

Polityka gospodarcza i finansowa w tym okresie odcina się wyraźnie od okresu poprzedniego. Przełomowym momentem na zewnątrz jest obniżka poborów, dokonana w kwietniu 1931 r. przez ministra Matuszewskiego, ale już akcja zniżki cen, zapoczątkowana wcześniej, jest krokiem na nowej drodze. Właśnie w tym czasie (zima — wiosna 1931 r.), zrozumienie natury i znaczenia przesilenia gospodarczego zarówno w ogóle, jak i w szczególności u nas, zaczyna docierać do świadomości szerszych kół, kładąc kres złudzeniom z czasów tzw. dobrej koniunktury.

Względnie pomyślna koniunktura lat 1926—1929, która nie miała u nas trwałych podstaw gospodarczych, rozwinęła się jednak dzięki szczęśliwemu zbiegowi kilku pomyślnych wypadków, a mianowicie:

1. Objęcie w maju 1926 r. władzy przez marszałka Piłsudskiego, co kładło kres wielkiej i powszechnej niepewności sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej, a zwłaszcza przychodząc po nieudanych próbach finansowych i walutowych rządu Grabskiego i po depresji, która towarzyszyła rządowi koalicyjnemu, dało gospodarce psychologiczny czynnik optymizmu.

2. Strajk górników angielskich, który stworzył na okres półroczny zupełnie wyjątkowo pomyślne warunki dla wywozu naszego węgla i produktów na nim opartych, co znowu bezpośrednio i pośrednio znacznie podniosło zatrudnienie.

3. Wysokie ceny światowe produktów rolnych.

4. Uzyskanie przez Polskę kilku poważnych długoterminowych pożyczek i łatwość w otrzymaniu krótkoterminowych kredytów w związku z chwilową obfitością pieniądza na rynkach zagranicznych.

Tak więc dobra koniunktura rozwinęła się dzięki zewnętrznym w stosunku do gospodarki czynnikom, i, pomimo, że nie zostały u nas nagromadzone nowe oszczędności, a skutki wyniszczenia kapitału produkcyjnego przez wojnę i złą gospodarkę przed rokiem 1926 nie przestały istnieć.

Pomyślna koniunktura, w znacznym stopniu oparta na dopływie kredytów zewnętrznych, odbiła się w silnym stopniu na wzroście naszego importu, co pociągnęło za sobą bardzo silnie ujemny bilans handlowy (w ciągu lat 1927—1929 w sumie ponad półtora miliarda złotych). Wzrost przywozu jednak, podnosząc obroty handlowe w ogóle, wzmacniał ożywienie i wywoływał złudzenie płynności pieniądza.

Szczególne warunki tej pomyślności gospodarczej nie zostały prawidłowo ujęte ani przez rząd ówczesny, ani przez sfery gospodarcze. Kierownicy resortów gospodarczych nie wykorzystali tej koniunktury ani w celu odciążenia gospodarczego od zbyt rozbudowanych publicznych świadczeń, ani dla wytworzenia większych płynnych rezerw. Na okres ten przypada dalsza rozbudowa aparatu administracyjnego i instytucji ubezpieczeń społecznych, tworzenie i rozbudowa przedsiębiorstw i inwestycji państwowych, wreszcie dosyć poważne kredyty, udzielane ze środków publicznych. Kierownicy sfer gospodarczych ograniczyli się do protestowania przeciw etatyzmowi, jako czynnikowi konkurującemu, i przeciwko ciężarom pieniężnym, ale

^a W egz. 1 tytuł brzmi: Pogląd na politykę finansową rządu w okresie 1931—1934.

^b W egz. 1 wpisane ołówkiem.

^c W obu egzemplarzach omyłkowo: miliona.

żądając kredytów i ułatwień wysuwali postulaty, dla których spełnienia trzeba by było jeszcze znacznie podnieść ciężary. Poza tym oceniali oni koniunkturę tak samo jak kierownicy resortów gospodarczych, czego skutkiem było unieruchomienie środków obrotowych, nadmierne inwestycje, śrubowanie cen obiektów majątkowych, szczególnie gruntów, oraz nie wytrzymujące kalkulacji zadłużenie. Powszechnym było zresztą zapoznanie natury i możliwości kredytu, co spowodowało faktyczne rozdanie kredytów, którymi dysponowały instytucje publiczne, dłużnikom nie mogącym się wywiązać z przyjętych zobowiązań, a na wolnym rynku podniesienie się kosztów kredytu do poziomu, którego nikt na dłuższą metę — nie rujnując się — nie mógł wytrzymać.

W sumie okres owej dobrej koniunktury w żadnym stopniu nie przyczynił się do wzmocnienia naszej gospodarki. Podciągnął natomiast stopę życia państwa i obywateli na poziom wyższy, niż na to pozwalały istotne możliwości gospodarcze.

Tym, którzy mieli likwidować ten stan rzeczy, przypadło w udziale niezmiernie trudne zadanie.

Pierwszym objawem pogarszającej się koniunktury był spadek cen produktów rolnych, który rozpoczął się z końcem 1928 r., a w ciągu 1929 przyjął niepokojące rozmiary. Rolnicy, idąc po linii najmniejszego oporu, zaczęli domagać się premii za wywóz zboża. Premie te (zwroty cel) zostały im przyznane, co było podwójnym błędem. Raz, że podnosząc cenę na rynku krajowym ponad naturalny jej poziom, przyczyniły się do podniesienia podaży wewnętrznej, którą należałoby zmniejszyć^d; dwa, że, pozwalając na sprzedaż zagranicę po cenie niższej od kosztów, przyczyniły się do obniżenia się ceny międzynarodowej w stopniu, którego nie można lekceważyć, pomimo względnie małego naszego udziału w handlu międzynarodowym produktami rolnymi. Tak więc, na dłuższą^f metę, premie przyczyniły się do obniżki cen. Z drugiej strony cofnięcie premii pociągnęłoby za sobą doraźną gwałtowną zniżkę cen; przez wprowadzenie więc premii nasza polityka zbożowa znalazła się w błędnym kole, z którego dotychczas wyjść nie może. Wreszcie premie pociągnęły^g za sobą wysokie koszty dla państwa. Zastosowanie tego środka tłumaczy się tylko ujmowaniem zaczynającego się przesilenia jako krótkotrwałej zniżki koniunkturalnej.

Właściwy kryzys zaczął się z końcem roku 1929, a pogłębił się przez cały rok 1930. Ciasnota pieniądza na rynkach zagranicznych spowodowała masowe wycofywanie kredytów, co i tak nie płynną naszą gospodarkę coraz silniej ogalać ze środków obrotowych; odpływ dewiz i złota zaczął zagrażać naszej walucie; dla wzmocnienia jej zostały zaciągnięte pożyczki zagraniczne (zapłaćzana i kolei Śląsk — Gdynia); na jesieni 1930 r. wprowadzone zostały pierwsze restrykcje kredytowe w Banku Polskim, wreszcie uzyskano kredyt 100 mln zł w Banku Francuskim, który to kredyt jednak dawał tylko swobodę ruchów, ale, ze względu na swe warunki, istotnych środków Banku Polskiego nie powiększał. Odpływ pieniędzy postawił również na porządku dziennym sprawę bilansu handlowego — jasne było, że Polska, kraj dłużniczy, nie może mieć na stałe ujemnego bilansu handlowego. Wysiłki w kierunku uaktywnienia salda (głównie przez zmniejszenie przywozu) w związku z naturalną tendencją kurczącą się gospodarki dały zamierzone wyniki: w ciągu lat 1929—1931 przywóz spadł o przeszło 50%, a saldo z biernego (300 mln) stało się czynnym (410 mln¹). Jednocześnie z konieczności malał, choć słabiej, i wywóz; przeciętna cyfra miesięczna [obrotów] handlu zagranicznego spadła z 494 mln w 1929 r.

^d W egz. 1: przyczyniały.

^e W egz. 1: zmniejszać.

^f W egz. 1: długą.

^g W egz. 1: pociągały.

¹ Liczby przytaczane w tym miejscu, jak i w innych częściach dokumentu mają charakter przybliżony.

do 162 mln w 1932 r.; wzmagało to depresję wewnętrznych obrotów gospodarczych. W początkach 1931 r. zaznaczył się bardzo wyraźnie spadek wpływów skarbowych. Jasne się stało, że deflacyjnej z konieczności polityce na odcinku celnym i kredytowym musi również odpowiadać deflacja cen i budżetu. Stopniowy rozwój doprowadza więc w r. 1931 politykę naszą do całkowitego przestawienia się w stosunku do lat 1926—1929.

Deflacja budżetu dokonana została w trzech etapach: kwiecień 1931 r., lipiec 1931 r. i czerwiec 1932 r. W rezultacie polegała ona na skasowaniu dwóch ministerstw, zmniejszeniu ilości departamentów i wydziałów wewnątrz ministerstw, zwolnieniu pewnej ilości urzędników, trzykrotnej redukcji pborów, powstrzymaniu awansów i przechodzenia do wyższych szczebli, bardzo znacznemu zmniejszeniu wydatków rzeczowych głównie w resortach gospodarczych, reformie przepisów emerytalnych w kierunku zmniejszenia uprawnień. Dzięki tym środkom, wydatki własnego budżetu państwowego spadły z 2810 mln w r. 1930/31 na 2466 mln w 1931/32 i na 2245 mln w r. 1932/33. Ponieważ jednak dochody z istniejących źródeł spadały w tempie znacznie szybszym, wprowadzona została pewna ilość nowych obciążeń. Było to odchyleniem od konsekwentnej linii deflacji budżetu, nie da się jednak zaprzeczyć, że było życiową koniecznością.

Pomimo tych wszystkich środków nie udało się zrównoważyć budżetu, gdyż spadek dochodów był wciąż silniejszy od redukcji wydatków. Wynosił on w stosunku do roku poprzedniego: w r. 1930/31 — 9%, w r. 1931/32 — 23%², w r. 1932/33 — 12,5%. Spadek ten częściowo wynikał z zastosowanych środków restrykcyjnych i oszczędnościowych, które zmniejszały obroty gospodarcze, a więc podstawę dochodów skarbowych. Częściowo też przypisać go należy temu, że inne grupy wydatków publicznych nie zostały skomprimowane w tym stopniu, co budżet państwowy. Odnosi się to zwłaszcza do ubezpieczeń społecznych, których ciężar w stosunku do zdolności [płatniczych] naszej gospodarki był zbyt wysoki już nawet w okresie dobrej koniunktury (ogólna jego suma była niewiele niższa od budżetu wojskowego), a stał się podwójnie uciążliwy w okresie depresji — raz na skutek zmniejszenia obrotów, po wtóre na skutek spadku dochodowości. Odnosi się to również, aczkolwiek w słabszym stopniu, do budżetów samorządowych, wskutek przerostu ich funkcji i aparatu administracyjnego. I jedni i drudzy występowali jako konkurenci Skarbu Państwa w stosunku do podatnika i tak słabo wypłacalnego. Rozporządzenie o skupieniu egzekucji w ręku władz skarbowych częściowo tylko mogło temu stanowi rzeczy zaradzić.

Akcja zniżki cen przemysłowych rozwijała się bardzo powoli i tylko w słabym stopniu dochodziła do konsumenta; zresztą wobec małego u nas spożycia artykułów przemysłowych, nie mogła ona stanowić skutecznej przeciwwagi obniżce cen rolnych. Najgorzej przedstawiała się sytuacja kredytowa. Zniżka cen rolnych ujawniła od razu na jak niezdrowych podstawach opierał się u nas kredyt. Konieczne skądinąd restrykcje kredytowe jeszcze pogarszały położenie dłużników. Niewypłacalność stała się zjawiskiem powszechnym, a dochodzenie praw na majątku dłużnika, w wielu wypadkach iluzorycznym, z powodu obezwartościowania się obiektów majątkowych z jednej, a braku kapitałów wolnych u tych, którzy mogli występować jako nabywcy, z drugiej strony. Ustawodawstwo nasze, utrudniające obrót ziemią, przyczyniało się do pogłębienia tego stanu rzeczy. Zupełna dezorganizacja stosunków kredytowych i płatności z nich wynikających bardzo zaciążyła na całym życiu gospodarczym i na wpływach skarbowych. Ze strony dłużników, zwłaszcza rolników, zaczynają się już

² Według „Małego Rocznika Statystycznego” 1935, s. 239, tabl. 6, spadek wynosił 17,8%.

³ Według „Małego Rocznika Statystycznego” 1935, s. 239, tabl. 6, spadek wynosił 11,5%.

w r. 1931 usilne domagania się środków moratoryjnych, uwzględniające jedynie punkt widzenia dłużnika. Wiosną i latem 1932 r. następuje kilka zarządzeń w kierunku ochrony dłużnika i ułatwienia mu wywiązania się z zobowiązań. Ponieważ jednak przyjmowały one, że sytuacja gospodarstw, do których się odnoszą, jest zasadniczo zdrowa, a tylko podlega przejściowym trudnościom, a sytuacja dłużników, którzy nadużyli kredytu, była zasadniczo niezdrowa, skutków te zarządzenia nie miały, z wyjątkiem jednego — o urzędach rozjemczych dla małej własności rolnej. Utrudniając zaś egzekucję, opóźniały niejednokrotnie konieczną likwidację.

Pogarszająca się sytuacja i świadomość tego pogorszenia w szerokich kołach wpływały deprymująco na psychikę społeczeństwa, skłonnego niestety do defetyzmu. W danym wypadku, defetyzm ten znajdował mocne oparcie w sytuacji państw sąsiednich, uważanych za dużo silniejsze i lepiej administrowane finansowo od Polski. Przejawiło się to w silnym ruchu tezauryzacyjnym na wiosnę i w lecie 1932 r. Zachodziło niebezpieczeństwo, że waluta nasza, która potrafiła przetrzymać wycofywanie kredytów zagranicznych, padnie pod naporem z wewnątrz. Jest wielką zasługą rządu p. Al. Prystora, a przede wszystkim jego samego, że oparł się on w tym okresie projektom wprowadzenia u nas przepisów dewizowych, co by depresję psychiki gospodarczej niewątpliwie pogłębiło i utrudniło jakiekolwiek dalsze oddziaływanie na sytuację gospodarczą. Zasługa jest tym większa, że kierownictwo instytucji emisyjnej nie miało określonego mocnego poglądu w tej sprawie i skłonne było do ciągłego oscylowania pomiędzy nadmiernym optymizmem i nadmiernym pesymizmem, bez głębszego gospodarczego ujęcia zagadnienia.

II h

Na jesieni 1932 r. sytuacja przedstawia się więc jak następuje: po trzykrotnych redukcjach i obcięciach poborów, budżet wciąż nie jest zrównoważony; obroty gospodarcze i wpływy skarbowe wciąż maleją; brak jest zupełnie rezerw płynnych; kredyt jest zdeorganizowany, a wypłacalność, zarówno dłużników prywatnych, jak podatników, spadła do najniższego poziomu; wszystkie próby zaciągnięcia pożyczek zagranicznych zawiodły; aktywność bilansu handlowego daje się utrzymać tylko z najwyższym wysiłkiem. Deficyt jest wciąż tak wielki, że jakakolwiek dająca się pomyśleć, dalsza obniżka poborów lub redukcja budżetu w innych pozycjach — deficytu tego usunąć nie może. Stosowanie więc nadal metod ubiegłego półtorarocznego okresu nie przyrzeka żadnych pozytywnych wyników. Wysuwana przez pewne czynniki polityczne możliwość oszczędności na budżecie wojskowym nie mogła być brana poważnie pod uwagę. I to nie tylko z tego względu, że nie mogły podobne projekty liczyć na aprobatę; nie zwolniłoby to kierowników polityki finansowej od przedstawienia ich i ewentualnego obstawania przy nich, gdyby je uznali za słuszne. Ale merytorycznie szukanie oszczędności na budżecie wojskowym, wobec niewątpliwej niewystarczalności tego budżetu w stosunku do potrzeb obrony narodowej musiało być uznane za niedopuszczalne, a poza tym nie rozwiązujące kwestii. Obniżenie budżetu wojskowego w takim stopniu, jak zostały obniżone pobory i w ogóle inne części budżetu, tj. o jakieś 25 do 30%, było jawnie niemożliwe, a taka obniżka jedynie miałaby istotne znaczenie gospodarcze i równocześnie z zastosowaniem innych środków pozwoliłaby myśleć o zrównoważeniu budżetu. Obniżka zaś o kilka — do 10% byłaby tylko ulgą dla ministra skarbu, okupioną znacznym osłabieniem siły obronnej państwa, a bez poważniejszego gospodarczego znaczenia. Myśl ta była więc całkowicie do odrzucenia.

Przy ustaleniu wytycznych polityki budżetowej na przyszłość — pierwszą tezą musiało być utrzymanie w stanie przynajmniej nie zmniejszonym wysokości nomi-

nalnej i realnej budżetu wojskowego, z możliwym nawet podniesieniem tej ostatniej. Do tego budżetu, jako wyrazu potrzeb obrony państwa musi być dostosowany cały budżet i cała gospodarka. Drugą tezę, poniekąd związaną z poprzednią, musiało być utrzymanie pełnej wartości w złocie i pełnej wymienialności pieniądza polskiego. Znaczenie tego postulatu było często błędnie rozumiane, jakoby tu chodziło jedynie o względy kredytu zagranicznego; z tego wyprowadzano czasem wnioski, że skoro jest mało szans otrzymania pożyczki zagranicznej, nie warto jest obstawać uparcie przy stałości waluty i dla niej poświęcać inne względy gospodarcze. Zapewne, moment kredytu zagranicznego ma dla Polski wielkie znaczenie i to nie tylko pod kątem widzenia potrzeb doraźnych; rozwój gospodarczy Polski nie będzie się zapewne mógł dokonać bez takiego kredytu ze strony kapitalistycznie bardziej rozwiniętych krajów. Zresztą przykłady uzyskiwanych w ciągu paru następnych lat pożyczek i istniejące w tym zakresie możliwości nie pozwalają tej sprawie traktować lekceważąco. Nie te względy jednak są decydujące, tak samo jak nie jest nim — aczkolwiek też ważny — prestige zewnętrzny, a взгляд na psychikę gospodarczą, dla której ponowne załamanie waluty byłoby nowym czynnikiem tkwiącej dotychczas głęboko w szerokich masach niewiary w zdolności Polski do samodzielnego gospodarczego, a kto wie czy też i państwowego rozwoju. Dla przeciętnej opinii poważniejsze zmniejszenie wartości złotego w pieniądzach obcych, niezależnie od powodów i sposobu, w jakiby nastąpiło, byłoby równoznaczne z załamaniem waluty, poderwałoby więc bardzo autorytet rządu i uniemożliwiło mu w dalszym ciągu jakąkolwiek racjonalną akcję gospodarczą i finansową, a prawdopodobnie musiałoby się skończyć nieopanowaną i chaotyczną inflacją; byłoby więc cofnięciem Polski do stanu z końca 1925 r. Wreszcie obniżka pieniądza zmniejszałaby automatycznie budżet wojskowy, którego wydatki w części muszą być dokonywane zagranicą.

Przesłanki te, na tle sytuacji skarbu i gospodarki dyktowały wytyczne, którymi musiała się kierować polityka finansowa. Zrównoważenie budżetu jednym zamachem było niepodobieństwem, ze względu na wysokość deficytu. Zrównoważenie kilku kolejnymi posunięciami redukcyjnymi zapewne by się też nie udało, ze względu na wywołane przez te redukcje zmniejszenie obrotów gospodarczych. Poza tym droga ta przedstawiała niebezpieczeństwo doszczętnego zdeprymowania psychiki gospodarczej i politycznej. Argument, że zmniejszenie ciężarów państwowych musi pociągnąć za sobą odprężenie i automatyczne dźwiganie się życia gospodarczego, jest słuszny tylko przy głębokim powszechnym przekonaniu o stałości istniejących warunków, tak samo jak nie liczy się z wyjątkowo wielką rolą budżetu państwowego w naszym ogólnym obiegu pieniężnym. Czysta doktryna deflacyjna, powstała w innych zupełnie warunkach i do nich się tylko stosująca, zastosowania u nas i dla innych jeszcze względów mieć nie może. Nie mieliśmy w ogóle, a tym bardziej w omawianym okresie, ani nadprodukcji, ani nadmiernego obiegu pieniężnego, ani inflacji kredytowej (mieliśmy nadużycie kredytu — ale to nie jest tym samym); przeciwnie, kredyt był skontyngentowany, a możliwość dochodzenia wierzytelności już mocno skrzepowana; brak więc było całego szeregu warunków, uzasadniających klasyczną deflację; to też przypuszczenie, że każde zarządzenie deflacyjne musiało przyspieszyć okres wyzdrowienia gospodarki, jest błędne. W szczególności w chwili, kiedy społeczeństwo dopiero przeszło było okres nie ujawniającej się wprawdzie jaskrawo, ale jednak niewątpliwej i długotrwałej paniki walutowej i tezauryzacyjnej, wstrząsy, które by wywołały nowe zarządzenia redukcyjne, musiałyby w dalszym ciągu gospodarkę społeczną dezorganizować.

Również, a nawet znacznie bardziej beznadziejne niż systematyczne kroczenie drogą deflacji, byłyby próby sztucznego ożywienia życia, zwłaszcza przez powiększenie ilości kredytowego pieniądza. Skarb, nie posiadając rezerw, nie był w stanie

dać oparcia jakiegokolwiek poważniejszej akcji interwencyjnej. Każda taka akcja — program ożywienia życia gospodarczego, program wielkich inwestycji, o który z wielu stron wołano — nie oparta na realnych środkach materialnych, a tylko na wierze w cudowną moc kredytu, za którym by nic nie stało, musiałaby z konieczności doprowadzić do załamania waluty.

Na jesieni 1932 r. wytworzył się był w stosunkach gospodarczych pewien stan jakby bardzo prowizorycznej i niestalej równowagi. Pierwszą koniecznością było nie dopuścić do jej załamania. Dlatego trzeba było jednocześnie zmniejszyć deficyt budżetowy, utrzymywać równowagę kasową skarbu, nie dopuścić do pogorszenia na odcinku walutowym, uzdrawiać kredyt, przywracać wypłacalność i podtrzymywać zdeprymowane życie gospodarcze. Wobec bardzo częstych sprzeczności między potrzebami tych dziedzin, konieczność jednoczesnego brania pod uwagę wszystkich naraz, prowadziła do tej ujemnej konsekwencji, że wielokrotnie trzeba było rezygnować z teoretycznie najlepszego (nie mówiąc już o doktrynalnie czystym) załatwienia poszczególnych zagadnień. W ówczesnej bardzo ciężkiej sytuacji nie tylko ludzie i instytucje musieli ponieść ofiary; ofiarę najcięższą, najtrudniej zrozumiałą, musiało ponieść w imię wyższego interesu całości prawidłowe samo w sobie rozwiązywanie poszczególnych spraw, ilekroć takie rozwiązanie krzyżowało w sposób poważniejszy interesy innej dziedziny.

Kierownictwo Ministerstwa Skarbu zdawało sobie doskonale sprawę, że przyjmując ten punkt wyjścia (został on przedstawiony na konferencji na Zamku w lipcu 1933 r. i wielokrotnie poruszany w dyskusjach budżetowych), wchodzi na drogę nieefektywną, pełną codziennych trudności, narażającą je na wielką ilość zarzutów. Droga ta jednak była jedynie bezpieczna, nie przedstawiała nigdzie poważniejszego ryzyka i z wielkim prawdopodobieństwem musiała doprowadzić do jednego z dwóch wyjść: albo przy stopniowym ożywianiu się życia gospodarczego i stopniowym zmniejszaniu deficytu da się przetrzymać do znaczniejszej poprawy koniunktury, albo też pewne skonsolidowanie się warunków gospodarczych, wzrost zaufania i spokojniejsze traktowanie zagadnień pozwoli na przeprowadzenie bez większego wstrząsu potrzebnej dla ostatecznego zrównoważenia budżetu operacji redukcyjnej, która by się przedstawiała wówczas nie jako rozpaczliwa obrona przed grożącym załamaniem, ale jako ukoronowanie wysiłków dla uzyskania zupełnej równowagi gospodarczej.

Tymi wytycznymi kierowała się nasza polityka finansowa od końca 1932 r.

Budżet¹. W dziedzinie budżetowej wysiłek był skierowany przede wszystkim na zmniejszenie deficytu przez dalsze kompromowanie wydatków i utrzymywanie dochodów na możliwie nie zmniejszonym poziomie. Wobec zrezygnowania z większej jednorazowej redukcji budżetu, kompresje wyrażały się w sumie mniejszych oszczędności, robionych we wszystkich działach, zarówno przy ustalaniu, jak i w trakcie wykonywania budżetu, dzięki ścisłemu obserwowaniu zasady budżetów miesięcznych.

Wydatki kształtowały się jak następuje:

Na rok 1932/33	preliminowano	2452	—	wydano	2245	mln
" " 1933/34	"	2445	—	"	2231	"
" " 1934/35	"	2184	—	"	2175	"
" " 1935/36	"	2168	—	"	—	"

Osiągnięcie dalszych oszczędności w administracji było trudne i musiałoby się sprowadzić do niewielkich pozycji. Większe były możliwości w przedsiębiorstwach, aczkolwiek spotykane dosyć często zdanie, że tu właśnie leży klucz naszej sytuacji finansowej, jest bardzo mocno przesadzone. Rozbudowa przedsiębiorstw położyła

¹ Podtytuły wprowadził autor podczas przepisywania egz. 2, nie zaznaczając tego na egz. 1; wyrazy napisane są dużymi literami na lewym marginesie.

się niewątpliwie wielkim ciężarem na naszych finansach, pochłaniając znaczne sumy, w okresie poprzednim, ale to nie było już do poprawienia.

Już w końcu 1931 r. została powzięta decyzja zaprzestania dalszego angażowania się w przedsiębiorstwa i likwidowania tych, których istnienie nie było dla państwa koniecznością — pierwsza część tych decyzji była na ogół wykonana, druga nie zawsze okazała się możliwa ze względu na koszty i straty, które by likwidacja pociągnęła. W 1932 r. stworzona została inspekcja finansowa przedsiębiorstw państwowych i mieszanych, przy Ministerstwie Skarbu; osiągnęła ona pewne rezultaty, ale działalność jej była stale krępowana przez interwencje resortów, od których przedsiębiorstwa zależały, i inne wpływy. Zresztą inspekcja finansowa nie miała wglądu do wielkich przedsiębiorstw — Kolei Państwowych, Poczty i Lasów. W Kolejach Państwowych dokonane były znaczne oszczędności; dalsze były w znacznej mierze utrudnione przez szkodliwe reperkusje, które by miały na przemysł i zatrudnienie. Pomimo to, w przedsiębiorstwach dalsze oszczędności były możliwe w większym stopniu niż w administracji, czego najlepszym dowodem jest, że z biegiem czasu udawało się je wywierać. Na ogół opór kierowników, uważających je poniekąd za cel sam w sobie i często ukrywających szczegóły sytuacji przed przełożonymi władzami, tak samo, jak i opór wyższych urzędników ministerialnych przeciw oszczędnościom, niedostatecznie był przełamany przez ministrów w ogóle, a ministra skarbu w szczególności; zresztą nie było to możliwe bez instytucji kontrolerów budżetowych w każdym ministerstwie lub przedsiębiorstwie, zależnych tylko od ministra skarbu; stworzenie tej instytucji było częścią programu rządu pła Sławka.

Żałować należy, że nacisk Ministerstwa Skarbu na przedsiębiorstwa, zwłaszcza na Lasy Państwowe, Poczta i Telegraf, nie był silniejszy. Ale nawet gdyby ten nacisk osiągnął całkowite powodzenie, wyraziłoby się to w sumie niewielkiej ilości milionów dla budżetu, a sytuacji finansowej Państwa w żadnym stopniu by nie zmieniło.

Podatki¹. Konieczność przeciwdziałania spadkowi dochodów zdecydowała o linii polityki podatkowej. Wobec braku rezerw nie można było nie tylko przeprowadzić zasadniczo bardzo potrzebnej podstawowej reformy naszego systemu podatkowego (ponieważ taka reforma musi zawsze wywołać przejściowe zmniejszenie wpływów), ale nawet zerwać od razu z systemem fiskalizmu, który się u nas zakorzenił. Poziom aparatu urzędniczego był na ogół niski, a nastawienie jego w kierunku fiskalizmu tak silne, że przy innym systemie nie potrafiłby osiągnąć nawet w przybliżeniu takich wpływów, jakie przy istniejącym osiągał. Pomimo słusznych zarzutów nie dawał się ten stan rzeczy zmienić od razu, a wymagał stopniowo i mozolnie wprowadzanych zmian, zarówno personalnych, jak i zmian w obowiązujących przepisach, przy czym z góry trzeba było przewidywać, że skutki tych zmian tylko powoli będą się dawały odczuć.

Praca nad porządkowaniem i upraszczaniem poboru podatków i rachunkowości napotykała inną jeszcze trudność: niezbędne w tym celu skomasowanie danin komunalnych, jako dodatków do państwowych nie mogło przez cały ten czas być uzgodnione z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Bez tego warunku, dokonane w tym samym czasie posunięcia (ordynacja podatkowa i związane z nią zarządzenia, zarządzenia w sprawie odsetków za zwłokę i kasowości) miały tylko fragmentaryczne znaczenie.

Wielką trudność przedstawiało należyte uregulowanie spraw zaległości podatkowych, które dla podatków państwowych przekroczyły w początku 1932 r. sumę 1/2 miliarda zł (odliczając pozycje czysto rachunkowe lub fikcyjne). Część tych

¹ Zob. przyp. i

zaległości wpływała stale, tak, że były one poważnym elementem wpływów Skarbu. Interes więc budżetu, równie jak i względy moralności podatkowej wymagały rygorystycznego ich ściągania; z drugiej jednak strony usiłowanie rygorystycznego ściągania podobnej sumy groziło zupełną dezorganizacją gospodarki; dalej wśród zaległości było i jest wiele powstałych niesłusznie. Odróżnienie płatników, zasługujących na ulgi, od płatników złej woli przedstawiało również trudności. To też szereg prób załatwienia sprawy zaległości zakończył się niepowodzeniem, dopiero w początku 1935 r. udało się znaleźć rozwiązanie, jak się zdaje, zadowalające.

Zmniejszenie się dochodów z istniejących źródeł podatkowych wymagało rekompensaty; stąd też wprowadzenie szeregu nowych, przeważnie drobnych podatków, z punktu widzenia teoretycznego przeważnie niezadowalających. Jedynym ich usprawiedliwieniem jest, że w rozważanym okresie w ogóle niepodobna było wprowadzić zmian, które by jednocześnie poprawiały system podatkowy i zapewniały doraźne wpływy Skarbowi.

W rezultacie katastrofalny spadek wpływów podatkowych (daniny i monopole), który od r. 1929/30 do 1932/33 wyniósł ponad miliard zł (z 2622 na 1603 mln), przy czym wpływy pozostawały znacznie poniżej prelimitowanych, został całkowicie powstrzymany. Wpływy te kształtowały się jak następuje:

W roku 1932/33	prelimitowano	1931 mln,	wpłynęło	1603 mln
1933/34	"	1677	"	1601
1934/35	"	1628	"	1616

Trudności zagadnienia podatkowego w tym czasie były, jak się zdaje, bardzo mało rozumiane — tym się tłumaczą zapewne niektóre wystąpienia na terenie sejmowym, w szczególności przemówienie referenta generalnego budżetu na komisji sejmowej z dnia 31 stycznia 1935 r.

Sytuacja kasowa^k. Wobec trwających deficytów i braku rezerw płynnych, sprawa utrzymania równowagi kasy nabierała wyjątkowego znaczenia. Bezprocentowy kredyt w Banku Polskim został prawie wyczerpany już latem 1932 r. Zdobyć środków pokrycia deficytu drogą sprzedaży papierów wartościowych, posiadanych przez Skarb, było ograniczone ilością tych papierów i możliwością ich lokowania. To samo odnosi się do uruchomienia bilonu^l, pochodzącego czy to z dawniejszych zapasów, czy z nowych emisji 1932 i 1934 r. Wszystkie te środki razem pozwalały na pokrycie tylko niewielkiej części deficytu kasowego, który łącznie za okres od początku 1931 do 1 lipca 1935 r. wyniósł ponad 1350 mln. Pokrycie reszty było uzyskane przez pożyczki 1) długoterminowe: (Narodowa, II seria Budowlanej, renta wieczysta, 6% Inwestycyjna⁴), 2) bilety skarbowe; 3) doraźne operacje finansowe.

Pożyczki wewnętrzne^l. Z tych środków najprawidłowszym były niewątpliwie pożyczki długoterminowe, gdyż z jednej strony opierały się na istotnie dokonanych w społeczeństwie oszczędnościach, a więc w żadnym stopniu nie mogły tangować waluty, z drugiej nie przedstawiały nigdy niebezpieczeństwa nagłego dogadania się zwrotu. Wobec tego nie jest słuszny zarzut, że środki tego nadużyto, że w szczególności Pożyczka Narodowa została zaciągnięta w zbyt wysokiej sumie; już sam fakt, że pomimo to Skarb musiał się uciekać i do innych, mniej dogodnych sposobów uzyskania środków wystarczy, aby ten zarzut obalić. Również nie jest słuszne, aby płynność kasy, która po tej pożyczce nastąpiła, zmniejszyła wysiłek

^k Zob. przyp. i

^l W egz. 2 omyłkowo: bilansu.

^l Zob. przyp. i.

⁴ Autor pominął 3% pożyczkę inwestycyjną, wypuszczoną, jak i pożyczka 6% w r. 1935 (były to formalnie pożyczki odrębne, faktycznie zaś stanowiły dwie transe tej samej pożyczki).

oszczędnościowy — tendencje takie ujawniły się istotnie pod koniec roku budżetowego 1933/34, zostały jednak przerwane niezwłocznie, jak tylko doszły do wiadomości ministra skarbu. Budżet roku 1934/35, który najbardziej z pożyczki skorzystał, był zarówno w preliminarzu, jak i wykonaniu znacznie niższy od lat poprzednich. Słuszny natomiast jest inny zarzut; że pierwotnie ustalona wysokość pożyczki została *ex post* podniesiona. Podniesienie to ma swoje wytłumaczenie: powodzenie pożyczki przeszło wszelkie oczekiwania; rozpętana dokoła niej propaganda okazała się zupełnie niewspółmierna do znaczenia pierwotnie ustalonej sumy 120 mln. Ujemne objawy deflacyjne, których można się było spodziewać, nie nastąpiły; wkłady, aczkolwiek w zwolnionym tempie, wzrastały w instytucjach oszczędnościowych. Możliwość łatwego uzyskania sumy trzykrotnie większej od zamierzonej, zapewniającej więc pokrycie nie tylko bieżącego, ale i następnego deficytu była fascynująca. Prawidłową drogą było zatrzymanie się na pierwotnej sumie i dokonanie repartycji; ten sposób podniósłby znacznie kredyt państwa i pozwolił ewentualnie na wypuszczenie w krótkim czasie drugiej pożyczki. Trzeba bardzo żałować, że minister skarbu nie zrobił wszystkich wysiłków, aby przekonać rząd o potrzebie pójścia tą drogą. Przy pożyczce inwestycyjnej 1935 r. uniknięto błędów popełnionych przy narodowej; zmiany, które zaszły od chwili jej subskrypcji, czynią niemożliwym ustalenie, w jaki sposób oddziaływało to na rynek pieniężny i kredyt państwa.

Drugą formą pożyczek były bilety skarbowe; teoretycznie pokrywanie deficytu takim środkiem przedstawiać mogło dwa niebezpieczeństwa — konieczność spłaty w nieodpowiedniej chwili i ewentualne obciążenie Banku Polskiego. W praktyce — obu niebezpieczeństw uniknięto. Bilety zostały ulokowane przeważnie w instytucjach, lokujących kapitały, nabrały więc charakteru pożyczki długoterminowej; ilość ich w portfelu Banku Polskiego wahała się, spadając czasami do znikomej, małej sumy; dopiero na wiosnę 1935 r. wykazują one tendencję do wzrostu.

Najwięcej zastrzeżeń mogą budzić doraźne operacje finansowe; wchodziło tu w grę przesuwanie większych płatności na okres późniejszy; weksle finansowe monopoli lub przedsiębiorstw (4 razy); przerzucanie niektórych wydatków na operacje kredytowe; wreszcie krótkotrwałe pożyczki, ewentualnie zadłużenie w bankach. Operacje te jednak dokonywane były na małą skalę i w okresach, poprzedzających spodziewane ze znaczną pewnością większe wpływy; operacje te z małymi wyjątkami likwidowały się dosyć szybko.

Ten niezmiernie uciążliwy dla kierownictwa Ministerstwa Skarbu sposób uzyskiwania pieniędzy pozwalał na pokrywanie wszystkich wydatków, podyktowanych przez konieczności państwowe i prestige państwa. Miał on niewątpliwie szereg złych stron gospodarczych i skarbowych. Trudno jest powiedzieć, w jakim stopniu wykorzystywanie przez Skarb rynku pieniężnego utrudniało uzyskiwanie kredytu dla przedsiębiorczości prywatnej; ilość kredytobiorców, którzy mogli dać dobre zabezpieczenie, była mała i ich potrzeby na ogół zaspokajane, prawdopodobnie jednak moment powyższy miał swoje znaczenie i w jakimś, aczkolwiek niewielkim, stopniu hamował rozwój gospodarczy. Ważniejsza była strona skarbowa: wzrost zadłużenia państwa, uzależnienie Skarbu od rynku pieniężnego, zwolnienie od konieczności dalej idących oszczędności. Wreszcie źródło to miało swe granice i to granice, które były niemal stale osiąganę, a które nie były dobrze zrozumiane ani przez większość ministrów, ani przez czynniki sejmowe — zwłaszcza w początku roku 1935 możliwość kredytowego uzyskania środków była przeciwstawiana żądaniom nowych podatków; w ten sposób tendencje ministra skarbu do zmniejszenia efektywnego deficytu były silnie hamowane.

Natomiast do końca roku 1934/35 ciężar, który z tego powodu spadł na Bank Polski, wzrastał bardzo nieznacznie i trzymał się w granicach, wykluczających nawet cień niebezpieczeństwa dla stałości waluty.

Waluta^m. Waluta, jako taka, była właśnie przez cały rozważany okres najsilniejszym punktem naszej sytuacji finansowej. Po wspomnianej już panice w roku 1932, zaufanie stale wzrastało, szczególnie z chwilą dewaluacji dolara, której nie towarzyszyło zachwianie się złotego. Zagadnienie walutowe sprowadzało się więc do oddziaływania na momenty obiektywne, wpływające na walutę. Działalność kredytowa Banku Polskiego była nadal utrzymana na osiągniętym przedtem niskim poziomie, obieg banknotów wahał się w granicach od 900—1000 mln zł. Ograniczenia kredytowe i niski obieg pieniężny stwarzały pewne utrudnienia dla gospodarki; znaczenia tego czynnika nie można jednak przesadzać — kredytobiorcy, mogący dać pewne zabezpieczenie, otrzymywali na ogół bez trudu potrzebne sobie pożyczki; rozszerzenie kredytów poza tę sferę było, niezależne od względów walutowych, niebezpieczne w okresie zniżki cen i obezwartościowania obiektów majątkowych; samo zaś mogłoby się przyczynić do rewaloryzacji tych obiektów tylko przy wyrażnej i mocno posuniętej inflacji.

Wszystkie rządy rozważanego okresu były również przeciwne i oparły się projektom stworzenia specjalnego pieniądza kredytowego dla finansowania inwestycji. Eksperyment z bonami funduszu inwestycyjnego⁵, które częściowo mogą być takim pieniądzem, a częściowo instrumentem lokacyjnym, został utrzymany w takich granicach, że miały one głównie ten ostatni charakter, a więc zaważyć na walucie w żadnym stopniu nie mogły.

Pewne obawy mógł budzić bilans handlowy, aczkolwiek przez cały czas był czynny; saldo dodatnie jednak stale zmniejszało się; dla zapobieżenia temu rozbudowywano przez cały czas utrudnienia przy wwozie i faworyzowanie wywozu. Patrząc na te rzeczy retrospektywnie można mieć wątpliwości, czy nie zasłiznęliśmy w tym systemie za daleko; utrudnienia wwozu w pewnym stopniu hamowały rozwój gospodarczy i odbijały się na utrudnieniach wywozu; obroty kurczyły się podwójnie, a rezultat dla bilansu handlowego był bardzo mały; polityka forsowania wywozu przy pomocy premii i ulg podatkowych była kosztowna; można więc mieć wątpliwości, czy rezultat opłacał ofiary. Bilans czynny jest na długą metę koniecznością dla Polski, robienie zeń jednak fetysza jest przesadą, zwłaszcza, jeśli chwilowe luki, które w nim powstają, mogą być z nadwyżką skompensowane przez inne pozycje bilansu płatniczego.

Ten wzgląd zdecydował o przychylnym stanowisku w stosunku do ewentualnych pożyczek zagranicznych. Nigdy jednak przy pertraktacjach pożyczkowych nie zgodziła się strona polska na omawianie warunków, niezgodnych z naszym prestige'em państwowym, lub krępujących niezależność naszej polityki gospodarczej. Poza tym ogólna sytuacja finansowa świata nie była pomyślna dla pożyczek zagranicznych. Pomimo to wiceminister Koc mógł zawrzeć w latach 1933 i 1934 na rynku londyńskim dwa układy o większe pożyczki towarowo-finansowe.

Spadek dolara stworzył warunki dla usunięcia faktycznie panującej do tego czasu w Polsce dwuwalutowości. Dekret pana Prezydenta z dnia 12 czerwca 1934 r. stanowi ważny etap w naszej historii pieniężnej, gdyż on dopiero ustala, jako jedynie obowiązującą w Polsce walutę polską, ustalając, ewentualnie niezależnie od woli stron, normy przeliczenia zobowiązań w walutach obcych. Dekret ten załatwia również sprawę tzw. klauzuli złotej, która bardzo różnorodnie, a czasami wprost fantastycznie stosowana w układach, groziła komplikacjami stosunków kredytowych. Spokój, z którym dekret został przyjęty, łatwość, z jaką opinia pogodziła

^m Zob. przyp. i.

⁵ Fundusz Inwestycyjny został utworzony rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1933 (Dz. URP nr 85, poz. 636); dochody jego miały płynąć m. in. z emisji bonów inwestycyjnych. Wypuszczono je na sumę 10 mln zł, podlegały umorzeniu w drodze cotygodniowego losowania, mogły służyć dla spłacenia niektórych zobowiązań wobec państwa.

się z utrudnieniem asekurowania się umowami walutowymi przed ewentualną dewaluacją złotego, jest miarą zaufania, jakie polityka finansowa rządu potrafiła sobie zdobyć w społeczeństwie.

Posunięcia finansowe rządu, skierowane do podtrzymania i uzdrawiania życia gospodarczego, obejmują: sprawy kredytu, oddłużenia rolnictwa, interwencji rolnej, wreszcie inwestycji i zatrudnienia. Osiągnięcie wielkich rezultatów w tych dziedzinach wymagałoby poświęcenia na nie wielkich środków, których nie posiadaliśmy; akcja była więc sprowadzona do posunięć o skromnym zakresie i ostrożnych, ze szczególnym uwzględnieniem tego, by nie powodowały większych kasowych wydatków. Powodzenie dokonanych posunięć było niejednolite.

Sprawy kredytuⁿ. Największe powodzenie osiągnięte było w dziedzinie zorganizowanego kredytu, gdzie, pomimo trudnej sytuacji banków prywatnych, zamrożenia wielkiej części aktywów i wiszącego nad nimi ciągle niebezpieczeństwa wycofania wkładów, udało się uchronić aparat bankowy od większego wstrząsu za pomocą względnie niewielkich wysiłków i bez gotówkowych świadczeń ze strony Skarbu^o. Podstawy i wytyczne działalności kredytowej banków doznały uzdrowienia^o. Pewna pomoc została także okazana bankom państwowym, będącym zresztą w lepszym położeniu od prywatnych. Uzyskane w ten sposób wzmocnienie sytuacji banków pozwoliło im odegrać rolę czynnika utrwalającego zaufanie i ze swej strony okazać Skarbowi pomoc w jego trudnościach kasowych.

Oddłużenie^p. Sytuacja rolnictwa, na skutek błędów popełnionych w związku z fałszywą oceną poprzedniej koniunktury i w związku z ciągłą zniżką cen produktów rolnych, wymagała interwencji. Niewypłacalność zaczęła zagrażać istnieniu instytucji kredytowych, a w stosunkach prywatnych doprowadziła do zupełnego chaosu. Obniżenie ciężaru długów rolniczych leżało w interesie nie tylko dłużników, ale i wierzycieli, którzy w ogromnej większości nie mieli szans przy istniejących warunkach na otrzymanie czegokolwiek ze swych wierzytelności. Z drugiej strony obniżenie to musiało być przeprowadzone o tyle ostrożnie, by nie zdezorganizować aparatu kredytowego i nie wywołać paniki na rynku pieniężnym, a w szczególności wśród wkładców instytucji kredytowych; musiało więc być przeprowadzone etapami. Zasadą była nienaruszalność kapitału, a porzucenie na obniżce odsetek i przedłużeniu terminów spłaty. Po obniżce oprocentowania wkładów w PKO (jako największego posiadacza listów zastawnych) i stopy dyskontowej Banku Polskiego, przeprowadzona została konwersja listów zastawnych i wierzytelności, na których się opierają na niższej oprocentowanej i o dłuższych terminach spłaty; posunięcie to (ustawa z 20 grudnia 1932 r.) nie wywołało żadnych poważniejszych trudności na rynku pieniężnym. Dalsze ustawy (luty—marzec 1933 r.), rozszerzając uprawnienia urzędów rozjemczych i tworząc Bank Akceptacyjny wprowadziły zasadę obniżki procentów i rozterminowania długu do kredytu krótkoterminowego. Pozostawiając zasadniczo zawieranie układów uznaniu stron, a tylko zachęcając do nich przez ulgi, ułatwienie upłynnienia, dopłaty i gwarancje ze strony państwa, ustawy te nie docierały do sedna rzeczy, ale dzięki swemu umiarkowaniu nie wywołały zamieszania i torowały drogę dalszym, dalej idącym zarządzeniom. Te ostatnie nastąpiły na jesieni 1934 r. w drodze dekretów pana Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r., które wprowadziły przymus układów, tudzież ulgi z samego prawa dla najszybszych warstw dłużników, rozszerzając jednocześnie pomoc i zakres gwarancji Skarbu Państwa.

Obok zmniejszenia ciężaru długów zrobione zostały posunięcia dla ułatwienia ich spłaty przez wyzbycie się części majątku, a więc ułatwienia w obrocie ziemią.

ⁿ Zob. przyp. i.

^{o-o} W egz. 1 zdanie dopisane atramentem.

^p Zob. przyp. i.

Ostatnie nie poszły jednak dosyć daleko, w szczególności nie zostały uzupełnione zezwoleniem na niewielkie choć wyręby lasów w celach oddłużeniowych. Uchwała konferencji, odbytej pod przewodnictwem premiera Jędrzejewicza na wiosnę 1934 r. (w składzie: ministrowie Rolnictwa i Skarbu oraz szef Sztabu Głównego), która ustaliła możność wyrębu w celach oddłużeniowych 100 000 ha w ciągu dwu lat, a także warunki tego wyrębu, została na skutek silnego oporu Dyrekcji Lasów Państwowych zawieszona. Podjęta ponownie przy premierze Kozłowskim, sprawa ta jednak nie została załatwiona, co pozbawiło akcję oddłużeniową poważnych środków, na które jej inicjatorowie liczyli.

Od chwili objęcia stanowiska ministra Rolnictwa i Reform Rolnych przez p. Juliusza Poniatowskiego pojawiają się tendencje, obce dotychczas ustawodawstwu oddłużeniowemu, wykorzystania tegoż w celu przyspieszenia dokonania reformy rolnej. Błędem jest jednak przypuszczenie, że odnośne części dekretu z 24 października 1934 r. zostały przez to dążenie podyktowane — sprawa ma się raczej odwrotnie: dekret stara się wykorzystać możliwości parcelacyjne dla ułatwienia akcji oddłużeniowej. Słuszne natomiast jest, że dekret był dziełem kompromisu, co przyczyniło się do faktu, że wspomniane przepisy okazały się w praktyce trudne do zastosowania.

Interwencja rolna^r. Zagadnienie oddłużenia rolnictwa wiąże się w sposób podwójny z zagadnieniem cen rolniczych: z jednej strony ciężar długów obok ciężaru świadczeń publicznych jest jednym z zasadniczych elementów, wywołujących podaż produktów rolnych; z drugiej strony umożliwienie wykonania zobowiązań, zmniejszanych, ale pod warunkiem, aby były realnie wykonywane, wymagał pewnej wysokości cen tych produktów, a ponieważ samorzutnie kształtujące się ceny spadały poniżej tego^s poziomu, powstawał jeszcze jeden wzgląd, dla którego rząd miał podtrzymać te ceny przez swą akcję interwencyjną. Trudno jest powiedzieć, nawet retrospektywnie, w jakim stopniu dokonanie od razu, w początkach 1933 r., oddłużenia, idącego tak daleko przynajmniej, jak dekret z 24 października 1934 r. wpłynęłoby z jednej strony na obniżenie kosztów rolnictwa, pozwalając mu zadowolić się niższą ceną, z drugiej na zmniejszenie podaży rolnej, w jakim więc stopniu zwolniłoby państwo od potrzeby interwencji.

Sprawa ciężaru długów była zawsze tylko jednym z momentów, wpływających na podaż i ceny i to momentem nie najważniejszym, wobec tego, że płatności długów krótkoterminowych były przez rolników przeważnie nie dokonywane, z czym się wierzyciele do pewnego stopnia godzili; interwencja rolna miała inne podstawy, i wątpliwe jest, czy usunięcie tej jednej mogło uczynić ją zbędną. Jak już wspomniano mówiąc o premiach zbożowych, z chwilą, gdy tego rodzaju posunięcia są dokonane, stają się one jednym z elementów, przy których gospodarka szuka swej równowagi i usunięcie takiego elementu utrudnia te poszukiwania, byłoby to więc w przeżywanym okresie krokiem ryzykownym. Słuszne jest jednak, że utrzymując decyzję trwania przy polityce interwencyjnej, kolejne rządy nie przewidziały dalszego kształtowania się cen, a więc z jednej strony kosztów, które ta akcja musi pociągnąć, z drugiej — jej ujemnego wpływu na podaż produktów rolnych. Pod tym względem wielkim postępem były decyzje, powzięte w czerwcu 1935 r.^t przez rząd płk. Sławka^o, aczkolwiek i one zagadnienia definitywnie nie

^r Zob. przyp. i.

^s Słowo opuszczone w egz. 2.

^t W egz. 1 i 2 omyłkowo: w 1936.

^o W protokołach posiedzeń Rady Ministrów nie ma wzmianki o powzięciu decyzji w sprawie rolnictwa w tym miesiącu. Być może, autor miał na myśli uchwalenie dekretu Prezydenta RP w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dn. 24 października 1934 o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych oraz ustawy z dn. 28 marca 1933 o urzędach rozjemczych do spraw majątkowych posiadaczy go-

rozwiązują. Jedyne rozwiązanie może być znalezione na drodze zwiększenia obrotu pomiędzy wsią i miastem, rozszerzenie rynku miejskiego dla produktów wiejskich, z jednoczesnym stworzeniem na wsi należytego rynku dla towarów przemysłowych. To znowu może być osiągnięte tylko stopniowo, w miarę ogólnego postępu gospodarczego kraju, w szczególności rozwoju jego przemysłu i handlu. Interwencja rolna była pomyślana jako przejściowy środek dla ułatwienia przetrzymania okresu również przejściowego i jako taka znajduje częściowo usprawiedliwienie. W każdym razie przyczyniła się ona wespół z akcją oddłużeniową do utrzymania względnie znośnej płatności podatków, uratowała od katastrofalnej niewypłacalności dłużników w stosunku do instytucji kredytowych i była dość pomyślnym elementem dodatnio kształtującego się bilansu handlowego.

Inwestycje¹¹. Oszczędności budżetowe państwa i samorządów odbiły się bardzo silnie na inwestycjach. Były one jednak w ciągu całego rozważanego okresu dokonywane, choć w zmniejszonym zakresie, przez przedsiębiorstwa, przez Fundusz Drogowy, który wreszcie zamierzonego celu nie osiągnął, i przez utworzony w r. 1933 Fundusz Pracy. Wspomnieć jeszcze należy o pomocy kredytowej, udzielanej przez banki państwowe budownictwu mieszkaniowemu, która, mobilizując znaczne sumy oszczędności prywatnych, dawała w stosunku do zaangażowanych środków poważne rezultaty. Na ogół jednak szczupłość środków powodowała, że znaczna ilość potrzebnych robót musiała być odłożona i że inwestycje nie mogły odegrać roli czynnika, skutecznie zwalczającego bezrobocie. Rozbicie dyspozycji pociągało również ujemne skutki. Sytuacja finansowa Skarbu nie pozwalała jednak w latach 1932—1934 na przeznaczenie na ten cel większych środków z budżetu, a zmuszała do rezerwowania rynku pieniężnego na pokrycie deficytu. Pomysły wykonania inwestycji za pomocą pieniądza kredytowego nie wytrzymywały oczywiście żadnej krytyki, gdyż musiałyby niechybnie prowadzić szybko do nie dającej się opanować inflacji. Dopiero pod koniec 1935 r. w względnie lepsza sytuacja Skarbu pozwoliła na przeznaczenie na ten cel wyniku pożyczki, nazwanej później inwestycyjną, w sumie 150 mln. Dzisiaj wydaje się, że krok ten był przedwczesny, wówczas jednak nacisk ze strony wszystkich resortów był bardzo silny, i minister Skarbu z trudem uzyskał ograniczenie sumy pożyczki do wymienionej wysokości. Koncepcja związana z pożyczką inwestycyjną, miała jednak swe wyraźnie dobre strony. Koncentrując znaczniejsze środki w ręku rządu, jako całości (a nie poszczególnych resortów) pozwoliła na lepsze uwzględnienie pilności poszczególnych zamierzeń.

Reforma uposażeń¹². Odchyleniem od ogólnej polityki odkładania załatwiania spraw nawet zasadniczo słusznych, o ile mogły spowodować pewne zaburzenia normalnego biegu, a nie przedstawiały absolutnej konieczności, była reforma uposażeniowa. Reforma, jako taka, była koniecznością; poprzednio istniejący system był ponad wszelką oczywistość absurdalny; racjonalne ukształtowanie hierarchiczne, należała rozpiętość poborów i możliwość awansowania były potrzebne dla usprawnienia aparatu, z czym się łączyła także możliwość dalszych redukcji ilości urzędników. Zasady reformy były na ogół słuszne — chwila natomiast jej przeprowadzenia nie była szczęśliwie wybrana. Przeprowadzenie jej w sposób zadowalający wymagałoby ofiar budżetowych, których w danej chwili Skarb Państwa ponieść nie mógł; dobre przepracowanie materiału wymagałoby znacznie dłuższego przeciągu czasu i nie zostało należycie wykonane. Z drugiej strony — bardzo ważne względy

spodarstw wiejskich (Archiwum Akt Nowych, Protokoły Rady Ministrów, t. 78, k. 572—574, 607—619, protokół 13 posiedzenia z dn. 28 września 1935; dekret opublikowany w Dz. URP nr 71, poz. 449).

¹¹ Zob. przyp. i.

¹² W egz. 1 i 2 omyłkowo: 1934.

¹³ Zob. przyp. i.

przemawiały za nieodkładaniem reformy; z natury rzeczy musiała być powszechnie bardzo niepopularna — przeprowadzenie jej wymagało wielkiej odwagi i decyzji — odłożenie jej mogło grozić niedokonaniem potrzebnych zmian przez długie lata. Rząd p. Jędrzejewicza nie chciał pozostawiać komuś innemu odpowiedzialności za sprawę, którą podjął, i to ostatecznie skłoniło do przeprowadzenia reformy.

III^{aa}

Lata 1933 i 1934 dały niewątpliwe wzmocnienie organizmu gospodarczego Polski. Gwałtowny spadek obrotów został powstrzymany; wraz z nim ustał katastrofalny również spadek wpływów skarbowych; wskaźnik produkcji przemysłowej, aczkolwiek bardzo powoli, wzrastał (z 53,7 w końcu 1932 r. na 62,8 w końcu 1934 i 67,9 na 1 czerwca 1935 r.); odpływ wkładów w instytucjach kredytowych ustał zupełnie, ustępując miejsca przyrostowi; wzrastał też stopniowo zapas złota w Banku Polskim; wynosił on netto (tj. po dodaniu dewiz i potrąceniu zadłużenia w Banque de France): 30 czerwca 1933 — 347 mln, 31 grudnia 1933 — 444 mln, 30 czerwca 1934 — 404 i 31 grudnia 1934 — 475 mln. Dodatni bilans handlowy został, pomimo trudności, utrzymany. Sytuacja w końcu 1934 r. przemawiała za tym, że możliwe będzie odzyskanie równowagi pierwszą ze wspomnianych wyżej dróg, tj. drogą powolnego, ale stałego zmniejszania się deficytu.

Sytuacja ta uległa zasadniczej zmianie w pierwszym półroczu 1935 r., a zwłaszcza w drugim jego kwartale. Pogorszenie zostało wywołane przez przyczyny niezależne od naszej gospodarczej i finansowej polityki. Najsilniejsze uderzenie przyszło od strony zewnętrznej. Przejawiło się ono w dwu kierunkach: międzynarodowe ceny produktów rolnych spadały w dalszym ciągu, a trudność ich ulokowania wzrastała, tak, że walka o utrzymanie ceny za pomocą interwencji stawała się coraz bardziej kosztowna i coraz bardziej beznadziejna; pociągało to znaczne pogorszenie płatności, nawet zredukowanych, zobowiązań dłużnych i podatków i zmuszało do łagodzenia akcji egzekucyjnej.

Z drugiej strony, zewnętrzny rynek na nasze produkty w ogóle kurczył się znacznie na skutek stale wzrastających ograniczeń kontyngentowych i innych utrudnień wywozu; mało tego, dwa wielkie kraje — Niemcy i Włochy — a obok nich niektóre mniejsze państwa zaczęły stosować ograniczenia płatności zagranicznych, nie licząc się z istniejącymi zobowiązaniami umownymi. Utrzymanie czynnego bilansu handlowego stawało się coraz trudniejsze i mogło być uzyskane jedynie kosztem coraz to większych ofiar i to nie tylko w formie premii i innych ulg dla eksportu, ale też i przez redukcję importu, nawet ze szkodą dla naszej produkcji. Saldo dodatnie spadło w I półroczu 1935 r. na 26 mln wobec 78 w 1934 r. Ale i to zmniejszone saldo nie odpowiada znaczeniu swemu dla bilansu płatniczego, ponieważ należności w części zostały zamrożone zagranicą. Takiemu zamrożeniu ulegały również niektóre wierzytelności państwowe — największe znaczenie mają należności z tytułu tranzytu kolejowego od Niemiec i Rumunii. Wszystko to razem powodowało z jednej strony zmniejszenie obrotów gospodarczych, z drugiej jeszcze większe zmniejszenie płynności pieniężnej kraju, niepłacenie zaś należności kolei bezpośrednio odbiło się na Skarbie.

Wstrząs który wywołała śmierć marszałka Piłsudskiego, odbił się bardzo silnie na życiu gospodarczym i sytuacji finansowej kraju. Niepokój co do ogólnej sytuacji państwa, zwłaszcza zaś niepokój co do stałości naszej polityki gospodarczej i społecznej w ogóle, a walutowej w szczególności, spowodował wycofywanie kredytów zagranicznych, odpływ wkładów i powstrzymywanie się od zaczynania nowych

^{aa} Zob. przyp. b.

operacji. Nastąpiło też pewne rozluźnienie dyscypliny społecznej wśród płatników i aparatu wykonawczego, co również się odbiło na płatnościach podatkowych i kredytowych.

Objawy dodatnie, zanotowane wyżej, znikły więc zupełnie i zmusiły do całkowitej rewizji zamierzeń finansowych na lata 1935/36 i 1936/37. Zamierzenia te były oparte na przypuszczeniu dalszego wzrostu wpływów podatkowych i wzrostu wpłat przedsiębiorstw państwowych i dalszej łatwości lokowania na rynkach zobowiązań dłużnych państwa. W tych warunkach realny był budżet, zamykający się deficytem 160—200 mln, a rynek, po pokryciu pożyczki inwestycyjnej mógł swobodnie pochłonąć tę sumę i jeszcze dostarczyć środków niezbędnych dla zredukowanej nieco w stosunku do roku poprzedniego interwencji rolnej. Należyte dostosowanie zamierzeń do możliwości rynkowych było całkowicie wzięte pod uwagę. Dopiero na skutek dosyć nagłej zmiany warunków, która nastąpiła na wiosnę 1935 r., rachunek przestał się zgadzać.

Wpływy podatkowe okazały się tylko minimalnie wyższe od roku poprzedniego; wpłaty przedsiębiorstw (kolej wskutek zamrożenia w Niemczech) były znacznie mniejsze; płynność rynku uległa silnemu pogorszeniu, chociaż jeszcze w pierwszych dniach maja potrafił on wchłonąć z nadwyżką pożyczkę inwestycyjną (przy czym tylko połowa została rozłożona na urzędników, reszta zaś — nabyta na zupełnie wolnym rynku). W dalszym ciągu lokowanie papierów na pokrycie deficytu stawało się coraz trudniejsze, wciąż bardziej było przez rynek odczuwane, jako ciężar i przerzucane na Bank Polski. Jednocześnie spadek cen rolnych wymagał coraz większych środków, (budżetowych i pozabudżetowych) na ich podtrzymywanie. Tak więc, przy nie zmniejszonych wydatkach zmalały wpływy kasowe, czyniąc sytuację coraz trudniejszą.

W tych warunkach stawało się jasne, że deficyt roku 1935/36 musi w stosunku do r. 1934/35 wzrosnąć, a nie zmaleć; że to samo może się powtórzyć w r. 1936/37, że więc linia zmniejszania się deficytu ulega załamaniu. To też trwanie przy polityce, która do końca 1934 r. dawała dobre wyniki, stawało się niebezpieczne, jeśli nie niemożliwe. Z drugiej strony, przeprowadzenie oszczędności większych, choć jednak częściowych, nie przyrzekało pomyślnych wyników, bo, w tej czy innej formie przeprowadzone, musiało się odbić na obrotach, a więc i na wpływach Skarbu. Wobec tego pozostawała druga z omawianych we wstępnych rozważaniach alternatyw — zrobienie jednorazowego, bardzo wielkiego wysiłku, tak, aby zrównoważyć definitywnie budżet, przy jednoczesnym poczynieniu szeregu posunięć natury gospodarczej, które by z jednej strony zmniejszyły ciężar ofiar, wymaganych od społeczeństwa, z drugiej zaś, urealniły równowagę budżetową, zrobiły ją istotną, a nie tylko rachunkową. Ogólna sytuacja przedstawiała się w ten sposób, że to, co było niewykonalne w 1932 r. mogło być wykonane w 1935 r. W myśl tego, rząd płk Sławka przyjął w zasadzie, na wniosek ministra Skarbu, program, który obejmował z jednej strony zarządzania natury skarbowej, mające usunąć deficyt, z drugiej — zarządzania gospodarcze, mające urealnić pierwsze i stworzyć podstawę dla dalszego podnoszenia poziomu życia. Cały program, a więc i moc obowiązująca większości zarządzeń, były obliczone na dwa lata, ponieważ było prawdopodobne, że przy jego działaniu sytuacja gospodarcza się poprawi i że po upływie tego okresu zarządzania najuciążliwsze i najbardziej kłopotliwe będą mogły być zniesione.

Pierwsza część programu obejmowała zarządzenia skarbowe. Chodziło o wyrównanie deficytu, który, obliczony pesymistycznie, mógł sięgać (kasowo) sumy 290/300 mln. Ponieważ zaś same zarządzenia musiały pociągnąć za sobą zmniejszenie podstawy wpływów, należało znaleźć rachunkowo sumę większą, dochodząc w ten sposób do sumy 350 mln. Sumę tę projektowało się osiągnąć przez:

I. Podniesienie istotnych dochodów Skarbu przez wprowadzenie na dwa lata: 1) nadzwyczajnej daniny od wszelkich uposażeń i zaopatrzeń wypłacanych bezpośrednio, czy pośrednio przez państwo, w wysokości od 5 do 20% wypłacanej sumy. Miało to dać ok. 163 mln; 2) obniżenie minimum dochodu, wolnego od podatku dochodowego, co miało dać 11 mln; 3) podwojenie dodatku kryzysowego do podatku dochodowego w dziale I i potrojenie go w dziale II — razem 57 mln. W sumie nowe obciążenia miały dać 231 mln.

II. Obniżenie wydatków administracji w minimum 40 mln (suma potem jeszcze podniesiona w ostatecznym projekcie).

III. Wpłacenie do Skarbu państwa przez wielkie przedsiębiorstwa państwowe (tj. Kolej, Lasy i Poczta) całkowitych dochodów, bez prawa dokonywania z tych sum inwestycji, które to inwestycje mogłyby być dokonywane tylko w granicach środków, mogących być uzyskanymi w drodze kredytowej. Suma tych wpłat była obliczana na 80 do 90 mln rocznie. W ten sposób uzyskiwało się sumę 350 do 370 mln.

Punkty I i częściowo II (oszczędności administracyjne przypuszczały redukcje personalne i zmniejszenie emerytur pewnych kategorii) wprowadzały bardzo znaczne ciężary, które niemal całkowicie miały spaść na świat pracy, podczas gdy życie gospodarcze ponosiło nominalnie tylko niewielki ciężar (z tytułu podniesienia kryzysowego dodatku w dziale I). Miało to częściowe uzasadnienie we wzroście wartości pieniądza, który uprzywilejowywał osoby o stałym dochodzie, a upośledzał tych, którzy dochód swój czerpią z jakiegoś przedsiębiorstwa. Dalej, świat pracy, zwłaszcza zaś urzędnicy państwowi, pociągany był bardzo silnie do udziału w pożyczkach państwowych, co właśnie projektowano skasować zupełnie na przyszłość. Wreszcie życie gospodarcze musiało być uderzone pośrednio przez spadek obrotów gospodarczych, wynikających jako skutek redukowania czystego dochodu z poborów.

Pomimo to, rozkład nowego obciążenia był rażący i musiał być skorygowany. To było częściowo zadaniem części drugiej programu. Tutaj projektowano wprowadzenie:

IV. Obniżki komornego na dwa lata w wysokości 20% ustawowego komornego w domach, podlegających ochronie lokatorów, a komornego faktycznie płaconego w dniu 1 października 1935 r. w domach nie podlegających ochronie. Pewne wyjątki były przewidziane dla domów nowozbudowanych bez pomocy kredytowej.

W ten sposób znaczna część ciężaru nałożonego na świat pracy i życie gospodarcze została przeniesiona na właścicieli nieruchomości (według przybliżonych zresztą z gruba obliczeń, sami tylko płatnicy nadzwyczajnej daniny otrzymaliby przez to ulgę w wysokości 70—80 mln). Obciążenie tej warstwy częściowo da się uzasadnić dosyć płynnym charakterem jej dochodu, jego zasadniczą stałością, oraz wspomnianym już faktem wzrostu wartości pieniądza. Z drugiej strony, jeśli uwzględnić złą wypłacalność lokatorów, rygory ustawy o ochronie lokatorów, dekrety powstrzymujące eksmisję, wreszcie zadłużenie własności nieruchomości miejskiej, globalna redukcja dochodów o 20% była nadmiernym ciężarem i również jak w wypadku poprzednim wymagała kompensaty. Kompensata ta miała być udzielona z jednej strony przez zliberalizowanie ustawy o ochronie lokatorów i przepisów eksmisyjnych, z drugiej — przez ulgi kredytowe.

V. Zmniejszenie ciężaru kredytu, które wykaczało poza granicę kompensat nowowprowadzonych ciężarów, ale w nich miało swe usprawiedliwienie i punkt wyjścia. Projektowane było: 1) obniżenie na dwa lata odsetek w kredycie emisyjnym miejskim (co stanowiło kompensatę obniżki komornego) i wiejskim, dalej w prywatnym kredycie hipotecznym, dla układów zawieranych przez Bank Akceptacyjny, oraz dla odsetek prawnych; dla ułatwienia zaś tej akcji miała być również obniżona stopa dyskontowa w Banku Polskim i ustanowiono maksymalne

stawki oprocentowania wkładów w instytucjach publicznych i prywatnych; 2) dwuletnia karencja dla spłaty dawnych zobowiązań; 3) przeprowadzenie akcji oddłużeniowej urzędników publicznych.

Kompensatą dla wierzycieli miało być zaostrenie przepisów egzekucyjnych, tak, aby zredukowane i rozterminowane należności mogły być efektywnie ściągnięte.

Powyższe zarządzenia mogły spotkać się z zarzutem, że raz jeszcze zmieniają ustawodawstwo oddłużeniowe i przyznają nowe ulgi dłużnikom, którzy pomimo ulg dotychczasowych nie wywiązali się ze swych zobowiązań. Przeprowadzenie takich zarządzeń w innych warunkach i na stałe byłoby trudne do usprawiedliwienia; w danym razie miały one jednak być wydane jako zarządzenie przejściowe na dwa lata i będące w stosunku do wierzycieli odpowiednikiem ciężarów, ponoszonych przez inne klasy dla zrównoważenia budżetu. Ewentualny ich szkodliwy skutek dla dziedziny kredytowej byłby osłabiony przez ten fakt, że sama możliwość zrównoważenia budżetu jest elementem, wzmacniającym kredyt zarówno publiczny, jak i prywatny. Poza tym, zaostrenie rygorów lepiej od enuncjacji świadczyłoby o woli rządu istotnie definitywnego zakończenia akcji oddłużeniowej. Z drugiej strony, aczkolwiek część projektowanych ulg nie odpowiadała żadnym konkretnym nowym obciążeniom, jako suma — dawały one ulgę czynnej warstwie gospodarczej w całości, która to warstwa, jako całość, musiała być przez nowe ciężary uderzona.

VI. Obniżki składek na świadczenia społeczne w sumie 65 mln na stałe przez redukcję zakresu zobowiązanych i świadczeń i 40 mln na dwa lata przez przełożenie odpowiedniej kwoty kapitalizacyjnej na lata późniejsze. W sumie więc miało to dać w ciągu dwóch pierwszych lat po 105 mln rocznego odciążenia, z którego skorzystaliby w części (głównie lepiej płatni) pracownicy, uderzeni podwyżką podatku dochodowego, w części zaś pracodawcy. To zarządzenie zostało uznane za konieczne dla umożliwienia projektowanej w dalszym ciągu obniżki cen.

VII. Obniżki wydatków samorządowych o globalną sumę około 50 mln otrzymaną głównie drogą obniżki uposażeń i rewizji emerytur, a przeznaczoną na pokrycie ubytku z tytułu projektowanego zmniejszenia podatków samorządowych i obniżenia wpływów, osiągniętych przez opodatkowanie pośrednictwa żywnościowego. Obniżka wydatków samorządowych była oddawna wysuwany postulatem, niezbędnym dla odciążenia ludności wiejskiej, dla której podatki samorządowe stanowią ciężar znacznie większy od państwowych. Znajdowała ona uzasadnienie także w nadmiernej rozbudowie funkcji naszego samorządu. Co zaś do obniżki poborów, to przedstawiała się ona jako logiczna konsekwencja i uzupełnienie nadzwyczajnej daniny od urzędników państwowych, tylko miała służyć nie do podniesienia wpływów, a do zmniejszenia obciążenia. Uzasadnienie i kompensaty były oczywiście te same dla obu kategorii urzędników.

Z ogólnym planem zrównoważenia budżetu łączyła się obniżka wydatków samorządowych przez to, że po pierwsze odciążenie wsi powiększyłoby jej konsumpcję i częściowo zmniejszyło ciężar interwencji, częściowo powiększyło obroty, po drugie zaś obniżenie kosztów pośrednictwa w handlu żywnościowym stwarzało możliwość dalszej akcji obniżki kosztów utrzymania.

VIII. Obniżki cen towarów skartelizowanych i środków żywności w miastach. Z jednej strony chodziło tu o obniżenie kosztów życia, jako dalszą kompensatę obniżonych dochodów ludności miejskiej, z drugiej zaś o potaniecie podstawowych surowców i półfabrykatów, jako elementu kosztów produkcji w przemyśle przetwórczym, a to częściowo dla obniżenia cen w tym przemyśle, częściowo dla podniesienia jego rentowności, wreszcie dla ułatwienia naszej sytuacji eksportowej. Obniżka cen przemysłowych była pomyślana przede wszystkim jako skutek obniżki

kosztów (świadczeń społecznych, kredytu, taryf kolejowych) przy pozostawieniu rentowności przedsiębiorstw, nacisk administracyjny miał głównie odegrać rolę czynnika dostosowującego ceny do zmniejszonych kosztów.

IX. Obniżki taryf kolejowych o sumę globalną około 50 mln, skompensowanej dalszymi oszczędnościami personalnymi i rzeczowymi w kolejnictwie. Powiązanie tego punktu z poprzednim i z całością planu nie potrzebuje wyjaśnienia.

X. Ustawowego umożliwienia obniżki emerytur, odpraw etc., wypłacanych z tytułu umów prywatno-prawnych. Punkt ten miał znaczenie podrzędne. Był jednak niezbędny ze względu na ofiary, wymagane od osób lub instytucji, które były zobowiązane do powyżej wspomnianych świadczeń, częstokroć zupełnie niewspółmiernych z ich sytuacją finansową.

Wreszcie XI. Rozpisanie pożyczki inwestycyjnej, zupełnie wolnej, w sumie z góry nie określonej, która z jednej strony miałaby dostarczyć instytucjom kapitalizującym lokaty dla ich nadwyżek, za drugiej umożliwić przedsiębiorstwom państwowym uzyskanie środków dla ich inwestycji. Zabezpieczało to również produkcyjne zatrudnienie tworzących się oszczędności, zwolnionych wskutek zejścia z rynku Skarbu Państwa jako kredytobiorcy, a których inicjatywa prywatna mogła w pierwszym okresie nie wykorzystać.

Ogólna ekonomia planu polegała na tym, aby znaleźć wszędzie kompensaty dla ofiar, których się żądało, inaczej mówiąc, aby tam, gdzie były ofiary, zapewnić korzyści, a tam gdzie mogą być korzyści, zażądać ofiar. Przybliżone obliczenie wyglądało w sposób następujący:

Pozornie największą ofiarę miała ponieść warstwa, pobierająca uposażenie ze Skarbu, lub kas publicznych. Nominalne zmniejszenie dochodów wynosiłoby 163 mln. Od tego jednak trzeba odjąć: 1) zniżkę komornego, (tam, gdzie urzędnicy przez swe kooperatywy są właścicielami domów, zniżka nastąpiłaby przez obniżkę oprocentowania), która według przybliżonych obliczeń mogła wynosić od 70 do 80 mln; 2) zwolnienie od obowiązku partycypowania w pożyczkach państwowych (roczny ciężar z tytułu pożyczki narodowej, potem inwestycyjnej wynosił dla rozważanej warstwy około 90 mln — najwyżej jedna trzecia tego była pokryta przez zadłużenie się), tj. około 60 mln; 3) trudne do ujęcia cyfrowego sumy z tytułu odłożenia i dalszej obniżki kosztów utrzymania; w rezultacie wypadło czyste obciążenie bardzo niewysokie i to głównie dla lepiej uposażonych, u których komorne gra mniejszą w stosunku do dochodu rolę, którzy, przeciętnie biorąc, są mniej zadłużeni i dla których pożyczki państwowe mogły częstokroć być najracjonalniejszą formą oszczędności.

Dużo silniej byliby uderzeni właściciele domów, zwłaszcza ci, którzy nie są zadłużeni i mają prawidłowo płacących lokatorów, ponieśliby cały nominalny ciężar 20% od swych dochodów, znajdując tylko lekką rekompensatę w obniżce podatków samorządowych i kosztów utrzymania. Reszta znalazłaby kompensatę w obniżce płaconych przez siebie odsetek, w karencji kapitału i w ułatwieniu swych stosunków z lokatorami.

Trzecią wreszcie grupą, która poniosłaby istotnie dużą część ciężaru byliby właściciele kapitałów pieniężnych w formie wkładów, lokat hipotecznych i listów zastawnych. Ale ci właśnie, jak i nieobdłużeni właściciele domów stanowią najbardziej zdolną do ponoszenia ciężarów kategorię obywateli.

Pracownicy prywatni znaleźliby całkowitą, nawet z nadwyżką rekompensatę podniesienia podatku dochodowego. Przemysł wreszcie i handel zyskiwałby dzięki zmniejszeniu opłat na świadczenia socjalne i potanieniu kredytu i przewozów więcej, niżby tracił na obniżce cen. Dla rolnictwa wreszcie plan ten zawierał jedynie plusy.

Przy obliczaniu ewentualnego wpływu na siłę nabywczą społeczeństwa nie można oczywiście brać pod uwagę pozycji, które kompensują straty jednych stratami drugich — jeżeli urzędnik mniej płaci komornego, lub taniej kupuje towary, to o tyle mniej zmniejsza się jego siła kupna, ale o tyleż zmniejsza się zdolność kupna właściciela domu, kupca czy przemysłowca. Społecznie nie ma tu żadnej kompensaty i należy jej szukać gdzie indziej. Nowe obciążenia miały wynosić 230 mln^{bb} oszczędności w administracji państwowej, samorządach, ubezpieczeniach i przedsiębiorstwach, w działach personalnych i emerytalnych mogły dodać do tego około 80—100 mln, co razem robi 310—330 mln. Temu się przeciwstawia: odciążenie w dziale ubezpieczeń społecznych — 105 mln, w samorządach — 50 mln, w taryfach kolejowych 50 mln, w zwolnieniu urzędników od obowiązku udziału w pożyczkach (co na ich zdolność konsumpcyjną wpływało tak samo, jak obniżka płac) — 60 mln, wreszcie w automatycznej niższe ciężaru niektórych podatków (wskutek zmniejszenia podstawy wymiaru, podatki od nieruchomości, dochodowy, może przemysłowy) — 30—40 mln; razem 295—305 mln. Sumy te prawie że się równoważą. Nawet jeśli przypuścić pewien błąd, za niskie oszacowanie pierwszej, za wysokie — drugiej sumy, rozpiętość pozostałaby w granicach kilku dziesiątków milionów rocznie; poważniejsze osłabienie zdolności nabywczej społeczeństwa, jako całości, (zakładając zawsze, że plan zostanie we wszystkich szczegółach ściśle wykonany) mogło nastąpić więc tylko jako objaw przejściowy, w okresie dostosowywania się do nowych wielkości cen i dochodów. Na dalszą jednak metę cały plan przedstawiał się raczej jako pewne racjonalne przełożenie ciężarów, niż ich powiększenie.

W całości swej, czysto obiektywnie biorąc, wprowadzenie programu przyrzekało szereg korzyści dla życia gospodarczego. Już samo całkowite zrównoważenie budżetu przedstawiało plusy, których częściowe posunięcia redukcyjne mieć nie mogły, a mianowicie: 1) ofiary, których by państwo zażądało, byłyby dokładnie ograniczone, była gwarancja, że się nie powtórzą, że są definitywne i osiągną swój cel, a przez to samo były łatwiejsze psychologicznie do zniesienia; 2) życie gospodarcze byłoby zwolnione od niespodzianek — miałoby mocne podstawy kalkulacji; 3) Skarb mógłby zejść jako kredytobiorca z rynku finansowego, pozostawiając miejsce inwestycjom i życiu gospodarczemu.

Do tego dochodziły korzyści, płynące specjalnie z zarządzeń gospodarczych. Zmniejszenie całokształtu kosztów produkcji społecznej (ciężar długów, ciężar świadczeń społecznych, komorne, podatki samorządowe, taryfy kolejowe), i związana z tym obniżka cen przemysłowych stwarzały obiektywne warunki dla podniesienia się spożycia warstw produkcyjnych, a więc dla zmniejszenia podaży produktów rolnych, podniesienia się ich cen, zmniejszenia rozpiętości pomiędzy nimi i cenami przemysłowymi, a w dalszej konsekwencji dla wzrostu obrotów gospodarczych i dla ułatwienia sytuacji eksportowej. Na tym właśnie oparta była nadzieja, że po pewnym czasie działanie wszystkich projektowanych zarządzeń odbije się w podniesieniu realnego poziomu naszej gospodarki, a więc w podniesieniu dochodów prywatnych i państwowych, co pozwoli na stopniowe, ale definitywne znoszenie zarządzeń restrykcyjnych i nadzwyczajnych ciężarów.

Podnoszenie mogło się rozpocząć oczywiście dopiero po uchwyceniu nowej równowagi, w przejściowym zaś okresie dostosowywania się należało się liczyć z bardzo znacznymi trudnościami, i w tym istniało pewne ryzyko całego programu, ryzyko nieodłączne zresztą od wszystkich poczynąń finansowo-gospodarczych. Wszystkie części programów były jedne od drugich wzajemnie zależne i wzajemnie się uzupełniały, tak, że musiały być wprowadzone w życie mniej więcej równocześnie. Następnie, ofiary wymagane, były oczywiste, jaskrawo się rzucające w oczy, dosyć znaczne i żądane natychmiastowo; korzyści mogły być tylko mniej widoczne, przy-

^{bb} W egz. 1 słowa tego brak.

chodzące stopniowo i dopiero powoli dające się zauważyć. Od sposobu, w jaki plan zostałby przedstawiony i wprowadzony w życie, mogło dużo zależeć dla jego dalszych skutków. Konkretnie, niebezpieczeństwa, z którymi należało się liczyć, były: 1) załamanie psychiczne, wywołane ujawnieniem trudnej sytuacji, zwątpienie w możliwość wyjścia z niej, a w związku z tym brak chęci i zdolności do wysiłku. Czynniki te jest niezmiernie doniosły i dlatego ważne było, aby program został przedstawiony w odpowiedniej chwili, w okresie względnego spokoju i zaufania — chodziło jeszcze o to, aby ta możliwość nie budziła wątpliwości. Kredyt, autorytet, który sobie rządy w ostatnich latach życia marszałka Piłsudskiego zdobyły, były tak znaczne, że przedstawienie programu, jako konieczności, do której się jest zmuszonym, ale jako ostatniego, stanowczego kroku dla zdobycia punktu wyjścia do dalszego rozwoju, mogło być łatwo rozumiane i znaleźć oddźwięk w społeczeństwie. Z tego względu było ważne, aby nowe projekty nawiązywały ciągłość z dotychczasowymi pracami (co miało być szczególnie podkreślone w wywiadzie, którym płk Sławek miał zainaugurować akcję), i aby program został przedstawiony niezwłocznie po zebraniu się nowych Izb. Warunek ten, niestety, nie został zrealizowany — nie z winy rządu płk. Sławka; 2) opór, któryby stawili zainteresowani i ewentualne spaczenie na skutek tego oporu i wpływów demagogicznych zasadniczej linii projektu. Do tego punktu stosują się te same uwagi, co poprzednio; 3) niedostosowanie w czasie poszczególnych posunięć, co np. mogło nastąpić, jeśli akcja zniżki cen nie dotrzyma kroku obniżce dochodów, albo jeszcze bardziej, jeśli akcja zmniejszania kosztów (ciężary społeczne, kosztu kredytu, taryfy kolejowe etc.) opóźni się w stosunku do zniżki cen, itp. Takie nieskoordynowanie posunięć musiałoby wywołać znaczne pogłębienie trudności dostosowania, przede wszystkim zaś odbić się w przejściowej wprowadzce, ale niezmiernie dotkliwej stracie pewnych warstw, a gdyby tu chodziło o warstwy gospodarczo czynne, wywołać zniechęcenie, a więc osłabienie inicjatywy gospodarczej (na której wzrost się liczył) i próby pozbycia się ciężaru przez przerzucenie go we własnym zakresie na innych, względnie wycofanie się z czynnej działalności. To w dalszym ciągu mogłoby pociągnąć za sobą stagnację, wzrost bezrobocia i w rezultacie utrudnić i opóźnić rozwój, dla którego były stworzone obiektywne przesłanki, ponieważ więc doprowadzić do zmarnowania zrobionego wysiłku i poniesionych ofiar. Rząd widział to niebezpieczeństwo i, pod warunkiem, ażeby miał w swoim ręku decyzję co do całokształtu posunięć i ich kolejności, mógł do przedstawionych konsekwencji nie dopuścić; 4) nowe naruszenie praw nabytych i nowa ingerencja w prywatno-prawne stosunki mogła wywołać osłabienie poczucia prawnego i bezpieczeństwa prawnego. Społeczeństwo jednak było już przyzwyczajone do daleko idącej ingerencji, tak, że nie stwarzało się precedensu nowego; pozostawało się bądź co bądź poza znanymi i powszechnie komentowanymi przykładami państw obcych, ale przede wszystkim ograniczenia praw i ingerencja były projektowane jako zarządzenia przejściowe, a jednocześnie w skutkach swych definitywnie załatwiające sprawę; należycie przedstawione i przeprowadzone, mogły się więc one raczej przyczynić do wzmocnienia bezpieczeństwa prawnego, stwarzając dla niego realne podstawy.

Program, przyjęty przez rząd płk. Sławka miał więc w sumie podwójne oblicze. Z jednej strony zabezpieczał on państwo od niegrożącego wprowadzienia natychmiast, ale możliwego w dalszym rozwoju, załamania się budżetu i kasy, z drugiej stwarzał widoki na uzyskanie mocnej podstawy dalszego rozwoju gospodarczego, po przebyciu wprowadzce bardzo trudnego okresu przejściowego i poniesienia przez pewne warstwy bardzo ciężkich ofiar.

Jasne jest, że konieczność posunięć redukcyjnych wynikała nie z dokonania czy niedokonania takich, czy innych posunięć w okresie 1931—1935 (jeszcze ściślej oszczędności, ale bez stanowczych posunięć mogły w tym czasie ciężar ich nie-

znacznie zmniejszyć, ale nigdy uczynić je zbędnymi), a z przyczyn o wiele głębszych: z koniunktury 1926—29 i sposobu, w jaki została wyzyskana i z trwania depresji. Jeżeli zaś posunięcia redukcyjne były konieczne, można zapytać, czy nie należało dokonać ich wcześniej.

Plusy, wynikające z samego faktu usunięcia deficytu, dałoby istotne zrównoważenie budżetu, przeprowadzone o trzy lata wcześniej, ale pod warunkiem, aby było istotne, a nie tylko rachunkowe; to ostatnie, wskutek ujemnych oddziaływań na życie gospodarcze musiałyby zaraz naruszyć swą własną podstawę — obroty gospodarcze. Aby uniknąć tego skutku, trzeba było, jak to właśnie przewidywał plan 1935 r., posunięcia redukcyjne budżetu uzupełnić przez szereg zarządzeń gospodarczych, które by ciężar ofiar natury budżetowej skompensowały, zapewniły pełne działanie wszystkim korzystnym momentom równowagi budżetu i przez to samo równowagę tę uczyniły realną. Z drugiej strony, te zarządzenia gospodarcze, dosyć drastyczne, mogły być pomyślane tylko w związku z krokami, prowadzącymi do osiągnięcia całkowitej równowagi budżetu, gdyż tylko w tej hipotezie nie wpływałyby dezorganizująco na życie gospodarcze; nie mogły więc być wydane wcześniej i niezależnie od tych kroków. Pod obu tymi względami zachodziła bardzo wielka różnica pomiędzy rokiem 1932 a 1935.

Po pierwsze, deficyt do opanowania był o wiele znaczniejszy; po wtóre, akcja oszczędnościowa rządu nie była jeszcze tak daleko posunięta, a jednorazowe jej przeprowadzenie spiętrzyłoby jeszcze trudności; po trzecie, społeczeństwo nie było jeszcze przygotowane do zbyt daleko posuniętej ingerencji w sprawy prywatnoprawne, było zresztą zdeprimowane, i nieunikniony wstrząs, który akcja musiała wywołać, mógł zachwiać i prawdopodobnie by zachwiać podstawami naszej gospodarki; w szczególności nie dałaby się utrzymać waluta. Nawet patrząc retrospektywnie, trzeba stwierdzić, że nieprzystąpienie do tej akcji w r. 1932 było najzupełniej słuszne.

Można jednak postawić sobie pytanie, czy nie należało jej przeprowadzić w innym momencie — jako taki wysuwa się przede wszystkim chwila wypuszczenia pożyczki narodowej. Rozumowanie jest dosyć proste: ponieważ społeczeństwo mogło dostarczyć państwu sumę 350 mln, tj. równą rocznemu deficytowi, w drodze pożyczki, to mogłoby jej dostarczyć w jakiegokolwiek innej drodze, np. przez kombinację redukcji uposażeń i umiejętnie rozłożonej daniny. Wartość tego rozumowania jest jednak dosyć wątpliwa: w mniejszym stopniu chodzi tu o takie momenty, jak większa bolesność takiej operacji, o opór, który by napotkała; o błędy wymiaru jakiegokolwiek daniny, a więc o nowy wzrost zaległości, o niepodobieństwo natrafienia na pewne oszczędności, do których pożyczka dotarła, o fakt, wreszcie, że była jednorazowym, a nie periodycznym świadczeniem. Ale ponad wszystko, Pożyczka Narodowa była jednym z najpotężniejszych czynników odradzającego się zaufania społeczeństwa we własne siły i do własnej państwowości; była wielkim, świetnie zdany egzaminem tych sił — jej powodzenie utrwaliło powszechne przeświadczenie, że możemy przezwyciężyć trudności; dopiero jej powodzenie, które przekroczyło najśmielsze oczekiwania, stworzyło realne podstawy dla rozważania możliwości całkowitego zrównoważenia budżetu. Retrospektywnie możemy stwierdzić, że materialne możliwości tego zrównoważenia istniały już w r. 1933; natomiast wątpliwe jest, czy już istniały przesłanki psychologiczne — raczej trzeba stwierdzić, że nie istniały jeszcze i, że gdyby rząd, zamiast zwrócić się z apelem o pożyczkę, przedsięwziął nałożenie nowych ciężarów, wywołałby załamanie psychiczne, prowadzące do niepowodzenia całego planu.

Wydaje się natomiast, że zupełnie odpowiednim momentem do przedsięwzięcia akcji, którą rząd płk. Sławka zdecydował w sierpniu 1935 r., było lato, względnie początek jesieni 1934 r. Sytuacja finansowa państwa przedstawiała się względ-

nie pomyślnie — kredyt państwa osiągał najwyższy swój poziom, sytuacja gospodarcza także się lekko poprawiła. Retrospektywnie patrząc, nie ulega wątpliwości, że to była najlepsza chwila dla przeprowadzenia akcji zrównoważenia budżetu wraz z jej gospodarczymi uzupełnieniami, i można żałować, że minister Skarbu wówczas z odpowiednimi wnioskami nie wystąpił. Ważkie jednak względy przemawiały za trwaniem przy przyjętym systemie. Nigdy możliwość osiągnięcia równowagi przez stopniowe zmniejszanie deficytu nie wydawała się bardziej realna. Sytuacja skarbową się poprawiała, a posunięcia zamierzone w dziedzinie społecznej, samorządowej, podatkowej i oddłużeniowej powinny być tę poprawę nie tylko utrwalić, ale i wzmocnić. Łatwość kredytowego pokrywania deficytu nie była również nigdy tak wielka, jak w tym okresie. Gdyby się udało, trwając przy dotychczasowych metodach, osiągnąć nowe poważne zmniejszenie deficytu i w ten sposób kroczyć do równowagi, byłoby to bardzo wielkim powodzeniem polskiej polityki finansowej, silnie utrwalającym zaufanie do państwa i jego kredytu. Zerwanie więc z polityką, która dała była pewne pomyślne wyniki, narażanie gospodarki na poważny bądź co bądź wstrząs, nie miało wówczas dostatecznego uzasadnienia. Tylko retrospektywnie patrząc, widać, że na skutek nieprzewidzianych okoliczności przewidywania okazały się błędne.

Niezależnie jednak od tego, czy był wcześniejszy, bardziej korzystny moment dla przeprowadzenia zamierzeń, zdecydowanych w sierpniu 1935 stwierdzić można, że moment decyzji przychodził jeszcze w porę, tj. w chwili, gdy z jednej strony stało się jasne, że nie ma widoków na dalsze normalne zmniejszanie się deficytu, kiedy z drugiej strony państwo posiadało jeszcze dostateczną ilość potencjalnych rezerw, a rząd dosyć autorytetu, aby ewentualne trudności przejściowego okresu przezwyciężyć. Program rządu płk. Ślawnika był całkowicie wykonalny.

Program ten zakańcza okres polityki finansowej lat 1931—1935. Znaczna część jego została zrealizowana przez rząd następny. Rozpatrywanie i ocenianie różnic pomiędzy tym, co było projektowane wówczas, a tym, co zostało dokonane — nie wchodzi w zakres niniejszych rozważań.