

W SPRAWIE POLITYKI GOSPODARCZEJ RZĄDU POLSKIEGO
W LATACH 1936—1939

Uwagi poniższe dotyczą oceny polityki gospodarczej rządu polskiego w latach 1936—1939, dokonanej przez dra Zbigniewa Landaua w artykule pt. „Polityka tzw. nakręcania koniunktury w Polsce w okresie 1936—1939¹, który stanowi uzasadnienie poglądów Autora, wypowiedzianych na VIII Powszechnym Zjeździe Historyków, na marginesie krytyki komunikatu naukowego².

*

1. Pisząc komunikat o polityce gospodarczej E. Kwiatkowskiego w latach 1936—1939 zdawałem sobie sprawę, że stanowi on zbiór hipotez, mających charakter przewidywań, pełnych luk, podległych nieuchronnym korekturom. Stopień znajomości materiału archiwalno-źródłowego, a być może także metoda jego opracowania nie pozwalały na zajęcie w pełni krytyczno-naukowego stanowiska wobec działalności ostatniego wicepremiera gospodarczego II Rzeczypospolitej. Stąd w miarę poznawania nowych źródeł starałem się rozwinąć pierwotne hipotezy, poddać je weryfikacji, co znalazło m.in. wyraz w moim artykule o genezie i rozwoju COP³, o polityce rolnej rządu polskiego w latach 1936—1939⁴ i o źródłach klęski wrześniowej⁵. W tym sensie przyjmuję za słuszny ogólny zarzut Landaua, że komunikat zjazdowy był „próbą nieco za mało krytyczną”.

2. W odróżnieniu od Landaua, który posługuje się tzw. starym wskaźnikiem produkcji wydaje się, że bardziej racjonalne jest posługiwanie się nowym wskaźnikiem produkcji. Zestawienie wspomnianych wskaźników odzwierciedla wagę ich wyboru dla oceny rozwoju ekonomicznego Polski lat trzydziestych.

Stary wskaźnik opierał się przede wszystkim na statystyce zatrudnienia i stąd nie mógł odpowiadać rzeczywistości, ze względu na poważny wzrost wydajności pra-

Rok	Stary wskaźnik	Nowy wskaźnik	Procent rozpiętości między wskaźnikami
1928	100,0	100,0	—
1934	62,8	78,8	25,5
1935	66,4	84,9	27,9
1936	72,0	94,3	31,0
1937	85,0	111,0	30,1
1938	92,0	119,1	29,5

¹ Najnowsze Dzieje Polski. Materiały i studia z okresu 1914 — 1939. T. II. Warszawa 1959, s. 75—93.

² Por. Historia Gospodarcza Polski, Referaty i dyskusja VI sekcji VIII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich. Warszawa 1960; M. Drozdowski, Polityka gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego w latach 1936—1939 (komunikat), s. 419—426; Z. Landau (dyskusja), s. 426—428.

³ Najnowsze Dzieje Polski, op. cit., s. 35—75.

⁴ Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego. Nr 1, 1959, s. 88—120.

⁵ Życie Gospodarcze. Nr 36/416 z 6 IX 1959.

cy w okresie kryzysowo-depresyjnym. Pod groźbą redukcji robotnicy byli zmuszeni przechodzić na coraz to wyższe normy. Wydaje się, że przejście na obliczanie wskaźnika w oparciu o produkcję netto było w pełni uzasadnione⁶.

3. Wydaje się, że teza Z. Landaua o decydującym wpływie na rozwój ekonomiczny Polski lat 1936—1939 koniunktury światowej, podobnie jak w latach 1926—1929, jest tezą nader dyskusyjną. Interesujących danych do weryfikacji tej tezy dostarcza porównanie wskaźnika produkcji ze wskaźnikami wartości obrotów międzynarodowych⁷.

	R o k				
	1928	1935	1936	1937	1938
Wskaźnik produkcji	100	84,9	94,3	111,0	119,1
Wskaźnik wartości przywozu w złocie	100	26,0	30,0	37,0	39,0
Wskaźnik wartości wywozu w złocie	100	37,0	41,0	48,0	47,0

Z zestawienia powyższego wynika, że w okresie 1935—1938 wskaźnik produkcji wzrósł o 34 punkty, podczas gdy w tym czasie wskaźnik wartości wywozu wzrósł tylko o 10 punktów, a wskaźnik wartości przywozu o 13 punktów. Powyższe dane upoważniają do twierdzenia, że głównym czynnikiem powodującym rozwój produkcji w Polsce w latach 1935—1938 było rozszerzenie wewnętrznego rynku zbytu. Wzrost roli rynku wewnętrznego stanowi pewne novum w porównaniu do okresu lat 1926—1929, występujące w wielu krajach kapitalistycznych⁸. Wzrost ten związany jest z rozwijaniem się w wielu krajach tendencji autarkicznych, które dla Polski miały szczególnie ujemne reperkusje. Protekcyjna polityka celna, uruchamiająca preferencje dla przemysłów krajowych zawężała możliwości rozszerzenia polskiego eksportu. Dodatkowym czynnikiem tego zawężania była coraz powszechniej stosowana reglamentacja dewizowo-walutowa, która w związku z wprowadzeniem umów kompensacyjno-clearingowych utrudniała uzyskanie przez Polskę dodatniego salda handlowego i płatniczego. Na ten stan rzeczy wpływało także zamrożenie polskich należności dewizowych, które za same usługi tranzytowe, świadczone na rzecz Niemiec sięgały kwoty 100 mln złotych dewizowych (1936 r.). Tendencje autarkiczne powodowały gwałtowny spadek limitów emigracyjnych (poza nieznacznym wzrostem emigracji sezonowej w latach 1936—1938 do Niemiec i Łotwy) i wstrzymanie transferu dochodów emigranckich, kierowanych do kraju.

Reasumując pragniemy podkreślić, że charakter światowego ożywienia, związanego z rozwojem tendencji autarkicznych zmuszał ówczesny rząd polski do aktywizacji rynku wewnętrznego.

4. Specjalnego omówienia wymaga w związku z powyższą tezą problem wpływu światowej recesji lat 1937—1938 na gospodarstwo polskie, ponieważ wpływ ten wskazuje na charakter wzajemnych powiązań.

W okresie 1937—1939 (czerwiec) ogólny wskaźnik produkcji wzrósł z 110,7 do 129,8. Szczególnie szybki był wzrost wskaźnika dóbr wytwórczych z 127,3 do 156,8.

⁶ Szersze uzasadnienie podstaw metodologicznych nowego wskaźnika dają: J. Wiśniewski, Wskaźnik produkcji przemysłowej. *Polska Gospodarcza*. Nr 35 z 27 VIII 1938, s. 1225. St. Zawadzki, Nowy wskaźnik produkcji przemysłowej w świetle analizy. *Gospodarka Narodowa*. Nr 16 z 1 IX 1938, s. 239.

⁷ Mały Rocznik Statystyczny. GUS 1939. Tabl. 2, s. 5.

⁸ Por. S. Bancroft Clough, Charles Woolsey Cole *Economic History of Europe*. Boston 1954; A. Cive Day, *Economic development in Europa*. New York 1954; A. Birnie, *An economic history of Europa 1760—1939*. London 1943; G. Pirou, *Kryzys kapitalizmu*. Warszawa 1939.

Wskaźnik produkcji dóbr spożycia wzrósł z 102,7 do 111,7, wydobycia węgla kamiennego z 88,6 do 112,4, produkcji żelaza z 100,4 do 120,6 i produkcji przemysłu metalowego i maszynowego z 130,0 do 167,8. Wskaźniki te zostały osiągnięte przy nieznacznym wzroście ilości przepracowanych robotniko-godzin, w porównaniu do roku 1928 nie przekraczającym 1%⁹.

Jak widzimy, przemysł polski nie przeżywał recesji w latach 1937—1938 mimo recesyjnych wpływów, które spowodowały spadek wartości eksportu polskiego z 1195 mln zł w 1937 r. do 1185 mln zł w 1938 r. W tym czasie rosnąca koniunktura wewnętrzna doprowadza do wzrostu importu z 1254 mln zł do 1300 mln zł. Saldo ujemne bilansu płatniczego wzrasta z 59 mln zł do 115 mln zł¹⁰. Ujemny wpływ koniunktury światowej prowadzi do ogólnego spadku cen i to nie tylko cen płodów rolnych, o czym pisze Landau. Wskaźnik ogólny cen hurtowych spada z 59,4 (1937 r.) do 54,9 (styczeń 1939). Ceny hurtowe surowców i prefabrykatów, uzależnionych od zagranicy spadają w tym czasie z 51,7 do 39,6. W podobnie wysokim stopniu spadają ceny artykułów, sprzedawanych bezpośrednio przez rolników — z 49,2 do 40,9¹¹. Mimo wspomnianych wpływów recesyjnych ogólny wskaźnik inwestycji państwowych i prywatnych (według zbytu w kraju wyrobów walcowanych, rur, cegły, cementu i wapna) podniósł się z 94,5 (1937) do 109,8 (1939). Wskaźnik inwestycji maszynowych w przemyśle i komunikacji wzrósł w tym czasie z 82,3 do 110,0, inwestycji maszynowych w rolnictwie z 46,0 do 62,0¹².

Cytowane wskaźniki, w moim przekonaniu podważają tezę o decydującej roli koniunktury światowej dla ożywienia koniunktury w Polsce.

5. Wydaje się, że Landau nie dostrzega wszystkich istotnych nowych elementów w polityce gospodarczej Kwiatkowskiego, które różnią ją od polityki gospodarczej poprzednich gabinetów pilsudczykowskich, przy czym zgadzam się, że była to polityka ostrożnego nakręcania koniunktury, a więc na znacznie mniejszą skalę, niż to robiono w Niemczech czy Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W okresie istnienia tzw. polityki deflacji integralnej, która była prowadzona niekonsekwentnie, czego dowodem była polityka kredytowa Banku Polskiego i wysoka cena produktów kartelowo-monopolowych, Kwiatkowski podjął krytykę marazmu gospodarczego¹³. Domagał się od rządu inwestycji publicznych, przyspieszenia reformy rolnej itp., a więc w istocie rzeczy zabiegów antydeflacyjnych. Stąd też objęcie przez niego funkcji wicepremiera w gabinecie Mariana Zyndram Kościalkowskiego zostało przyjęte jako zapowiedź nowego kursu w polityce gospodarczej.

Praktyczne pociągnięcia w polityce gospodarczej rządu Kościalkowskiego i Kwiatkowskiego świadczyły jednak o kontynuowaniu starego kursu, co znajdowało wyraz w rygorystycznie przeprowadzonych oszczędnościach budżetowych, zmniejszeniu cen kartelowych, taryf kolejowych oraz obniżeniu pensji i płac pracowników najemnych, związanych z budżetem. Zmniejszono także wydatki na roboty publiczne i utrzymano obniżoną składkę ubezpieczeniową. Te pociągnięcia w warunkach ożywienia koniunkturalnego prowadziły do pewnego zamknięcia procesów deflacyjnych.

Wprowadzenie reglamentacji dewizowo-walutowej 27 kwietnia 1936 r. pod presją sytuacji na rynku kredytowo-lokacyjnym zapoczątkowuje ewolucję poglądów Kwiatkowskiego jak też szereg zmian w polityce gospodarczej rządu.

⁹ J. Popkiewicz, Fr. Ryszka, *Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej (1922—1939)*. Opole 1959, s. 362.

¹⁰ MRS, 1939, s. 162, tabl. I.

¹¹ Popkiewicz, Ryszka, op. cit., s. 364.

¹² Ibidem, s. 366.

¹³ Por. E. Kwiatkowski, *Dysproporcje*. Warszawa 1932.

W polityce finansowej będzie to stałe zaostanie reglamentacji dewizowo-towarowej, energiczna akcja konwersji pożyczek zagranicznych i wewnętrznych, śmielsze kreowanie kredytów inwestycyjnych, przede wszystkim w Banku Polskim i w Banku Gospodarstwa Krajowego, zmniejszenie stopy procentowej, wzrost obiegu pieniężnego mimo spadającego stale pokrycia złotego, wzrost emisji obligacji akcji, przyspieszenie procesów oddłużeniowych wobec samorządu terytorialnego i rolnictwa i wreszcie pójście na tzw. emisję fidejucyjną, polegającą na zaufaniu i emisję (na potrzeby wojenne) bonów skarbowych. Jak słusznie podkreśla Landau, na przełomie lat 1938—1939 dało się odczuć wzrost trudności finansowych przy realizacji rozwijających się inwestycji publicznych, w których dominowały inwestycje wojskowe. Podłożem tych trudności było: wyczerpanie się nagromadzonych w okresie depresyjno-kryzysowym rezerw, wycofywanie pod wpływem impulsów politycznych (Monachium, zajęcie Czechosłowacji) kapitałów, wzrost zadłużenia wewnętrznego państwa, oparta na zasadach ekonomii klasycznej polityka walutowa Kwiatkowskiego, uznająca obok dogmatu zrównoważonego budżetu dogmat złotej waluty. Kwiatkowski zbyt późno zrewidował swoje stanowisko pod wpływem bankowych doświadczeń okresu kryzysu monachijskiego, godząc się na emisję fidejucyjną¹⁴. Najwięcej zmian wprowadził Kwiatkowski w polityce inwestycyjnej, która była chyba głównym instrumentem państwowego nakręcania koniunktury.

Wprowadzenie w życie, począwszy od drugiej połowy 1936 r. tzw. czteroletniego planu inwestycyjnego i sześcioletniego planu rozbudowy sił zbrojnych, jest — moim zdaniem — aktem przejścia do wyraźnego nakręcania koniunktury gospodarczej drogą państwowych inwestycji.

Uwzględniając rozwój wskaźników inwestycji i obiegu pieniężnego oraz stopy procentowej trudno jest zgodzić się z tezą Landaua, że w Polsce nakręcanie koniunktury na poważniejszą skalę zaczęło się w roku budżetowym 1934/35. W roku tym wydatki inwestycyjne państwa wynosiły zaledwie 248,0 mln zł wobec 327,7 mln zł w roku 1936/37. W sumie wydatki inwestycyjne publiczne wynosiły w roku 1934/35 387,0 mln zł wobec 532,4 mln zł w roku 1936/37. Gdy przyjmiemy poziom wydatków inwestycyjnych w roku 1934/35 za 100, to rosły one sukcesywnie w 1935/36 do 123,4; w 1936/37 do 137,1; w 1937/38 do 235,8; w 1938/39 do 274,5¹⁵. Rok 1937 był rokiem przełomowym w rozwoju inwestycji publicznych i tenże rok otwiera wzmoczoną aktywność państwa w dziedzinie nakręcania koniunktury.

Porównanie wskaźników dynamiki inwestycyjnej, a także cytowanych wskaźników produkcji zmusza nas do podania w wątpliwość tezy Landaua, że program inwestycyjny w latach 1936/37 i 1937/38 nie wyróżniał się w zasadzie niczym nowym, gdyż preliminowane nań sumy tylko w bardzo nieznacznym stopniu przekraczały poziom wydatków inwestycyjnych z okresu kryzysu. Cyfry mówią co innego. Mówią one o znacznym postępie inwestycyjno-produkcyjnym w porównaniu do okresu kryzysowo-depresyjnego i o znacznie słabszym postępie w porównaniu do okresu 1926—1929, co było — jak przekonywująco podkreśla Landau — spowodowane słabym tempem rozwoju inwestycji prywatnych, szczególnie w rolnictwie, których wskaźnik w styczniu 1939 r. osiągnął zaledwie poziom 62,0.

6. Obok ogólnej oceny polityki inwestycyjnej, pewne wątpliwości budzą niektóre sformułowania, dotyczące Centralnego Okręgu Przemysłowego. Zgadając się z uwagami Landaua na temat politycznego aspektu budowy COP oraz trudności finansowych towarzyszących tej budowie, prowadzących do wzrostu zadłużenia pań-

¹⁴ Por. Z. Karpiński, *Bank Polski 1924—1939*. Warszawa 1959; H. Tennenbaum, *Finansowanie inwestycji*. Warszawa 1939.

¹⁵ Z. Szempliński, *Inwestycje a koniunktura*. *Polska Gospodarcza*. z. 31, 5 VIII 1939, s. 1123.

stwa i drenowania większości wolnych środków rynku kredytowo-pieniężnego pragnę podkreślić, że zmęczone marazmem gospodarczym społeczeństwo polskie wiązało z COP m.in. pod wpływem propagandy osonowo-rządowej znaczne nadzieje. Dowodem tego były liczne uchwały radykalnego ruchu pracowniczego i ton prasy pepe-sowskiej, centrowej i ludowcowej¹⁶.

Zweryfikowania wymaga także teza, że wobec budowy COP i zaangażowania tam wszystkich, stojących do dyspozycji państwa środków finansowych w innych częściach kraju, tempo inwestycji zostało zwolnione. W COP było zaangażowanych w latach 1937—1939 od 30 do 50% wszystkich państwowych nakładów inwestycyjnych. Budowa COP stawiała przed przemysłem surowcowym Śląska, Zagłębia, przemysłem metalowym Warszawy, Krakowa oraz metalowo-chemicznym Poznania rosnące zamówienia inwestycyjne. Statystyka produkcji przemysłów niecopowskich wskazuje na rozwój produkcji. Statystyka zatrudnienia robotników w wielkim i średnim przemyśle wskazuje na to, że pomimo, iż ogólna ilość zatrudnionych ogółem robotników osiągnęła w roku 1938 wskaźnik 95,0 to ilość zatrudnionych w województwach wschodnich osiągnęła 167,6, południowych 101,8, centralnych 100,4, w zachodnich natomiast wahała się w granicach 80¹⁷. Można więc skonkretyzować myśl Landaua, że COP, będąc swoistego rodzaju migracją przemysłów uniemożliwił podjęcie szerszej akcji inwestycyjnej na Górnym Śląsku, w województwie poznańskim i pomorskim. W ostatnim z wymienionych województw na przełomie lat 1938/39 zaczęły występować w świetle informacji Kwiatkowskiego procesy deflacyjne, a przede wszystkim kurczenie się inwestycji prywatnych¹⁸.

7. Landau eksponuje na plan pierwszy wewnętrzno-polityczne przesłanki polityki nakręcania koniunktury i budowy COP, wskazując m.in. na to, że koncentracja inwestycji umożliwiała osiągnięcie szybkiego efektu propagandowego. Trudno negować te przesłanki i nie widzieć kryzysu politycznego pilsudczyków na przełomie lat 1935/1936, wielkiej dynamiki opozycyjnych ruchów masowych, szczególnie strajków proletariackich itp. Wydaje się jednak, że społeczno-klasowy charakter polityki nakręcania koniunktury w interpretacji Landaua uległ pewnemu zawężeniu, co znalazło wyraz w przeciwstawianiu poczynań ekonomicznych poczynaniom politycznym. Landau twierdzi, że „wzrost produkcji przemysłu polskiego wynikał nie z poczynań ekonomicznych a politycznych. Oparty był na gwałtownej realizacji zamówień wojskowych”. Pomijając istnienie pewnej niekonsekwencji między zreferowanymi przesłankami COP a cytowanym *résumé* artykułu Landaua warto podkreślić, że w warunkach rozwijających się tendencji autarkicznych i długotrwałej depresji w interesie klas posiadających Polski leżało rozszerzenie rynku wewnętrznego za pośrednictwem państwa. Tylko w ten sposób można było także osłabiać siłę ekonomicznych żądań mas pracujących i pełnych determinacji walk bezrobotnych. Główną przesłanką planów inwestycyjnych i budowy COP były rzeczywiście zbrojenia. W latach budżetowych 1936—1939 na łączną sumę 2070 mln zł zamykającą państwowe wydatki inwestycyjne, inwestycje wojskowe wynosiły 804 mln zł, tj. niecałe 39%¹⁹. Inwestycje cywilne absorbowwały więc 61% państwowych wydatków inwestycyjnych oraz znacznie większy procent wydatków innych inwestorów publicznych (samorządowych, ubezpieczalni społecznej itp.). Rozwój tych inwestycji

¹⁶ B. Machniewski, COP, uprzemysłowienie a pracownicy umysłowi. Polska Centralna. Nr 1, sierpień 1939; Dobry Wieczór 20 IV 1938; Polonia 9 III 1938.

¹⁷ MRS, 1939, s. 261, tabl. VI.

¹⁸ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Skarbu, Gabinet Ministra, pacz. 3. Biuletyn Informacyjny. Nr 3, lipiec 1939.

¹⁹ AAN, Ministerstwo Skarbu, Gabinet Ministra. Inwestycje publiczne w latach 1936/37 — 1938/39, t. 5.

zgodnie z „mnożnikiem Keynesa” prowadził nieuchronnie do rozwoju pokrewnych i pomocniczych dziedzin produkcji i usług. Stąd wynikały ekonomiczne konsekwencje realizacji państwowych planów inwestycyjnych.

Cele polityczno-państwowe mogły być realizowane tylko poprzez działania ekonomiczne, będące podstawą wszelkiej działalności społecznej.

8. Wydaje się, że słusznie Landau wskazuje w dyskusji zjazdowej, jak i w swym artykule na to, że polityka gospodarcza Kwiatkowskiego, tzw. polityka nakręcania koniunktury, przyniosła bardzo ograniczone efekty społeczne. W komunikacie zjazdowym przesadnie oceniłem pozytywne rezultaty polityki Kwiatkowskiego stwierdzając, że przyczyniła się ona poważnie do zmniejszenia strukturalnych niedomagań ówczesnego systemu. Liczba 460 tys. bezrobotnych w 1938 r., ponad 5 mln bezrobotnych wiejskich, udowodniony w badaniach M. Mieszczankowskiego²⁰ rozwijający się w latach 1936—1938 proces względnej dekoncentracji w rolnictwie i proces proletaryzacji chłopstwa, oraz niewykorzystanie w kampanii wrześniowej wysiłku cępowskiego, ze względu na termin uruchomienia zakładów — wszystkie te fakty zmuszają nas do stwierdzenia, że tzw. polityka nakręcania koniunktury lat 1936—1939 w Polsce była polityką paliatywną, która broniąc istniejącej struktury własnościowej, istniejącego monopolu władzy państwowej nie była zdolna do wielkiego programu strukturalnych reform społecznych.

Marian Drozdowski

²⁰ Struktura agrarna Polski międzywojennej. Warszawa 1959 (maszynopis pracy doktorskiej).