Deflacja polska w latach 1929–1936*. Wyd. Ibidem, Łódź : 2003
- [7] TOMASZWSKI, J. (1961). *Stabilizacja waluty w Polsce*. Warszawa : KiW, 1961

Dilemata konzervativní modernizace ekonomické politiky v meziválečném Polsku

Wojciech Morawski

Abstrakt

Bez ohledu na měnící se ekonomické klima měla polská ekonomická politika v meziválečném období některé stálé rysy. Navzdory jistým skutečným pokusům o modernizaci bylo Polsko v sociálním smyslu konzervativní – hlavním cílem bylo spíše udržení zkostnatělého *statu quo* než stimulace. Nástrojem hospodářské politiky, nehledě na zpomalování dynamiky zemědělských reforem, byla deflace. Údaje v tabulce 1 ukazují

jednoznačně deflační povahu polské ekonomiky. Zásoba peněz v Polsku byla relativně omezená, a to nejen ve srovnání s bohatšími zeměmi jako Československo a Maďarsko, ale i ve srovnání s chudšími, například s Rumunskem a Bulharskem.

V roce 1924 se ministr Grabski rozhodl stanovit hodnotu směnného kurzu zlatého v poměru 1,8mln:1, čímž se stala deflace nevyhnutelnou. Kdyby byl kurz stanoven na poněkud nižší úroveň, bylo by to pro sociální situaci příznivější a zmírnilo by to potíže postinflační krize. Rozhodnutí ale bylo učiněno okamžitě a bylo ovlivněno také strachem z nové vlny inflace. Autoři druhé stabilizace z roku 1927 si mohli vybrat mezi dvěma možnostmi: značně rozšířit zásoby peněz bez změny standardu, nebo posílit zlotý bez změny zásob. Vybrali si druhou možnost. Polsko později provádělo deflační politiku i za velké hospodářské krize, kdy se přidalo k zemím s měnou podloženou zlatem. Poslední příklad, kdy se Polsko mezi válkami přidalo k deflační politice, byl důsledkem sporu mezi Kwiatkowskim a Kocem v roce 1936.

Nebylo náhodou, že deflační politika byla prováděna tak konzistentně. Slabá měna, navzdory všem svým nevýhodám, zvyšuje sociální mobilitu a umožňuje proces emancipace lidových vrstev. Silná měna sociální vztahy znehybňuje a podporuje dominanci již existujících elit. Hlavním důvodem pro konzervativní politiku polské vlády byly sociální a národnostní vztahy ve východní části; jejich podpora byla důležitá pro uchování polského charakteru regionu. Rychlé změny by poháněly proces ukrajinské a běloruské emancipace, která napomáhala politické destabilizaci. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto, že proces modernizace by neměl být rychlejší než proces asimilace.

Jiným rysem polské ekonomické politiky byla podpora prestižních podniků, které vytvářely polskou image prudce se rozvíjející země. Taková interpretace by neměla být zcela zlehčována. Obnova národní důstojnosti po časech porážek byla důležitým úkolem. V šedesátých letech i de Gaullova Francie sledovala podobnou cestu.

Proto tzv. druhá republika vytvořila dva zdánlivě protikladné stereotypy v otázce sociálního vědomí Poláků. Na jedné straně skutečně vážná chudoba, na druhé straně také symboly ekonomických úspěchů: moderní bombardér „Łoś“, rychlík „Luxtorpeda“, flotila transatlantických lodí či silný zlotý byly nostalgicky připomínány v době Polské lidové republiky (za komunistické vlády).

Klíčová slova: modernizace, konzervatismus, deflace, Polsko v roce 1918–1939.

Dilemmas of Conservative Modernization Economic Policy in Interwar Poland

Abstract

Irrespective of the changing economic climate, Polish economic policy in the interwar period had certain permanent features. Despite some real attempts to modernize it was in social sense conservative, the main aim being the ossification of status quo rather than stimulation. Deflation, apart from slowing down the dynamics of agricultural reforms, was the main instrument of that policy. Data in Table 1 reveals the clearly deflationary nature of Polish economy. Money supply in Poland was relatively limited, compared not only to richer countries, such as Czechoslovakia and Hungary, but also to poorer ones, such as Romania and Bulgaria.

In 1924 minister Grabski's decision to set the mark to zloty exchange rate at 1.8mln:1 made deflation unavoidable. If the rate had been set at a slightly lower level, it would have been socially more favourable and would have alleviated the difficulties of the post-inflation crisis. However, the decision had to be taken "on the spot", and it was also determined by the fear of a new wave of inflation. The authors of the second stabilization in 1927 could choose between two ways: to enlarge the money supply considerably without changing its standard, or to strengthen the zloty without changing the supply. They chose the latter. The next time when Poland followed the way of deflation was during the Great Crisis when it joined the Gold Block. The last time deflation was taken up in 1936 during the Kwiatkowski vs. Koc conflict.

It was not accidental that deflationary policy was so consistently carried out. The weak currency, despite all its disadvantages, increases social mobility and enables the process of emancipation of the plebeian classes. Strong currency makes social relationships ossified and maintains the supremacy of the already existing elites. The main reason for the conservative policy of Polish government the social and national relationships in Eastern Borderlands. In order to maintain the Polish character of the region status quo needed to be kept up. Rapid changes would have spurred the process of emancipation of Ukrainians and Belarussians, which, in turn, would have been conducive to political destabilization. Because of that it was decided that the process of modernization should not be faster than that of assimilation.

Another feature of Polish economic policy was promoting the prestigious enterprises which would create the image of Poland as a vigorously developing country. Such motivation should not be totally discredited. The reconstruction of national dignity after time of defeat is an important task. In 1960s the France of de Gaulle was following a similar path.

Therefore, the Second Republic created two seemingly contradictory stereotypes in social awareness of Polish people. On the one hand real severe poverty, on the other hand, also real symbols of economic success: a modern bomber "Łoś", a fast train called "Luxtorpeda", a fleet of transatlantic ships, or the strong zloty, remembered so nostalgically in times of Polish People's Republic (under the Communist rule).

Key words: modernization; conservatism; deflation; Poland in 1918–1939.