



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



70 lat „Gospodarki Narodowej”

Anna JAROSZ*

Poglądy przedstawicieli Klubu Gospodarki Narodowej na problem planowania gospodarczego w Polsce i na świecie

Doświadczenia okresu wielkiego kryzysu 1929-1933 wywołały w całej Europie ożywienie dyskusji nad metodami polityki gospodarczej. Początkowo dyskusje te dotyczyły głównie doraźnych środków polityki gospodarczej państwa, które miałyby złagodzić najostrzejsze społecznie oraz ekonomicznie efekty kryzysu. Po jego przezwyciężeniu w dyskusjach gospodarczych na pierwszy plan wysunęły się rozważania o programach przebudowy gospodarczej kraju od projektów „naprawy” systemu kapitalistycznego do propozycji wprowadzenia elementów centralnego planowania gospodarki [Czepulis-Rastenis Z., 1974, s. 1]. Ponieważ przebieg wielkiego kryzysu podważył wiarę ekonomistów w autoregulację zjawisk koniunkturalnych, zaczął się upowszechniać pogląd, że dla wyjścia z kryzysu niezbędna jest gospodarcza ingerencja państwa. Nic więc dziwnego, że w dyskusjach nad interwencjonizmem państwowym najwięcej sporów wywołały zagadnienia etatyzmu i planowania.

Lata 30. przyniosły falę nowych teorii ekonomicznych i poświęconych im prac naukowych na temat roli państwa w kierowaniu gospodarką narodową oraz coraz częściej podejmowanych prób szerzej pojętego planowania społecznego. Prace te, szczególnie zaś twórczość J.M. Keynesa postulowały koniecz-

* Autorka jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

ność państwowej regulacji gospodarki, interwencji dla zapewnienia równowagi ekonomicznej, stymulowania stopy akumulacji i konsumpcji. Kryzys 1929 roku zrodził nowe metody interwencji, stosowane w polityce gospodarczej Roosevelta, Schachta, a częściowo we Francji, Szwecji i innych krajach. Wśród państw stosujących system państwowej interwencji gospodarczej szczególną uwagę zwracały faszystowskie Niemcy, między innymi ze względu na wyjątkowy rozwój tendencji etatystycznych, wynikających z podporządkowania całości gospodarki planom zbrojeniowym. Z drugiej strony poważne znaczenie w kształtowaniu nowych rozwiązań polityki gospodarczej na świecie miała obserwacja doświadczeń radzieckich.

Tendencje ogólnoswiatowe nie ominęły Polski. Zainteresowanie polityką planowania gospodarczego było w Polsce znaczne już w latach 30., a wzmogło się wraz z dyskusją nad przyspieszeniem industrializacji kraju w latach 1935-1938. Nie bez znaczenia jest fakt, że był to zarazem okres gwałtownego wzrostu zainteresowania tymi zagadnieniami na świecie [Gałązka-Petz B., 1974, s. 1].

Wkład Klubu Gospodarki Narodowej w rozwój koncepcji planowania był dość znaczny. Temat ten poruszano w wielu artykułach, doceniając planowanie jako istotny element dokonujących się przemian strukturalnych wewnątrz kapitalistycznej gospodarki [Zagóra-Jonszta U., 1991, s. 198]. Na łamach *Gospodarki Narodowej* Władysław Lewandowski pisał, że w latach kryzysu dokonała się na całym świecie głęboka rewolucja myślenia gospodarczego, jednak prawda ta nie dotarła jeszcze do świadomości polskiego społeczeństwa. *Ta prawda dzisiejszego życia, że wiek nasz jest wiekiem „gospodarki planowej”, że „planowanie” jest najistotniejszym odróżnieniem tego okresu od okresu wieku XIX (...) „planowanie gospodarcze” jest prostą koniecznością życia, od której ochrony ani ucieczki być nie może. (...) Bo też szybko, bardzo szybko dokonała się wielka rewolucja w myśleniu ekonomicznym, jak i w życiu gospodarczym, którą przez analogię do „rewolucji przemysłowej” można by nazwać „rewolucją planowania”* [Lewandowski W., 1937, s. 324]. Nieco mniej entuzjastycznie zmiany te przedstawiał Franciszek Kozłowski. Oceniając realizację planu inwestycyjnego państwa dowodził, że *metoda inwestowania w ramach jednolitego planu nie zapewniła nam, bo nie mogła zapewnić, przewrotu w życiu gospodarczym, natomiast jest wyraźnie wyższą, korzystniejszą formą pracy* [Kozłowski F., 1937, s. 276].

Członkowie Klubu starali się dokładnie sprecyzować znaczenie terminu *planowanie*, który był wówczas różnie interpretowany. Czesław Bobrowski w jednym ze swoich artykułów zauważył, że słowo „planowanie” ma tyle znaczeń, ilu jest wypowiadających się na ten temat. Każdy interpretuje je według własnego uznania. Często jest kategorią używaną w znaczeniu pozagospodarczym: społecznym lub politycznym, a więc *dyskusja nad gospodarczym problemem gospodarki planowej odbywa się na płaszczyźnie niegospodarczej* [c.b., (Czesław Bobrowski), 1933, s. 136; Zagóra-Jonszta U., 1991, s. 198]. Według Stanisława Ozimy *mianem gospodarki planowej można określić zespół działań interwencyjnych obejmujących całokształt organizmu gospodarczego*. W tej sytuacji nie można nazywać planowaniem częściowego interwencjonizmu pań-

stwa, który reguluje odcinkowo dane zjawisko gospodarcze [Ozima S., 1938, s. 202]. Władysław Lewandowski wyróżniał trzy odmiany planowania:

1. regulowanie gospodarki kapitalistycznej przez organizację reprezentującą interes kapitalistyczny pod ogólną kontrolą wykonywaną przez państwo w interesie ogółu;
2. regulowanie gospodarki kapitalistycznej bezpośrednio przez państwo przy pomocy wszystkich instrumentów polityki gospodarczej, włącznie z mechaniką pieniądza;
3. systemy „socjalistyczne”, w których własność prywatna jest ograniczona (może być wiele stopni tego ograniczenia), istnieją pewne związki między przemysłami i społeczna dyrekcja podziału pracy, surowców i kapitału pomiędzy różne przemysły.

Według publicystów *Gospodarki* podstawowym celem gospodarki planowej jest dążenie do wywoływania zjawisk gospodarczych, nieindywidualnych, a masowych. Obok tego dążenia posiada ona jeszcze jeden nie mniej ważny cel powiązanie działań gospodarczych z pozagospodarczymi. Kolebką gospodarki planowej była bowiem konieczność harmonizowania poczynań gospodarczych z warunkami społecznymi. Jednak poza czynnikami społecznymi gospodarka planowa może stawiać sobie za zadanie wiązanie działań gospodarczych z innymi pozagospodarczymi ogólnymi interesami danego zespołu. Tu na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie obronności [Ozima S., 1938, s. 202]. Podkreślali oni także, iż gospodarka planowa może być wykonywana równie dobrze przez zespołowe organa gospodarcze mniej lub bardziej autonomiczne w stosunku do państwa [Ozima S., 1938, s. 202].

Stosunkowo dużo miejsca na łamach pisma poświęcono obronie samej idei planowania, która w tym okresie była jeszcze dość niepopularna. *Pojęcie planowania gospodarczego nie ma w Polsce dobrej prasy* – zauważał Andrzej Małecki. Tymczasem *najwyższy już czas skończyć z rozpowszechnioną w Polsce niechęcią do planowania, z traktowaniem go jako modnej nowinki importowanej z zagranicy, a nawet utożsamianiem go z bolszewizmem* [Małecki A., 1938, s. 146]. Zdaniem Stefana Ozimy wynika to z niezrozumienia istoty samego planowania. Tymczasem planowanie gospodarcze może być z powodzeniem stosowane w każdym ustroju politycznym: *Gospodarka planowa, tyle krytyki i sprzeciwów wywołująca, niemniej staje się coraz bardziej rzeczywistością. Obskurantkie jej rozumienie, jako daleko idącej formy etatyzacji, a nawet socjalizacji życia gospodarczego zaczyna powoli ustępować na rzecz zrozumienia istoty rzeczy. Może ona być równie dobrze stosowana w ustroju kapitalistycznym, jak i kolektywnym. Może równie dobrze posługiwać się swobodnym działaniem praw podaży i popytu, jak i skrajnymi środkami interwencjonizmu państwowego, hamującymi swobodne działanie praw podaży i popytu. Wobec tego w systemie doktryn ekonomicznych można jej przypisać miano „ponad partyjnej”*. Różnica planowana w ustroju kapitalistycznym i kolektywnym polega na tym, że pierwszy uwzględnia interes jednostki, a interes zespołowy również traktuje jako sumę korzyści jednostkowych, podczas gdy w ustroju kolektywnym interes indywidualny jest

zastąpiony abstrakcyjnym, oderwanym od człowieka pojęciem zbiorowości [Ozi-
ma S., 1938, s. 202].

W ocenie członków Klubu Gospodarki Narodowej kwestia planowania go-
spodarczego nie doczekała się jeszcze merytorycznej dyskusji. Ciekawy jest tu
zwłaszcza artykuł Witolda Paczkowskiego, w którym czytamy: *W miarę zaś jak
argumenty ściśle gospodarcze tracą stopniowo swą siłę przekonywującą, obroń-
cy dotychczasowego stanu rzeczy usiłują coraz bardziej przesunąć dyskusję na
teren pozagospodarczy, szermując argumentem, że gospodarka prywatno-kapita-
listyczna – nawet pomimo swych zniekształceń monopolistycznych – jest jeszcze
systemem możliwie najbardziej sprzyjającym wolnościom obywatelskim i demo-
kracji politycznej, podczas gdy wielkie poczynania w kierunku uspołecznionej go-
spodarki planowej muszą prowadzić bezpośrednio do przerostów etatyzmu, do
wszechwładzy biurokracji oraz do ugruntowania totalizmu.* Według niego do-
świadczenie historyczne wskazuje na to, że *planowość przybierała formy tota-
listyczne i antydemokratyczne tylko o tyle, o ile musiała być stosowana wbrew
interesom większości ludności* [Paczkowski W., 1939, s. 55]¹. Ponieważ plano-
wanie, ze względu na złe skojarzenia, było niechętnie przyjmowane przez spo-
łeczeństwo publicyści *Gospodarki* postulowali stworzenie wokół planowania od-
powiedniego klimatu psychologicznego, który umożliwi przełamanie wobec
niego muru niechęci [Wolmar A., 1938, s. 267-268]. Odpowiednie zachęcenie
społeczeństwa do planowania w ogóle, a także do konkretnych planów gospo-
darczych, zdaniem autorów pisma było jednym z głównych czynników powo-
dzenia gospodarki planowej w Polsce.

Na łamach *Gospodarki Narodowej* wielokrotnie starano się uzasadnić po-
trzebę wprowadzenia w Polsce planowania gospodarczego, które miało stać
się jednym z głównych elementów gospodarczej polityki państwa. Czesław Bo-
browski uważał, że największą bolączką polskiej gospodarki, było to, że Pol-
ska międzywojenna nie posiadała jednolitej doktryny gospodarczej, nawet w sen-
sie uzgodnienie kilku podstawowych punktów wyjścia, ani też jednolitości
w praktyce polityczno-gospodarczej. Choć uznano za podstawowy czynnik de-
terminujący polską politykę gospodarczą fakt przeludnienia wsi, to daleko
jeszcze polskim ekonomistom, jako zbiorowości, do pełnego przemyślenia kon-
sekwencji, wynikających z istniejącej sytuacji demograficznej. Wiązało się to

¹ W dalszej części tego artykułu czytamy: *Chodzi mianowicie o to, aby pod szyldem planowości i pod hasłami uspołecznienia grupy i klasy obumierające nie spróbowały narzucić społeczeń-
stwu ratowania swoich pasożytniczych przywilejów, kosztem nowych ofiar i cierpień całej lud-
ności. Trzeba stwierdzić zupełnie jasno i niedwuznacznie, że dopóki w naszej strukturze społecz-
nej i gospodarczej nie zajdą głębokie przesunięcia, – póty będziemy musieli zawsze czujnie i
energicznie walczyć z takim niebezpieczeństwem „etatystycznego”, biurokratycznego i totali-
stycznego zwyrodnienia naszej gospodarki. Ale wynika stąd, że źródła i korzenie tego niebezpie-
czeństwa tkwią nie gdzieindziej, jak właśnie w tych samych lewiatańskich kołach ziemiańsko-
kartelowych, które odzęgnywują się, jak od złego ducha od planowości wolnościowej, reformatorskiej
i „eksperymentatorskiej”, lecz tęsknią za totalizmem reakcyjnym i w gruncie rzeczy antygospo-
darczym. Warto jednak zaznaczyć, że nie było to stanowisko całej redakcji, a jedynie autora
artykułu. Tekst ten został opatrzony następującą adnotacją: Zamieszczając niniejszy artykuł
o charakterze dyskusyjnym Redakcja zaznacza, że nie w pełni podziela poglądy autora.*

z faktem, że polscy teoretycy ekonomii byli ukształtowani przez wiele obcych szkół o rozbieżnych tradycjach i tendencjach. Nie wykształcili jeszcze własnej szkoły ekonomicznej. Dodatkowym hamulcem w krystalizacji ich poglądów jest powolne „zrastanie się” ziem trzech zaborów, skutkiem czego obraz nowej całości nie jest dostatecznie znany. Dlatego też trudno jest stworzyć trzon polskiej polityki gospodarczej [Kornicz T., (Czesław Bobrowski) 1936, s. 265-268]. Uważał on, że „umiejętność rezygnowania z celów drugorzędnych i umiejętność rozkładania tych celów na właściwe w czasie etapy, gotowość poniesienia ofiar ze stanu posiadania dla uruchomienia nowych procesów dynamicznych, stworzenie form przyspieszonej akumulacji kapitału nie sprzecznych ze świadomością społeczną kraju, świadome, sztuczne przyspieszenie penetracji kultury – oto niezbędne warunki ukształtowania polityki gospodarczej Polski w system jednolity i trwały” [Kornicz T., (Czesław Bobrowski) 1936, s. 265-268]. Jego zdaniem, od utrwalenia istniejących błędów strukturalnych, mogło uchronić Polskę stworzenie szerokiego programu gospodarczego, który rozwiązywałby nie tylko sprawy związane z aktualną fazą koniunktury, ale także te daleko wybiegające poza sprawy koniunkturalne. Ograniczenie się do sprawy doraźnego zwiększenia dochodu społecznego, stworzenie programu prowadzącego wyłącznie do tego celu, nie wyczerpywało jego zdaniem zadań, jakie powinny zostać podjęte. Jeżeli bowiem nie zostaną określone zadanie szersze, nie związane z bieżącą fazą koniunktury, to nie będzie można rozwiązać szeregu praktycznych, wąskich problemów, oraz zapobiec utrwaleniu lub nawet pogorszeniu braków i wad istniejącej struktury gospodarczej, stąd konieczność stworzenia programu gospodarczego obejmującego całokształt zagadnień gospodarstwa narodowego Polski. Centralnym problemem programu miała być, jego zdaniem, sprawa inwestycji zarówno publicznych, jak i prywatnych. Jednak nakreślenie szerokiego planu inwestycji było niemożliwe bez rozstrzygnięcia kwestii finansowania tychże inwestycji [Bobrowski Cz., 1936b, s. 185-187].

Gospodarka Narodowa była przeciwna doraźnym rozwiązaniom, utrwalającym jedynie istniejące w polskiej gospodarce błędy strukturalne. Na jej łamach postulowano stworzenie takiego programu, który nie tylko spełniałby zadanie strukturalnej przebudowy gospodarczej Polski, ale także powinien uwzględniać wiele czynników pozagospodarczych: geopolitycznych, demograficznych i wskazywać drogi ich realizacji [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937b, s. 57-60]. Na polską politykę gospodarczą ma wpływ położenie geopolityczne, nasza historia, struktura i psychika mas, rola inteligencji jako klasy, silny przyrost ludności, bezrobocie oraz zły podział dochodu społecznego [Falk A., 1935, s. 227]. Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki należy stworzyć konsekwentny plan przebudowy gospodarczej kraju. Według założeń Bobrowskiego, program przebudowy strukturalnej musi odpowiadać kilku podstawowym warunkom. Przede wszystkim więc nie może składać się z ułamkowych koncepcji, które stawiają sobie za cel rozwiązanie zagadnień jednego tylko odcinka życia gospodarczego albo mechanicznie przenoszą na inne odcinki rozwiązania, zbudowane na podstawie analizy tylko jednego odcinka. Program przebudowy gospodarczej musi być programem obejmującym całość życia gospodar-

czego. Drugi warunek, to dostateczne uwzględnienie miejsca i czasu wdrażania programu, ponieważ Polska gospodarka uzależniona jest w znacznej mierze od gospodarki światowej. Po trzecie, program musi być oparty o pewne ogólne idee, a jednocześnie obejmować pewne elementy rozwiązań technicznych, czyli wskazywać praktyczną drogę realizacji zawartych w nim koncepcji. Ostatnim warunkiem, jest powiązanie programu z pewną ideologią społeczną, ponieważ w innym przypadku nie zostanie przyjęty przez społeczeństwo [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937b, s. 57-60].

Stanowisko *Gospodarki Narodowej* w kwestii interwencji państwa można określić jako „chęć dążenia do gospodarki planowej”. Publicyści *Gospodarki* uważali planowanie w polskich warunkach gospodarczych za konieczność. Według nich za wprowadzeniem planowania przemawiał także przykład krajów zachodnioeuropejskich, które przed kryzysem reprezentowały wyższy niż Polska poziom ekonomiczny i w znacznie mniejszym stopniu odczuły kryzys, a jednak wprowadziły w polityce gospodarczej elementy planowania. Uznając konieczność planowania za bezsporną, publicyści *Gospodarki* postulowali skupienie dyskusji na sposobach praktycznego wdrażania gospodarki planowej. Władysław Lewandowski stwierdzał, że problemem jest, jak planować i kto ma planować [Lewandowski W., 1937, s. 324]. Czesław Bobrowski uważał, że całkowicie bezpłodna jest dyskusja, czy państwo powinno finansować ruch inwestycyjny. Miejsce tejże dyskusji powinna zająć inna – szukająca odpowiedzi nie na pytanie „czy?”, ale raczej na pytania „co, gdzie i jak”. Pewne kierunki działania polityki gospodarczej należy uważać za nieuniknione choćby już tylko z racji czynników pozagospodarczych. *W naszych warunkach geo-politycznych problem świadomego wprowadzenia zmian w geograficznym rozmieszczeniu przemysłu, problem wytworzenia rezerwy wytwórczej i rozbudowy niektórych przemysłów, szczególnie ważnych dla zapewnienia samowystarczalności na wypadek wojny, musiał stanąć na porządku dziennym, musiał być rozwiązany pozytywnie. Nie mógł też być odkładany długo. Nie mógł też być uzależniany od z natury rzeczy powolnego dojrzewania inicjatywy prywatnej* [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937a, s. 296].

Publicyści *Gospodarki* wielokrotnie podkreślali konieczność stworzenia wyraźnej hierarchii celów, do których powinna dążyć polska polityka gospodarcza. Stefan Pieńkowski pisał, że *polityka gospodarcza jest przede wszystkim sztuką kompromisu*. W wielu wypadkach postulowanej hierarchii celów nie da się osiągnąć inaczej, jak na drodze dość przypadkowego kompromisu, w innych zaś polityk gospodarczych może być wręcz zmuszony do pogodzenia się z współlistnieniem sprzecznych działań. Pod tym względem klasycznym przykładem jest zagadnienie potrzeb obrony z jednej, a całokształtu potrzeb czysto gospodarczych z drugiej strony. Jego zdaniem bezkompromisowe, zdecydowane uzgodnienie tych dwóch celów działania jest możliwe tylko wtedy, kiedy niebezpieczeństwo wojenne występuje. Planowa polityka gospodarcza nie powinna stawiać sobie zbyt wielu celów. Jeżeli jest ich zbyt wiele, to nawet jeśli są początkowo znakomicie scharmonizowane, to jednak z czasem muszą prowadzić do narastania sprzeczności. Pieńkowski postulował też, aby zada-

walać się mniejszym stopniem realizacji danego celu, wtedy gdy osiągnięcie wyższego efektu wymagałoby działań bardziej złożonych, a przez to trudniejszych do kontrolowania [Pieńkowski S., 1938, s. 33]. Podobnego zdania był Kozłowski. Jego zdaniem plany inwestycyjne mogą być tylko środkiem porządkowym, zmierzać tylko do shierarchizowania i uporządkowania wydatków inwestycyjnych państwa, mogą stanowić środek polityki koniunkturalnej i wreszcie mogą być elementem koncepcji strukturalnych [Kozłowski F., 1937, s. 276].

Przedstawiciele Klubu Gospodarki Narodowej na łamach swojego pisma wielokrotnie poruszali kwestię kształtu i charakteru polskiego planu gospodarczego. We wszystkich artykułach powtarzała się jedna teza – taki plan musi być związany z pewną ideologią, która byłaby zdolna zyskać mu pewną popularność. Czesław Bobrowski pisał, że *poza czysto gospodarczymi wartościami program gospodarczy musi być związany z pewną ideologią społeczną, – inaczej nie będzie przyjęty, inaczej nie wzbudzi tej dynamiki społecznej, która w życiu współczesnych państw i narodów jest tak doniosłym dodatkowym czynnikiem przyspieszania wysiłku i rozwoju gospodarczego* [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937b, s. 57].

Nie jesteśmy bogaci, więc nie możemy sobie pozwalać na bezcelowe marnotrawstwo, a co ważniejsze nie możemy realizować zbyt wielu celów naraz. Stąd wypływa wymóg koncentracji wysiłków w kierunku celów najważniejszych i najpilniejszych [Szempliński Z., 1936, s. 329]. Zdaniem Zygmunta Szemplińskiego interwencje państwa w gospodarkę nie mogą być podyktowane tylko chwilową koniecznością, interwencjonizm państwowy nie może być odcinkowy i ograniczony wyłącznie do kręgu zagadnień gospodarczych [Małecki A., 1938, s. 147]. Natomiast wszystkie interesy lokalne, nawet te uzasadnione, muszą zostać usunięte na drugi plan, pozostawione własnym środkom i siłom. Na pierwszym miejscu należy postawić inwestycje o znaczeniu ogólnopaństwowym [Szempliński Z., 1936, s. 329-331]. Konsolidacja państwa, interesy narodowe, względy natury wojskowej i kalkulacja gospodarcza zgodnie przemawiają za koncentracją inwestycji w Polsce centralnej [Szempliński Z., 1936, s. 331].

Zespół *Gospodarki* udzielał poparcia próbom planowej gospodarki podejmowanym przez państwo. Bardzo pozytywnie odnoszono się zwłaszcza do polityki gospodarczej Eugeniusza Kwiatkowskiego². W 1937 roku Czesław Bobrowski dokonał oceny wchodzącego w życie planu inwestycyjnego. Choć plan ten powstał na skutek mechanicznego podsumowania pozycji, ustalonych na podstawie niezależnych od siebie kryteriów to, zdaniem Bobrowskiego sa-

² Swoją program gospodarczy przedstawił Kwiatkowski 10 czerwca 1936 r. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Specjalnej do Spraw Pełnomocnictw dla Rządu. Był to pierwszy wariant 4-letniego planu inwestycji publicznych. Jego realizacja miała obejmować okres od 1 lipca 1936 r. do 31 czerwca 1940. Początkowo inwestycje finansowane ze środków planu były rozrzucone na prawie całym obszarze państwa, co niweczyło propagandowe efekty inwestycji. Dopiero w lutym 1937 r. inwestycje zostały skoncentrowane na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego [Drozdowski, M.M., 2001, s. 107].

mo zestawienie prac inwestycyjnych prowadzonych w różnych dziedzinach daje bardzo wiele polskiej gospodarce. Przede wszystkim daje orientację w repartycji kwot wydatkowanych na poszczególne dziedziny gospodarki oraz daje możliwość pewnej hierarchizacji poczynań inwestycyjnych na różnych odcinkach. Nacisk położony na rozwój centralnej części kraju, ze względu na zagadnienie obronności kraju uważał za właściwy [c.k. (Cz. Bobrowski), 1937, s. 47].

Publicyści *Gospodarki* uważali, że fakt przewagi własności prywatnej w polskiej gospodarce istotnie ogranicza możliwości planowania inwestycji przemysłowych. Znacznie skuteczniej planowe postanowienia spełnia samo państwo. Do takich wniosków prowadziło zestawienie doświadczeń z budowy dwóch największych planowych inwestycji w dwudziestolecie międzywojennym – Gdyni i COP-u³. Poparcie dla szerokiego programu inwestycyjnego znalazło swoje odbicie szczególnie w pozytywnej ocenie COP. Czesław Bobrowski uważał, że fakt, iż na terenie COP równoległe do inwestycji przemysłowych prowadzona jest rozbudowa budownictwa mieszkaniowego, wskazuje że stopień planowości w podejmowanych pracach jest wyższy niż wcześniej, co jest efektem zwiększających się doświadczeń [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937a, s. 294-296]. Zwracał jednak równocześnie uwagę, że konsekwencją inwestycji już dokonanych lub realizowanych w najbliższym czasie w COP, będzie konieczność dokonania wielu prac inwestycyjnych, o których jeszcze się nie myśli. Prace w COP zrodzą bowiem potrzebę inwestycji komunikacyjnych, m.in. konieczność uregulowania Wisły [Kornicz T., (Cz. Bobrowski), 1937a, s. 294-296].

Szczególnie zwracają uwagę, ukazujące się w *Gospodarce Narodowej*, artykuły poświęcone starannej analizie doświadczeń radzieckich, a także propozycje teoretyczne, dotyczące prób adaptowania pewnych elementów rozwiązań radzieckich do gospodarki polskiej, przy zachowaniu podstawowych cech ustroju kapitalistycznego. W latach 1936-1938, a więc w okresie tak ożywionych dyskusji o planowaniu gospodarczym w Polsce, publicyści biorący w nich udział mogli już w zasadzie mieć obszerną wiedzę na temat typowych rozwiązań stosowanych w radzieckiej gospodarce planowej. Związek Radziecki miał już w tym czasie skomplikowaną drogę wykształcenia tych form, obserwowaną uważnie na świecie. W końcu okresu NEP-u powszechne było przekonanie, że kluczem do budowy gospodarki socjalistycznej stanie się industrializacja [Gałązka-Petz B., 1974, s. 10].

³ Na plenum Sejmu 4 lutego 1937 r. Kwiatkowski przedstawił projekt budowy COP-u. Plan ten nawiązywał do tzw. trójkąta bezpieczeństwa. Okręg obejmował 15% ogólnej powierzchni kraju i 18% ludności. W jego centrum znajdował się historyczny Sandomierz. Przesłankami lokalizacji nowych zakładów w tym okręgu były: oddalenie od granicy zachodniej i wschodniej (względny bezpieczeństwa), istnienie znacznych nadwyżek potencjalnej, taniej siły roboczej – liczbę bezrobotnych szacowano tutaj na 500 tys. osób (względny społeczny), chęć wykorzystania energii gazu ziemnego i energii wodnej ze względu na niebezpieczeństwo odcięcia dostępu do węgla Górnego Śląska (względny energetyczny) i potrzeba rozładowania ostrych napięć społeczno-politycznych, ujawnionych na tym terenie w czasie strajku chłopskiego w sierpniu 1937 r. (względny polityczny) [Drozdowski, M.M., 2001, s. 111].

Gospodarka Narodowa w swoich artykułach wykazywała największą znajomość radzieckiej gospodarki. Artykuły o tej tematyce często zamieszczał Czesław Bobrowski, z racji swoich funkcji bardzo dobrze zorientowany w życiu gospodarczym Związku Radzieckiego. Sporo uwagi poświęcił strukturze i rozwojowi radzieckiej gospodarki, w tym metodom planowania. W 1931 r. pisał, że „Rosja nie jest krajem skończonym, Rosja jest krajem ustawicznych przemian” [Korolko Cz. (Cz. Bobrowski), 1931, s. 282], jest „krajem, w którym poszukiwanie i zmiana jest i musi być przez dłuższy czas jeszcze prawem” [Korolko Cz. (Cz. Bobrowski), 1931, s. 279]. Dlatego należy jeszcze wstrzymać się z ocenami i stawianiem dla niej prognoz na przyszłość, ponieważ w żadnej sprawie nie można jeszcze wyrokować.

Podkreślał, że znaczna część prac poruszających zagadnienia gospodarki ZSRR, oparta jest wyłącznie na publikowanych materiałach sowieckich. Badacz powinien jednak zdawać sobie sprawę ze sztuczności wszystkich prób ujęcia zjawisk gospodarczych wychodzących spod pióra badaczy z ZSRR. Przedmiotem ich zainteresowania jest bowiem wyłącznie zagadnienie rozwoju gospodarki planowej z całkowitym pominięciem objawów automatyzmu gospodarczego [Bobrowski Cz., 1932b, s. 254]. Ponieważ wszelkie przejawy automatyzmu gospodarczego, o ile są odnotowywane przez publicystykę sowiecką, nie są traktowane jako ogniwo w łańcuchu przyczyn i skutków, lecz jako świadome działanie wroga klasowego, a więc stanowią pewne wypaczenie rzeczywistości i są napiętnowane jednostronnością. W efekcie to samo musi odnosić się do prac polskich publicystów, którzy swoje prace opierają na materiale sowieckim [Bobrowski Cz., 1932b, s. 255]. Podkreślał, że jego artykuły powstały w wyniku bezpośredniej obserwacji rosyjskiej rzeczywistości.

Uważał, że przy badaniu gospodarki ZSRR sprawy ustrojowe pozostawić w cieniu rozważań, ponieważ jest iluzją, że na płaszczyźnie czysto gospodarczej można dowieść słuszności bądź niesłuszności jakichś założeń politycznych. Jego zdaniem z punktu widzenia gospodarczego prawdopodobnie możliwy jest każdy ustrój, który jest słuszny, a to zależy jedynie od hierarchii celów, której nie można ustalić bez pozagospodarczych założeń [Bobrowski Cz., 1932a, s. 330].

Pozytywnie oceniał stworzenie programu pierwszej pięciolatki. Uważał, że od czasów wojennego komunizmu była pierwszym działaniem nowych władz, które zasługiwało na nazwę nie tylko śmiałego, ale i ogromnego. Z perspektywy czasu ocena Bobrowskiego pierwszej pięciolatki prowadziła jednak do stwierdzenia, że w pewnych dziedzinach udała się ona i to z nadwyżką, w innych zaś nie. W konsekwencji powstał układ gospodarczy odmienny od zaprojektowanego planem, ale też i bardzo odmienny od istniejącego w momencie formułowania planu. Rosja zrobiła ogromny krok w kierunku uprzemysłowienia, ale krok ten odbył się takim kosztem, o jakim w planie nie było mowy [Bobrowski Cz., 1933, s. 75].

Pisząc o pierwszym planie pięcioletnim zauważył, że żaden program nie jest oderwany od irracjonalnych prądów nurtujących społeczeństwo. Dlatego w rosyjskim dążeniu do hiperindustrializacji obok założeń wydedukowanych

z programu komunistycznego, widział stare rosyjskie zamiłowanie do „kolo-salnej skali”, starą rosyjską manię wielkości oraz ambicję narodową [Bobrowski Cz., 1932b, s. 256]. Tendencje, które wpłynęły na kształt pierwszego planu pięcioletniego, uwydatniły się, zdaniem Bobrowskiego, już w trzecim roku NEP-u, ale tak naprawdę nawiązywały one do historii Rosji carskiej, gdzie również była prowadzona polityka przyspieszania procesu uprzemysłowienia, a korzenie ich tkwiły jeszcze głębiej, w odwiecznej emulacji narodu rosyjskiego z Zachodem [Bobrowski Cz., 1933, s. 75]. Tak naprawdę niemożliwe jest odróżnić, gdzie kończy się nowa doktryna, a gdzie zaczyna się stara tradycja, gdzie partia kształtuje życie, a gdzie życie partię [Bobrowski Cz., 1932b, s. 256].

Na przyspieszenie realizacji planów gospodarczych w ZSRR miały, w ocenie Bobrowskiego, wpływ trzy czynniki: kult techniki, entuzjazm i strach. To właśnie one stworzyły atmosferę wytężonej pracy gospodarczej [Korolko Cz. (Cz. Bobrowski), 1931, s. 280]. Z drugiej jednak strony istniały czynniki, które na rozwój gospodarczy wpłynęły hamująco. Zaliczył do nich niedostateczne zaspokojenie potrzeb materialnych ludności oraz państwowy monopol handlu zagranicznego [Korolko Cz. (Cz. Bobrowski), 1931, s. 281, 282].

Oceniając przebieg pierwszego planu pięcioletniego zwracał też uwagę na ujemne skutki forsownej i jednostronnej industrializacji, odbywającej się kosztem rolnictwa i spożycia oraz wywołującej inflację. Właśnie w tym dopatrywał się kryzysu przyjętego w Związku Radzieckim kursu polityki gospodarczej. Na tym, że pierwsza pięciolatka, choć pchnęła kraj na drogę uprzemysłowienia, to nie pod każdym względem była udana, zaważyły, zdaniem Bobrowskiego, zmiany wprowadzane do planu pięcioletniego. Plan został zbudowany na zasadzie określonej koncepcji wzajemnego ustosunkowania się poszczególnych gałęzi życia gospodarczego i ich rozwoju między sobą. Zasadą planu była więc współzależność poszczególnych jego elementów [Bobrowski Cz., 1933, s. 74]. Jednak z czasem przestał być pojmowany jako harmonijna koncepcja całości. Kilkakrotnie podlegał rewizji. Raz rewizja ta miała miejsce w związku z walką wewnątrzpartyjną, drugi raz w związku z zagadnieniami czysto gospodarczymi [Korolko Cz. (Cz. Bobrowski), 1931, s. 279].

Niepowodzenia w realizacji pierwszej pięciolatki wiązały się z nadmiernego tempa forsowania industrializacji. Przyjęcie jako podstawy budowy planu, nie teorii możliwości, lecz teorii potrzeb, okazało się w praktyce doprowadzeniem forsowania industrializacji do absurdu. Efektem tego okazał się spadek produkcji rolnej, pomimo zorganizowania znacznej części gospodarstw rolnych w kolchozy i sowchozy oraz związane z tym kłopoty w zakresie aprowizacji i eksportu. W konsekwencji kryzysu rolnego nastąpiło też zahamowanie rozwoju przemysłu. Natomiast konieczność poszukiwania nowych źródeł „kapitalizacji przymusowej” i inflacja doprowadziły do dezorganizacji rynku i obrotu pieniężnego [Bobrowski Cz., 1932a, s. 328].

Podstawą rozwoju produkcji w ZSRR był niemal wyłącznie proces inwestycyjny. Tam gdzie nie inwestowano, przyrostu nie było. Tak stało się np. w rolnictwie i zaniedbanych pod względem inwestycyjnym gałęziach przemysłu. Jednak metoda inwestowania kosztem konsumpcji nie może być metodą

stałą [Bobrowski Cz., 1936a, s. 216]. Postulował też, aby wobec takich wyników polityki gospodarczej ZSRR zbadać, jak przedstawia się stosunek pomiędzy przyrostem kapitału na skutek forsowania industrializacji a jego niszczeniem z tej samej przyczyny, oraz jak długo i w jakim zakresie możliwe jest w warunkach rosyjskich odpowiednie manewrowanie inflacją dla podtrzymania procesu inwestycyjnego [Bobrowski Cz., 1932a, s. 328].

Kierunek gospodarczy w ZSRR, oparty wyłącznie o forsowanie inwestycji, nie wychował pełnowartościowego gospodarzo człowieka. Wychował, według Bobrowskiego, „bojownika gospodarczego” umiędzącego walczyć z klimatem czy trudnościami biurokratycznymi i brakiem surowców, ale nie umiędzącego walczyć z kosztami produkcji, nie potrafiącego uzyskać tego samego efektu gospodarczego przy mniejszym nakładzie środków [Bobrowski Cz., 1936a, s. 216]. Pozytywnie oceniał zmiany w polityce gospodarczej ZSRR po 1933 roku. Zahamowanie tempa inwestycji pozwoliło na wytworzenie w niektórych dziedzinach produkcji zapasów, których w poprzednim okresie nie było. W planie drugiej pięciolatki inaczej rozdzielał wkłady inwestycyjne. Zwiększył się udział transportu, przemysłu lekkiego i rolnictwa, a zmniejszeniu uległ udział przemysłu ciężkiego. W efekcie pięciolatka miała być znacznie korzystniejsza dla bezpośrednich konsumentów [Bobrowski Cz., 1934]. Zdaniem Bobrowskiego drugi plan pięcioletni był raczej wyrazem pewnych ogólnych tendencji. Uważał, że w pełnym tego słowa znaczeniu, zostały zaplanowane w ZSRR tylko inwestycje. Inne procesy, takie jak obieg pieniężny, polityka cen i płac itp. są przez państwo regulowane a nie planowane. W przeciwieństwie więc do planu inwestycyjnego, który powinien zostać wykonany, wskaźniki dla innych dziedzin zawartych w planie miały raczej charakter prowizoryczny [c.b. (Cz. Bobrowski), 1934, s. 186].

Zaangażowanie dwutygodnika w popularyzację idei planowania nie oznaczało, że *Gospodarka* nie zauważa zjawisk szkodliwych z ekonomicznego punktu widzenia, związanych z wprowadzeniem planowania gospodarczego. Szczególnie doświadczenia Związku Radzieckiego w tym zakresie uczały na nie publicystów *Gospodarki*. Obawy budziło zwłaszcza usztywnienie mechanizmu gospodarczego przez nadmiar stosowanych norm administracyjnych. Autorzy dwutygodnika uważali jednak, że należy wyciągać wnioski z cudzych doświadczeń. Zygmunt Szempliński podkreślał, że *błędy planowania nie dyskwalifikują samej idei planowania, bo zdyskwalifikować ideę można tylko udowodnieniem niemożliwości jej realizacji*. W jego przekonaniu interesujące jest przyjrzenie się niektórym błędom planowania w Związku Radzieckim. Prowadzą one do wniosku, że *dobra gospodarka planowa musi być oparta na dobrej kalkulacji interesu* [z.sz. (Z. Szempliński), 1935, s. 223].

W wyniku dyskusji lat 30. na temat gospodarczego interwencjonizmu państwowego do świadomości coraz większej liczby ludzi zaczęła docierać prawda o istotnej roli planowania w praktyce gospodarczej. Stopniowo umyślano sobie, że planowanie nie zagraża podstawom ustroju kapitalistycznego. Publikacje członków Klubu Gospodarki Narodowej wydatnie przyczyniły się do popularyzacji idei planowania gospodarczego w Polsce i choć w okresie

międzywojennym nie udało się stworzyć programu, który sprostaby ich postulatom, do ich niektórych teorii powrócono po II wojnie światowej⁴.

Bibliografia

- Bobrowski Cz., [1932a], *Rok kryzysowy w ZSRR*, *Gospodarka Narodowa* 1932, nr 23.
- Bobrowski Cz., [1932b], *Szósta część świata*, *Gospodarka Narodowa* 1932, nr 19.
- Bobrowski Cz., [1933], *Piatiletka z perspektywy*, *Gospodarka Narodowa* 1933, nr 5.
- Bobrowski Cz., [1934], *U progu drugiej piatiletki*, *Gospodarka Narodowa* 1934, nr 3.
- Bobrowski Cz., [1936a], *Sowiecka gospodarka planowa*, *Gospodarka Narodowa* 1936, nr 14/15.
- Bobrowski Cz., [1936b], *Wielki czy mały program*, *Gospodarka Narodowa* 1936, nr 13.
- c. b. [Cz. Bobrowski], [1934], *Druga piatiletka*, *Gospodarka Narodowa* 1934, nr 12.
- c. b. [1936], *Plan, planu, planem*, *Gospodarka Narodowa* 1933, nr 9.
- c. k. [Cz. Bobrowski] [1937], *Plan inwestycyjny*, *Gospodarka Narodowa* 1937 nr 4.
- Czepulis-Rastenis Z., [1974], *Dyskusja nad przebudową gospodarczą Polski w latach 1935-1939* (na łamach czasopism *Gospodarka Narodowa*, *Polska Gospodarcza*, *Polityka Gospodarcza* [praca magisterska napisana w Zakładzie Historii Gospodarczej pod kierunkiem naukowym dr. hab. K. Piesiewicza], Warszawa.
- Drozdowski M.M., [2001], *Eugeniusz Kwiatkowski*, Wrocław.
- Falk A., [1935], *Wyznaczniki*, *Gospodarka Narodowa* 1935, nr 15/16.
- Galązka-Petz B., [1974], *Centralny Urząd Planowania 1945-1948. Planowanie a system gospodarczy w procesie przemian ekonomicznych rewolucji socjalistycznej w Polsce* [praca doktorska przygotowana w Zakładzie Historii Gospodarczej Instytutu Nauk Ekonomicznych UW pod kierunkiem prof. dr. hab. A. Jezierskiego], Warszawa.
- Kornicz T. [Cz. Bobrowski], [1936], *Trzon*, *Gospodarka Narodowa* 1936, nr 19.
- Kornicz T., [Cz. Bobrowski], [1937a], *Inwestycje w okręgu centralnym*, *Gospodarka Narodowa*, 1937 nr 21.
- Kornicz T., [Cz. Bobrowski], [1937b], *Przebudowa strukturalna*, *Gospodarka Narodowa* 1937, nr 5.
- Korolko Cz., [Cz. Bobrowski] [1931], *Klimat gospodarczy ZSRR*, *Gospodarka Narodowa* 1931, nr 19.
- Kozłowski F., [1937], *Planowanie inwestycji*, *Gospodarka Narodowa* 1937, nr 20.
- Lewandowski W., [1937], *Świat planuje*, *Gospodarka Narodowa* 1937, nr 23.
- Malecki A., [1938], *Zakres interwencjonizmu*, *Gospodarka Narodowa* 1938, nr 10.
- Ozima S., [1938], *Kredyt a system planowania gospodarczego*, *Gospodarka Narodowa* 1938, nr 23.
- Paczkowski W., [1939], *Straszak totalistyczny*, *Gospodarka Narodowa* 1939, nr 4.
- Pieńkowski S., [1938], *Granice kompromisu*, *Gospodarka Narodowa* 1938, nr 3.
- Szempliński Z., [1936], *O planowaniu inwestycji*, *Gospodarka Narodowa* 1936, nr 23.
- Wolmar A., [1938], *Planowanie i psychologia*, *Gospodarka Narodowa* 1938, nr 17/18.
- Zagóra-Jonszta U., [1991], *Spory o model gospodarki Drugiej Rzeczypospolitej (Problemy etatyzmu, planowania i kartelizacji)*, Katowice.
- z. sz. [Z. Szempliński], [1935], *Nonsensy gospodarki planowej*, *Gospodarka Narodowa* 1935, nr 24.

⁴ Znaczna część publikujących w *Gospodarce* członków Klubu Gospodarki Narodowej w 1945 roku znalazła się w zarządzie Centralnego Urzędu Planowania, szerzej na ten temat [Galązka-Petz B., 1974, passim].

WACŁAW SZURIG

ZAGADNIENIA BUDŻETOWE

*Problem budżetu jest fragmentem zagadnienia gospodarki skarbu
mejs i może być rozważany i rozstrzygany tylko w związku z całością.*

Silny — od roku 1926 — wzrost dochodów i wydatków państwa w roku ubiegłym został zahamowany. Dochody budżetowe, stanowiące w okresie kwiecień — grudzień 1929 r. 147% dochodów w tymże okresie r. 1926 (bez uwzględnienia spadku waluty, (wynosiły za ten sam okres roku 1930 już tylko 135%. W przeciwieństwie do dwu pierwszych lat po uzyskaniu równowagi budżetowej, kiedy rzeczywiste dochody i wydatki znacznie przekraczały budżety, w roku 1929/30 wykonanie budżetu pokrywało się, a w r. 1930 stało poniżej budżetu. Za 10 miesięcy roku budżetowego dochody dały 75,5% kwoty całorocznej zamiast 85,5% (przy założeniu równomiernego wpływu). Wydatki roku 1930/31, sądząc po wynikach dotychczasowych nie przekroczy 2,750 milj. zamiast prelimitowanych 2,940 milj. zł. Zgromadzone w latach nadwyżek rezerwy skurczyły się. Lokaty żyrowe kas państwowych w Banku Polskim spadły w ciągu roku z 282 na 23 milj. Inne rezerwy zaatakowane zostały od strony płynności; papiery wartościowe na sumę 140 milj. dadzą się zdaniem Pana Ministra Skarbu częściowo (90 milj.) upłynąć zapewne dopiero z pożyczki zapalczonej; realizacja akcji drugiej emisji Banku nie jest dziś aktualna. Poza tem pozostają płynne rezerwy w kasach państwowych i w P. K. O. oraz niewyzyskany kredyt w Banku Polskim. Nadwyżki ogółu dochodów Państwa, osiągnięte w latach poprzednich, obliczał Pan Minister Skarbu w swem exposé styczniowym na 675 milj. zł., w tem niewątpliwie aktywa 400 milj. zł., z których w danej chwili płynna jest zapewne 1/3.

W związku z tem nieaktualną stała się dyskusja, która zjawia się w chwili, gdy Skarb dysponował jeszcze znacznymi nadwyżkami, dyskusja mianowicie, jak należy te nadwyżki zużytkować, i bardziej teoretyczna — czy wogóle państwo, o trzymując od społeczeństwa środki, przekraczające wydatki przewidziane w planie finansowym ma uzyskany nadmiar zwracać swym obywatelom i w jakiej formie. Również straciła praktyczne znaczenie dyskusja na temat deflacyjnej polityki Skarbu, dyskusja, spowodowana obraniem przez państwo drogi nie tylko zwiększenia wydatków prelimitowanych, ale i tworzenia rezerw gotówkowych, zasilonych prócz tego pożyczką stabilizacyjną.

W chwili obecnej aktualna może być jedynie ocena skutków dla całokształtu gospodarki krajowej tej minionej już polityki skarbowej. Najistotniejszym zarzutem stawianym obranemu przez Rząd sposobowi zużytkowania nadwyżek jest to, że mogły być one zużyte na przeprowadzenie reformy podatkowej, reformy jeśli nie w kierunku obniżenia wydajności podatków, to w każdym razie bardziej uzasadnionego gospodarzo-rozkładu ciężarów. Przeciwko tej tezie wysuwana jest to, iż pilniejszym i ważniejszym dla gospodarki krajowej było zużytkowanie nadwyżek na dodatkowe wydatki o charakterze inwestycyj gospodarczych, których tylko państwo mogło się podjąć. Wątpliwość

sznogo w zasadzie argumentu, redukuje jedynie to że nie wszystkie dodatkowe wydatki posiadają ten charakter, i że jest istotnie wątpliwem, czy stosunek między „ponadbudżetowymi” wydatkami, a tworzeniem rezerwami był właściwy i czy nie należało go kształtować korzystniej dla tych ostatnich. Być może również, że zwłaszcza w ostatnim roku należało więcej oszczędzać rezerwy, co mogłoby pozwolić dzisiaj na pierwsze kroki na drodze reformy podatkowej. Jeżeliby nawet reforma podatkowa nie okazała się w tej chwili możliwa, to w każdym razie posiadanie większych rezerw przybliżyłoby moment jej rozpoczęcia, a przedewszystkiem dałoby Ministrowi Skarbu większą swobodę ruchów w gospodarce budżetowej i kasowej, dałoby możliwość podniesienia jej właściwym czasie konjunktury i dopomożenia jej do przejścia na drogę wiodącą do poprawy. W obecnym stanie rzeczy to, niezmiernie ważna rola gospodarki państwowej, mogłaby być tylko wtedy odegrana, gdyby rezerwy zostały odbudowane np. dzięki operacjom kredytowym.

* * *

Izby ustawodawcze kończą swe prace nad budżetem na rok 1931/32. Zmiany wprowadzone do preminarza przez Komisję budżetową Sejmu zmniejszą dochody z 2,890 milj. zł. do 2,857 milj. zł., a wydatki do tejże sumy. Zmiany te, stanowiące w lwiej części odbicie faktów (pożyczka zapalczana fundusz drogowy), które zasły w czasie prac Komisji, są wyrazem dążenia do urealnienia budżetu. Oczywiście dokonane posunięcia są niewspółmierne do całości zadania urealnienia budżetu, bowiem nawet gdyby natężenie depresji gospodarczej w niedługim czasie osłabło, dochody budżetowe (w pewnej części oparte na zeszlorocznych wynikach gospodarczych) będą zapewne mniejsze w roku 1931/32 niż w poprzednim. Redukcja budżetu o 200 — 300 milj. zł., będzie zdaje się niemożliwą.

Czy Izby ustawodawcze wybrać mogły inną drogę niż uchwalenie budżetu, który nie będzie mógł być wykonany? Czy miały odgadywać oscylacje konjunktury i ustalać dowolne szacunki przyszłych wpływów, lub szukać jakiejś bardziej realnej cyfry dochodów np. 2,600 milj. i rozdzielać ją pomiędzy poszczególne rubryki? Czy i jak można było obniżyć budżet? Budżet jest w dużej mierze sztywny. Dochody, które w zasadzie można by zmniejszyć, w praktyce same obniżają się poniżej niezbędnego minimum. Wydatki opierają się w znacznej części na ustawach i umowach, względnie nie podlegają dyskusji jako konieczności państwowe (wojsko), i tak zresztą w porównaniu do innych państw skromnie dotowane. Bardziej elastyczną część wydatków, związanych z fachową działalnością Ministerstw i programem inwestycyjnym, jest już zmniejszona do możliwych granic. W tym stanie rzeczy, poza drobnymi oszczędnościami, Izby przekazać musiały zadanie urealnienia budżetu jego wykonawcom, wskazując jedynie drogi — mianno-

WACŁAW SZURIG

Zagadnienia budżetowe*

Problem budżetu jest fragmentem zagadnienia gospodarki skarbowej i może być rozważany i rozwiązywany tylko w związku z całością.

Silny – od roku 1926 – wzrost dochodów i wydatków państwa w roku ubiegłym został zahamowany. Dochody budżetowe, stanowiące w okresie kwiecień-grudzień 1929 r. 147% dochodów w tymże okresie r. 1926 (bez uwzględnienia spadku waluty) wynosiły za ten sam okres roku 1930 już tylko 135%. W przeciwieństwie do dwu pierwszych lat po uzyskaniu równowagi budżetowej, kiedy rzeczywiste dochody i wydatki znacznie przekraczały budżety, w roku 1929/30 wykonanie budżetu pokrywało się, a w r. 1930 stało poniżej budżetu. Za 10 miesięcy roku budżetowego dochody dały 75,5% kwoty całorocznej zamiast 83,3% (przy założeniu równomiernego wpływu). Wydatki roku 1930/31, sądząc po wynikach dotychczasowych nie przekroczą 2.750 milj. zamiast preliminowanych 2.940 milj. zł. Zgromadzone w latach nadwyżek rezerwy skurczyły się. Lokaty żyrowe kas państwowych w Banku Polskim spadły w ciągu roku z 282 na 23 milj. Inne rezerwy zaatakowane zostały od strony płynności; papiery wartościowe na sumę 140 milj. dadzą się zdaniem Pana Ministra Skarbu częściowo (90 milj.) upłynnić zapewne dopiero z pożyczki zapalczanej; realizacja akcji drugiej emisji Banku nie jest dziś aktualna. Poza tem pozostają płynne rezerwy w kasach państwowych i w P. K. O. oraz niewyżyskany kredyt w Banku Polskim. Nadwyżki ogółu dochodów Państwa, osiągnięte w latach poprzednich, obliczał Pan Minister Skarbu w swem exposé styczniowem na 675 milj. zł., w tem niewątpliwie aktywa 400 milj. zł., których w danej chwili plynna jest zapewne 1/3.

W związku z tem nieaktualną stała się dyskusja, która zjawiała się w chwili, gdy Skarb dysponował jeszcze znacznymi nadwyżkami, dyskusja mianowicie, jak należy te nadwyżki zużytkować, i bardziej teoretyczna – czy wogóle państwo, otrzymując od społeczeństwa środki, przekraczające wydatki przewidziane w planie finansowym ma uzyskany nadmiar zwracać swym obywatelom i w jakiej formie. Również straciła praktyczne znaczenie dyskusja na temat deflacyjnej polityki Skarbu, dyskusja, spowodowana obraniem przez państwo drogi nie tylko zwiększania wydatków preliminowanych, ale i tworzenia rezerw gotówkowych, zasilonych prócz tego pożyczką stabilizacyjną.

W chwili obecnej aktualna może być jedynie ocena skutków dla całokształtu gospodarki krajowej tej minionej już polityki skarbowej. Najistotniejszym zarzutem stawianym obranemu przez Rząd sposobowi użytkowania nadwyżek jest to, że mogły być one zużyte na przeprowadzenie reformy podatkowej, reformy jeśli nie w kierunku obniżenia wydajności podatków, to w każdym razie bardziej uzasadnionego gospodarczo rozkładu ciężarów. Przeciwno tej tezie wysuwane jest to, iż pilniejszym i ważniejszym dla gospodarki krajowej było zużytkowanie nadwyżek na dodatkowe wydatki o charakterze inwestycyj gospodarczych, których tylko państwo mogło się podjąć. Wagę tego słusznego w zasadzie argumentu, redukuje jedynie to, że nie wszystkie dodatkowe wydatki posiadają ten charakter, i że jest istotnie wątpliwem, czy stosunek między „ponadbudżetowemi” wydatkami, a tworzonemi rezerwami był właściwy i czy nie należało go kształtować korzystniej dla tych ostatnich. Być może również, że zwłaszcza w ostatnim roku należało więcej oszczędzać rezerwy, co mogłoby pozwolić dzisiaj na pierwsze kroki na drodze reformy podatkowej. Jeżeliby nawet reforma podatkowa nie okazała się w tej chwili możliwa, to w każdym razie posiadanie większych rezerw przybliżyłoby moment jej rozpoczęcia, a przedewszystkiem dałoby Ministrowi Skarbu większą swobodę ruchów w gospodarce budżetowej i kasowej, dałoby możność podniesienia we właściwym czasie konjunktury i dopomożenia jej do przejścia na drogę wiodącą do poprawy. W obecnym stanie rzeczy ta niezmiernie ważna rola gospodarki państwowej mogłaby być tylko wtedy odegrana, gdyby rezerwy zostały odbudowane np. dzięki operacjom kredytowym.

* „Gospodarka Narodowa” 1931, nr 1.

wicie ow. przerzucenie wydatków na inwestycje rentowne z budżetu na operacje kredytowe, oraz ewentualne cofnięcie 15%-owego dodatku uposażeniowego. Oczywiście, jeśli chodzi o operacje kredytowe, to nie może tu być mowy o *równowadzeniu budżetu, lecz o pokrywaniu takich nadzwyczajnych wydatków produkcyjnych*, które z konieczności tylko trafiły do budżetu.

Druga droga — obciążenie uposażeń jest operacją bolesną. Reperkusje gospodarcze zniżki płac, a mianowicie zmniejszenie zdolności nabywczej pracowników państwowych, znalazłyby pewną rekompensatę w tym, że odpowiednio mniejsza część dochodu społecznego poszłaby na świadczenia na rzecz państwa i mogłaby być inaczej zużyta. Natomiast gorsze skutki to refleks pauperyzacji urzędników na ich pracę i przykład dla życia gospodarczego, pociągający za sobą ogólną zniżkę płac.

Istnieją jednak inne jeszcze możliwości: najoszczędniej ustalone kredyty dają się niekiedy przy wydatkowaniu redukować; w jakim stopniu i porządku ustali to dysponent budżetu — Rząd. Wreszcie możliwe są pewne, nieznaczne coprawda, — przesunięcia w dochodach i wydatkach na drodze zapowiedzianych przez Pana Ministra Skarbu, nowych projektów ustawodawczych. W każdym razie wyraźnym się staje, że punkt ciężkości urealnienia budżetu przenosi się na Rząd. W ten sposób potwierdza się raz jeszcze ta prawda, że w anormalnych warunkach, a za takie uznać należy obecny okres kryzysu, uchwalanie budżetu przez Parlament staje się w dużej mierze formalnością.

W uchwalaniu budżetu leży środek ujawnienia i kontroli gospodarki finansowej Rządu. Właściwie podstawą takiej kontroli są tylko zamknięcia kasowe. Lecz jest to kontrola *ex post*. Ustalając budżet, Parlament określa jedynie ogólne normy przyszłego gospodarowania środkami państwa i plan podziału ich na cele i potrzeby, — plan, który zresztą jest w znacznej części ustawowo uregulowany. Pytanie, czy obecny system budżetowania, jest formą właściwą dla tego celu, wywołuje różne wątpliwości.

* * *

Budżet państwowy nie jest tylko zagadnieniem skarbowym, jest jednocześnie zagadnieniem gospodarczym. W okresie kryzysu ciężary podatkowe, przy skurczonym z powodu niższych cen i obrotów dochodzie, przybierają na wadze. Budżet, a raczej gospodarka budżetowa posiada w chwili obecnej szczególne znaczenie dla całego życia gospodarczego. Regulowanie ich przez stosowanie ulg, względnie przeciwnie, przez przyciskanie fruby fiskalnej, nabiera w ciężkiej sytuacji gospodarczej szczególnego znaczenia. Minister Skarbu musi często dopomóc poszczególnym gałęziom, a nawet pojedynczym warsztatom gospodarczym, opierając się z drugiej strony psychozie nieplacenia. W tej trudnej polityce ma on do pomocy aparat, w którym np. 67% naczelników urzędów skarbowych nie posiada nawet średniego wykształcenia...

Wzrasta również w okresie depresji rola wydatków budżetowych, a w szczególności waga — dla skurczonego rynku — państwa jako odbiorcy.

Lecz jednocześnie maleje jakby ciężar gatunkowy budżetu i jego wykonania w całokształcie gospodarki finansowej państwa, a zwłaszcza w całokształcie

gospodarki finansowej publicznej. Gospodarka kasowa decyduje silniej o możliwościach gospodarki budżetowej, gospodarka funduszami obrotowymi, a przede wszystkim operacje kredytowe i gospodarka rezerwami skarbowymi, dostarcza większych środków dla oddziaływania na kształtowanie się konjunktury. Związek gospodarki finansowej państwa z gospodarką finansową samorządu staje się szczególnie ścisły, państwo musi w większym stopniu ingerować w gospodarkę samorządową, udzielając jej niejednokrotnie pomocy.

Wzrasta wreszcie znaczenie obciążeń społecznych, niesłusznie zresztą traktowanych niekiedy w jednej linii z zagadnieniami politycznymi.

* * *

Prócz chwili bieżącej budżet ma jednak i inne jeszcze tło, tło szersze. Polityka budżetowa i ściśle z nią związana polityka podatkowa musi uwzględnić nie tylko dzisiejszą fazę konjunktury — ostrą depresję i przewidywaną fazę następną, ale musi uwzględnić i fakt, że obok kryzysu konjunkturalnego przeżywamy kryzys strukturalny w rolnictwie, że przeżywamy wciąż ogólny wewnętrzny kryzys strukturalny, związany z budową państwa, escalationem z trzech odrębnych przez czas dłuższy organizmów, że — ponosząc niewątpliwie konsekwencje wojny — świat wkroczył w dłuższy okres spadającej konjunktury przy wydłużonych okresach recesji i depresji, a przy skróconych okresach poprawy i ożywienia, że nadto świat cały wstąpił w fazę przemian głębszych, ustrojowych przemian gospodarczo - społecznych, które dopiero krystalizują się.

Na tych przesłankach nastąpić musi gospodarcza przebudowa budżetu, przyczem trzeba będzie uwzględnić, że jesteśmy w rozwoju gospodarczym zapóźnieni, ale że dogonić rozwój gospodarczy innych państw będziemy mogli tylko drogą przyspieszonej ewolucji a nie skoków.

W takiej przebudowie gospodarczej budżetu niejednokrotnie trzeba będzie, pragnąc jak najusilniej realizacji danej zasady, cofnąć się nawet narazie na drodze do niej wiodącej i wolniej, niż dotąd po niej postępować.

Choć więc okres urzędowania gospodarstwa niepodległego państwa nie jest jeszcze zakończony, choć trwa wewnętrzny kryzys strukturalny — przeprowadzimy pewne najniezbędniejsze rzeczy, które tylko państwo mogło dziś u nas przeprowadzić — musimy — dla celu kompresji budżetu — zmniejszyć zakres działania i ściśleń zadania państwa, aczkolwiek niewątpliwie ewolucja ogólna idzie do gospodarki planowej, związanej — co wzmaga oczywiście interwencję i rolę państwa.

Przebudowa budżetu wydatków wymagać będzie ustalenia roli poszczególnych rodzajów wydatków, stopnia ich produktywności. Reforma systemu administracyjnego, usprawnienie administracji przy zmniejszeniu zakresu działania pocagnie za sobą spadek wydatków osobowych, lecz jednocześnie wysunie kwestję gruntownej reformy systemu uposażeń.

Przebudowa budżetu wydatków wymagać będzie rewizji całego szeregu zasad, zawartych w poszczególnych ustawach, a uchwalanych bez oglądania się na ich gospodarcze znaczenie i finansowe konsekwencje.

Te kilka uwag, które wskazuje na olbrzymie zadania

* * *

Izby ustawodawcze kończą swe prace nad budżetem na rok 1931/32. Zmiany wprowadzone do preliminarza przez Komisję budżetową Sejmu zmniejszają dochody z 2.890 milj. zł. do 2.857 milj. zł., a wydatki do tejże sumy. Zmiany te, stanowiące w lwiej części odbicie faktów (pożyczka zapalczana, fundusz drogowy), które zaszły w czasie prac Komisji, są wyrazem dążenia do urealnienia budżetu. Oczywiście dokonane posunięcia są niewspółmierne do całości zadania urealnienia budżetu, bowiem nawet gdyby natężenie depresji gospodarczej w niedługim czasie osłabło, dochody budżetowe (w pewnej części oparte na zeszlorocznych wynikach gospodarczych) będą zapewne mniejsze w roku 1931/32 niż w poprzednim. Redukcja budżetu o 200-300 milj. zł., będzie zdaje się nieunikniona.

Czy Izby ustawodawcze wybrać mogły inną drogę niż uchwalenie budżetu, który nie będzie mógł być wykonany? Czy miały odgadywać oscylacje konjunktury i ustalać dowolne szacunki przyszłych wpływów, lub szukać jakiejś bardziej realnej cyfry dochodów np. 2.600 milj. i rozdzielać ją pomiędzy poszczególne rubryki? Czy i jak można było obniżyć budżet? Budżet jest w dużej mierze sztywny. Dochody, które w zasadzie możnaby zniżyć, w praktyce same obniżają się poniżej niezbędnego minimum. Wydatki opierają się w znacznej części na ustawach i umowach, względnie nie podlegają dyskusji jako konieczności państwowe (wojsko), i tak zresztą w porównaniu do innych państw skromnie dotowane. Bardziej elastyczna część wydatków, związanych z fachową działalnością Ministerstw i programem inwestycyjnym, jest już zmniejszona do możliwych granic. W tym stanie rzeczy, poza drobnymi oszczędnościami, Izby przekazać musiały zadanie urealnienia budżetu jego wykonawcom, wskazując jedynie drogi – mianowicie ew. przerzucenie wydatków na inwestycje rentowne z budżetu na operacje kredytowe, oraz ewentualne cofnięcie 15%-owego dodatku uposażeniowego. Oczywiście, jeśli chodzi o operacje kredytowe, to nie może tu być mowy o *równoważeniu budżetu, lecz o pokrywaniu takich nadzwyczajnych wydatków produkcyjnych*, które z konieczności tylko trafiły do budżetu.

Druga droga – obcięcie uposażeń jest operacją bolesną. Reperkusje gospodarcze, niżki płac, a mianowicie zmniejszenie zdolności nabywczej pracowników państwowych, znalazłyby pewną rekompensatę w tem, że odpowiednio mniejsza część dochodu społecznego poszłaby na świadczenia na rzecz państwa i mogłaby być inaczej zużyta. Natomiast gorsze skutki to refleks pauperyzacji urzędników na ich pracę i przykład dla życia gospodarczego, pociągający za sobą ogólną niżkę płac.

Istnieją jednak inne jeszcze możliwości: najoszczędniej ustalone kredyty dają się niekiedy przy wydatkowaniu zredukować; w jakim stopniu i porządku ustali to dysponent budżetu – Rząd. Wreszcie możliwe są pewne, nieznaczne coprawda, przesunięcia w dochodach i wydatkach na drodze zapowiedzianych przez Pana Ministra Skarbu, nowych projektów ustawodawczych. W każdym razie wyrażam się staję, że punkt ciężkości urealnienia budżetu przenosi się na Rząd. W ten sposób potwierdza się raz jeszcze ta prawda, że w anormalnych warunkach, a za takie uważa się obecny okres kryzysu, uchwalanie budżetu przez Parlament staje się w dużej mierze formalnością.

W uchwalaniu budżetu leży środek ujawnienia i kontroli gospodarki finansowej Rządu. Właściwie podstawą takiej kontroli są tylko zamknięcia kasowe. Lecz jest to kontrola ex post. Ustalając budżet, Parlament określa jedynie ogólne normy przyszłego gospodarowania środkami państwa i plan podziału ich na cele i potrzeby, – plan, który zresztą jest w znacznej części ustawowo uregulowany. Pytanie, czy obecny system budżetowania, jest formą właściwą dla tego celu, wywołuje różne wątpliwości.

* * *

Budżet państwowy nie jest tylko zagadnieniem skarbowym, jest jednocześnie zagadnieniem gospodarczym. W okresie kryzysu ciężary podatkowe, przy skurczonym z powodu niższych cen i obrotów dochodzie, przybierają na wadze. Budżet, a raczej gospodarka budżetowa posiada w chwili obecnej szczególne znaczenie dla całego życia gospodarczego. Regulowanie ich przez stosowanie ulg, względnie przeciwnie, przez przyciskanie śruby fiskalnej, nabiera w ciężkiej sytuacji gospodarczej szczególnego znaczenia. Minister Skarbu musi często dopomóc poszczególnym gałęziom, a nawet pojedynczym warsztatom gospodarczym, opierając się

nfa, jakie ciąży na Izbach Prawodawczych (nieistniejący narazie naczelny organ samorządu gospodarczego nie może temsamem odegrać tu właściwej roli). Jeśli mówimy, że uchwalenie budżetu w okresach np. wojny, ostrego kryzysu politycznego czy gospodarczego staje się w dużej mierze fikcją, że wogóle sposób uchwalania budżetu winien ulec reformie, w kierunku ograniczenia do ogólnej oceny

gospodarczej i kontroli politycznej — to jednocześnie twierdzimy, że przebudowa (stopniowa) budżetu wymaga olbrzymiej szczegółowej pracy ustawodawczej, nie tylko w zakresie ustaw podatkowych, ściśle budżetowych i t. p., ale na drodze nowelizacji lub wydawania całego szeregu nowych ustaw, znajdujących pośredni wyraz w gospodarce budżetowej Państwa.

TADEUSZ LYCHOWSKI

BIEŻĄCE ZAGADNIENIA POLSKIEJ POLITYKI HANDLOWEJ

Wobec trudności zbytu na naturalnych rynkach naszego eksportu rolnego, należy go skierować do tych państw, które go nie krępują, zapewniając im wzajemne korzyści.

Polityka handlowa zagraniczna, zwana krótko polityką handlową, (gdź naogół poszczególne dziedziny wewnętrznej polityki handlowej, jak reglamentacja cen, opieka nad kupiectwem itd. wchodzi w dziedzinę innych galei polityki gospodarczej), ma za zadanie ochronę interesów gospodarczych państwa i jego obywateli w stosunkach z zagranicą. W zależności od ukształtowania się gospodarczego państwa, którego ma być narzędziem, może polityka handlowa kierować się różnymi drogami. Znane są dobrze różnice pomiędzy protekcjonizmem i liberalizmem celnym, administracyjnym itd. W Polsce, gdzie troska o bilans handlowy pokrywający się, niestety, niemal całkowicie z bilansem płatniczym i wywierający dlatego przemożny wpływ na ten ostatni, jest dominującym zagadnieniem polityki gospodarczej, polityka handlowa ma za zadanie zrównoważenie, o ile to jest tylko możliwe, do czasu, gdy poczyna do nas napływać szeroka fala obce kapitały, naszego bilansu handlowego, a więc z jednej strony możliwe ograniczenie przywozu, z drugiej zaś — popieranie wywozu.

Wywóz nasz, jak wywóz każdego małego przemysłowego kraju, jest niezróżniczkowany. Zajmuje w nim 57 proc. wartości mniejszej wywóz rolniczy, 15 — 16 proc. wywóz paliwa i ropy naftowej (z czego sam węgiel — powyżej 15 proc.), 13 proc. — wywóz metali i wyrobów metalurgicznych) z czego — cynk ok. 4,5 proc., a żelazo — ok. 3 proc., wreszcie materiały i wyroby włókniste — ok. 8 proc. Wynika z tego, iż cztery główne grupy towarowe (produkty rolne, węgiel i inne paliwa, metale i materiały włókniste) stanowią razem ok. 94 proc. naszego wywozu.

Nie w stosunku do każdej z tych grup wywozu rola polityki handlowej jest jednakowa. W chwili obecnej np. w stosunku do węgla nie ma ona zbyt wiele do czynienia. Ostatniem jej posunięciem w tej dziedzinie było wywalczenie w umowie gospodarczej z Niemcami kontyngentu węglowego na wywóz 250 tys. tonn miesięcznie do Niemiec. Poza tem przewidywane dojdzie do porozumienia węglowego dokona kiedyś niewątpliwie podziału rynków między przemysły zainteresowanych krajów i odbierze rządowej polityce handlowej wszelką troskę o popiera-

nie interesów tego wywozu. Sprawa wywozu żelaza a do pewnego stopnia i cynku jest w chwili obecnej w znacznej mierze zagadnieniem naszych stosunków z Rosją Sowiecką, a więc posiada odcinek terytorjalnie ograniczony. Poważna pozycja naszego wywozu metalurgicznego — rury — jest niewątpliwie przedmiotem troski polityki handlowej, zwłaszcza w stosunku do pewnych państw (Włochy), ale udział procentowy tego wywozu w stosunku do całości czyni żeń mimo wszystko zagadnienie raczej drobne. Wreszcie skromny odsetek naszego wywozu, przypadający na produkty włókienne, polityka handlowa stara się rozszerzyć przez penetrację na rynki przede wszystkim bałkańskie, gdzie istnieją jeszcze w tej chwili najlepsze warunki jego rozwoju wobec odpadnięcia rynku rosyjskiego dla eksportu środków spożycia w większym zakresie.

Pozostaje wywóz rolny, stanowiący ok. 60 proc., jak powiedzieliśmy, całkowitego naszego wywozu. Jest on dla nas szczególnie ważny jako związany organicznie z dochodem społecznym przeważającej części naszej ludności. Wywóz ten znajduje się w chwili obecnej w szczególnie trudnej sytuacji. O ile bowiem — jak wiadomo każdemu laikowi nawet — przedwojenne kierunki naszego wywozu przemysłowego szły ku wschodowi — na rynek rosyjski przede wszystkim, to nasz wywóz rolny niewątpliwie posiadał tendencję rozwojową ku zachodowi, do krajów deficytowych pod względem rolnym w Europie środkowej. Doniedawna jeszcze udział Niemiec w naszym wywozie wynosił powyżej 50 proc. (w 1928 r. — 34,5 proc.) Austrii — powyżej 10 proc. (1928 r. — 12,4 proc.), Czechosłowacji zaś również — powyżej 10 proc. (1928 r. 11 proc.). Razem zatem trzy te państwa odebrały w 1928-ym roku niemal 58 proc. całego naszego wywozu. W wywozie tym wywóz rolny stanowił pozycję dominującą. Do Niemiec szło wówczas powyżej 26 proc. całego naszego wywozu rolnego, do Austrii — 9 proc. i do Czechosłowacji — 9 proc. Wywóz rolny do tych trzech państw tylko stanowił zatem 44 proc. całego naszego wywozu rolnego, a ok. 25 proc. całego naszego wywozu wogóle.

Otóż od pewnego czasu na terenie tych trzech państw poczynają się mnożyć oznaki protekcjonizmu rolne-

z drugiej strony psychozie nieplacenia. W tej trudnej polityce ma on do pomocy aparat, w którym np. 67% naczelników urzędów skarbowych nie posiada nawet średniego wykształcenia...

Wzrasta również w okresie depresji rola wydatków budżetowych, a w szczególności waga – dla skurczonego rynku – państwa jako odbiorcy.

Lecz jednocześnie maleje jakby ciężar gatunkowy budżetu i jego wykonania w całości kształcie gospodarki finansowej państwa, a zwłaszcza w całości kształcie gospodarki finansowej publicznej. Gospodarka kasowa decyduje silniej o możliwościach gospodarki budżetowej, gospodarka funduszami obrotowymi, a przede wszystkim operacje kredytowe i gospodarka rezerwami skarbowymi, dostarcza większych środków dla oddziaływania na kształtowanie się konjunktury. Związek gospodarki finansowej państwa z gospodarką finansową samorządu staje się szczególnie ścisły, państwo musi w większym stopniu ingerować w gospodarkę samorządową, udzielając jej niejednokrotnie pomocy.

Wzrasta wreszcie znaczenie obciążeń społecznych, niesłusznie zresztą traktowanych niekiedy w jednej linii z zagadnieniami powyższymi.

* * *

Prócz chwili bieżącej budżet ma jednak i inne jeszcze tło, tło szersze. Polityka budżetowa i ściśle z nią związana polityka podatkowa musi uwzględnić nie tylko dzisiejszą fazę konjunktury – ostrą depresję i przewidywaną fazę następną, ale musi uwzględnić i fakt, że obok kryzysu konjunkturalnego przeżywamy kryzys strukturalny w rolnictwie, że przeżywamy wciąż ogólny wewnętrzny kryzys strukturalny, związany z budową państwa, scalanego z trzech odrębnych przez czas dłuższy organizmów, że – ponosząc niewątpliwie konsekwencje wojny – świat wkroczył w dłuższy okres spadającej konjunktury przy wydłużonych okresach recesji i depresji, a przy skróconych okresach poprawy i ożywienia, że nadto świat cały wstąpił w fazę przemian głębszych, ustrojowych przemian gospodarczo-społecznych, które dopiero krystalizują się.

Na tych przesłankach nastąpić musi gospodarcza przebudowa budżetu, przy czym trzeba będzie uwzględnić, że jesteśmy w rozwoju gospodarczym zapóźnieni, ale że dogonić rozwój gospodarczy innych państw będziemy mogli tylko drogą przyspieszonej ewolucji a nie skoków.

W takiej przebudowie gospodarczej budżetu niejednokrotnie trzeba będzie, pragnąc jak najusilniej realizacji danej zasady, cofnąć się nawet narazie na drodze do niej wiodącej i wolniej, niż dotąd po niej postępować.

Choć więc okres urzędowania gospodarstwa niepodległego państwa nie jest jeszcze zakończony, choć trwa wewnętrzny kryzys strukturalny – przeprowadziwszy pewne najniezbędniejsze rzeczy, które tylko państwo mogło dziś u nas przeprowadzić – musimy – dla celu kompresji budżetu – zmniejszyć zakres działania i ściśnić zadania państwa, aczkolwiek niewątpliwie ewolucja ogólna idzie do gospodarki planowej, związanej – co wzmaga oczywiście interwencję i rolę państwa.

Przebudowa budżetu wydatków wymagać będzie ustalenia roli poszczególnych rodzajów wydatków, stopnia ich produkcyjności. Reforma systemu administracyjnego, usprawnienie administracji przy zmniejszeniu zakresu działania pociągnie za sobą spadek wydatków osobowych, lecz jednocześnie wysunie kwestię gruntownej reformy systemu uposażeń.

Przebudowa budżetu wydatków wymagać będzie rewizji całego szeregu zasad, zawartych w poszczególnych ustawach, a uchwalanych bez oglądania się na ich gospodarcze znaczenie i finansowe konsekwencje.

Te kilka uwag, które wskazuje na olbrzymie zadania, jakie ciążyą na Izbach Prawodawczych (nieistniejący narazie naczelny organ samorządu gospodarczego nie może temsamem odegrać tu właściwej roli). Jeśli mówimy, że uchwalenie budżetu w okresach np. wojny, ostrego kryzysu politycznego czy gospodarczego staje się w dużej mierze fikcją, że wogóle sposób uchwalania budżetu winien ulec reformie, w kierunku ograniczenia do ogólnej oceny gospodarczej i kontroli politycznej – to jednocześnie twierdzimy, że przebudowa (stopniowa) budżetu wymaga olbrzymiej szczegółowej pracy ustawodawczej, nie tylko w zakresie ustaw podatkowych, ściśle budżetowych i t. p., ale na drodze nowelizacji lub wydawania całego szeregu nowych ustaw, znajdujących pośredni wyraz w gospodarce budżetowej Państwa.

istnienie warsztatów. Wielka zdolność ograniczania potrzeb drobnego rolnika, konieczność utrzymania się na roli wobec trudności znalezienia zarobku gdzieś indziej, wreszcie często zupełna niemożność sprzedaży wobec braku nabywców, — powodują w przeciwieństwie do krajów zamorskich, a w mniejszym stopniu także i do większości krajów europejskich pozorny brak skutków kryzysu w dziedzinie przesunięcia prawa własności. Należy jednak brać pod uwagę przesunięcia, które następują dopiero podczas likwidacji kryzysu, a także złożliwe jego skutki w dziedzinie cofnięcia postępu rolniczego. To ostatnie wyraża się w ekstensyfikacji produkcji, najsilniej zaznaczonej w dzielnicy zachodniej, gdzie poziom intensywności był i jest jeszcze najwyższy, a także w cofnięciu się znacznej liczby gospodarstw, zwłaszcza na wschodzie, od gospodarki rynkowej ku niemal całkowicie naturalnej. Rzucone w prasie rolniczej hasła dążenia do „samowystarczalności gospodarstw”, albo do „zmniejszenia płaszczyzny styczności z rynkiem” znalazło nader silne poparcie w realnej niemożności wydatkowania tego, czego się nie ma, t. j. pieniędzy. Zastępuje się nawozy sztuczne naturalnymi, zaprzestaje zakupu maszyn, używa tkanin samodziłowych w miejsce fabrycznych, konsumuje większe ilości własnych produktów hodowli, ograniczając inne potrzeby, minimalne wpływy pieniężne przeznaczają się na opędzenie sekwestratora. Jest to typowa „polityka przetrwania” i jakkolwiek ujemnie można ją ocenić — rolnictwo dzięki niej przetrwa.

Na pytanie, czy kryzys rolniczy może się skończyć w Polsce przed likwidacją światowej depresji cen zbożowych, należy odpowiedzieć twierdząco. Już dotychczasowe osłabienie intensywności produkcji,

a zwłaszcza nawożenia może przy normalnym urodzaju obniżyć zbiór co najmniej o tych kilka procent, które stanowią nadwyżki wywozowe. Można być niemal pewnym, że w r. 1931/32, albo najdalej 1932/33 Polska będzie musiała niedobór zboża pokrywać importem. Zwyczaj cen do poziomu importowego plus cło nie oznacza wprowadzenia jeszcze likwidacji przesilenia, ale stwarza możliwość tej likwidacji, poprzez powrót do rentowności produkcji i zdolność otrzymania kredytów konwersyjnych. Trudności zbytu trzody chlewnej ustąpią niewątpliwie po zlikwidowaniu nadprodukcji, można się nawet obawiać, by przejściowy brak podaży nie zahamował pięknie się rozwijającego przemysłu bekonowego. Najtrudniejsze do usunięcia będą trudności finansowe; wydadzą się tu nieuniknione pewne ofiary, jest również oczywiste, że rolnictwo wyjdzie z kryzysu nie tylko osłabione, ale i bardziej obciążone długami niż to miało miejsce w r. 1926, gdy kredyt jeszcze prawie nie istniał.

Z drugiej jednak strony musimy pamiętać i o odwrotnej stronie tego samego zagadnienia: jest możliwe i jest nawet pewne przy obecnej strukturze naszego gospodarstwa społecznego powtarzanie się co lat kilka ostrych kryzysów zbożowych, choćby równocześnie na rynkach światowych panowała względna równowaga. Wobec roli, jaką odgrywały w Polsce zboża, kryzys zbożowy jest z reguły kryzysem całego rolnictwa, a nie pozostaje bez wpływu także na położenie innych grup zawodowych. Problem usunięcia przyczyn tych częstych kryzysów, a przynajmniej ich złagodzenia, problem, wbrew pozorom, czysto strukturalny, wart jest szerszego niż dotąd uwzględnienia wśród zainteresowań polskich polityków gospodarczych.

HENRYK NIEWSKI

W SPRAWIE POLITYKI OBCIĄŻEŃ SPOŁECZNYCH

Na podstawie szczegółowych badań obecnych obciążeń społecznych możliwa i konieczna jest ich reforma, nie to kierunku zmniejszenia świadczeń a przebudowy ich systemu.

Posiadamy świadomą politykę społeczną, nie mamy jednak pewnej niemniej doniosłej dziedziny działalności, którą proponowalibyśmy nazwać „polityką obciążeń społecznych”. Polityka obciążeń społecznych ma posiadać ten sam przedmiot zainteresowań, co polityka społeczna, jednak przedmiot ten ma rozpatrywać z innego punktu widzenia, mianowicie z punktu widzenia kosztów.

Wszelka dziedzina nowoczesnej polityki winna się opierać między innymi na rezultatach bezstronnych badań naukowych, badań, o ile możliwości ilościowych.

Brak nam takich podstaw naukowych dla polityki obciążeń społecznych. Nie posiadamy dotychczas na dostatecznie wysokim poziomie naukowym podstawionych statystyk obciążenia społecznego produkcji. Należy tu dodać, dla usunięcia nieporozumień i zbytecznych złudzeń, że zagadnienia takiej statystyki należą do bardzo skomplikowanych i to nie tylko z punktu widzenia zebrania wiarogodnego i dosta-

tecnie zróżnicowanego materiału liczbowego, ale i z punktu widzenia czysto teoretycznego.

Dlatego też przed przystąpieniem do właściwych zagadnień polityki obciążeń społecznych pozwolę sobie sformułować, tytułem próby, kilka postulatów, dotyczących budowy podstaw naukowych interesującej nas tu dziedziny:

- 1) Należy poważnie opracować metody badania wysokości obciążeń społecznych produkcji.
- 2) Należy narzucić ubezpieczalniami społecznymi formularze statystyczne, przystosowane do powyższych metod. (Można się nie obawiać zwiększenia kosztów administracyjnych ubezpieczalni. Dla skompensowania nowych wydatków, wystarczą radykalnie usunąć różne „stare graty”, mianowicie sporą część zwykle niecelowej naszej statystyki ubezpieczeń społecznych).
- 3) Obliczanie obciążeń (z podziałami na ich rodzaje, gałęzie produkcji i okresy czasu) oraz analizę re-

HENRYK NIEWSKI

W sprawie polityki obciążeń społecznych*

Na podstawie szczegółowych badań obecnych obciążeń społecznych możliwa i konieczna jest ich reforma, nie w kierunku zmniejszenia świadczeń a przebudowy ich systemu.

Posiadamy świadomą politykę społeczną, nie mamy jednak pewnej niemniej doniosłej dziedziny działalności, którą proponowałbym nazwać „polityką obciążeń społecznych”. Polityka obciążeń społecznych ma posiadać ten sam przedmiot zainteresowań, co polityka społeczna, jednak przedmiot ten ma rozpatrywać z innego punktu widzenia, mianowicie z punktu widzenia *kosztów*.

Wszelka dziedzina nowoczesnej polityki winna się opierać między innymi na rezultatach bezstronnych badań naukowych, badań, o ile możliwości *ilościowych*.

Brak nam takich podstaw naukowych dla polityki obciążeń społecznych. Nie posiadamy dotychczas na dostatecznie wysokim poziomie naukowym postawionych statystyk obciążenia społecznego produkcji. Należy tu dodać, dla usunięcia nieporozumień i zbytecznych złudzeń, że zagadnienia takiej statystyki należą do bardzo skomplikowanych i to nie tylko z punktu widzenia zebrania wiarogodnego i dostatecznie zróżnicowanego materiału liczbowego, ale i z punktu widzenia czysto teoretycznego.

Dlatego też przed przystąpieniem do właściwych zagadnień polityki obciążeń społecznych pozwolę sobie sformułować, tytułem próby, kilka postulatów, dotyczących budowy podstaw naukowych interesującej nas tu dziedziny:

- 1) Należy poważnie opracować metody badania wysokości obciążeń społecznych produkcji.
- 2) Należy narzucić ubezpieczalniom społecznym formularze statystyczne, przystosowane do powyższych metod. (Można się nie obawiać zwiększenia kosztów administracyjnych ubezpieczalni. Dla skompensowania nowych wydatków wystarczy radykalnie usunąć różne „stare graty”, mianowicie sporą część zwykle niecelowej naszej statystyki ubezpieczeń społecznych).
- 3) Obliczanie obciążeń (z podziałami na ich rodzaje, gałęzie produkcji i okresy czasu) oraz analizę rezultatów należy powierzyć instytucji, posiadającej ogólne zaufanie.
- 4) Rezultaty tych obliczeń i badań muszą być *jawne* i periodycznie publikowane. (Robienie „tajemnicy urzędowej” byłoby w tym wypadku bezcelowe i z punktu widzenia gospodarczego szkodliwe).

Zanim owe postulaty będą zrealizowane (czego się, niestety, trudno spodziewać), spróbujmy sformułować wytyczne tymczasowe polskiej polityki ob-

* „Gospodarka Narodowa” 1931, nr 1.

zultatów należy powierzyć instytucji, posiadającej ogólne zaufanie.

4) Rezultaty tych obliczeń i badań muszą być jawne i percyjodycznie publikowane. (Robienie „tajemnicy urzędowej” byłoby w tym wypadku bezcelowe i z punktu widzenia gospodarczego szkodliwe).

Zanim owe postulaty będą zrealizowane (czego się niestety, trudno spodziewać), spróbujmy sformułować wytyczne tymczasowe polskiej polityki obciążeń społecznych. Przedtem jednak powiedzmy parę słów o przesądzie, że nasze obciążenie społeczne produkcji jest wogóle praktycznie równe zero.

Załóżmy, że pracodawca (lub pracodawcy danej gałęzi produkcji) wykazuje Z złotych robotniczych zarobków właściwych¹⁾. Przypuśćmy dalej, że do tych zarobków dochodzi jeszcze 15% obciążeń społecznych (składki ubezpieczeniowe pracodawcy, kwoty, o które zostały zwiększone stawki za przepracowane godziny nadliczbowe, koszty urlopów robotniczych). Pozwalam sobie twierdzić, że ostatnie założenie jest w przybliżeniu prawdziwe w odniesieniu do pewnych gałęzi naszego przemysłu. Razem zarobki właściwe robotników i obciążenia pracodawcy wynoszą:

$$Z + 0.15 Z = 1.15 Z$$

Spotkać się można z twierdzeniem, że owe 15% od Z zł. nie grają praktycznej roli w kalkulacji pracodawcy. Powiada się, że pracodawcy jedynie ze względów prestiżowych chcieliby zredukować (choćby do zera) te 15%. Czy jednak chodzi o względy prestiżowe? Żyjemy w przykrym okresie niskiego płac. Nie można wierzyć, że pracodawcy zmniejszają płace np. o 10% ze względów prestiżowych. Chodzi tu zapewne o „polepszenie” kalkulacji. Gdyby nie ten wzgląd, żaden rozsądny pracodawca nie wszedłby na niebezpieczną drogę niskiego płac. Przeprowadźmy ponownie nasz obrachunek sumy zarobków i obciążeń, zakładając niższą zarobków o 10% i niezmienny wymiar obciążeń. Zarobki wyniosą obecnie nie Z zł., ale $0.9 Z$ zł., natomiast obciążenia — nie $0.15 Z$ zł., ale 15% od $0.9 Z$ zł., czyli wyniosą $0.14 Z$ zł. Suma zarobków i obciążeń

$$0.9 Z + 0.14 Z = 1.04 Z$$

W razie natomiast pozostawienia płac w wysokości Z i zredukowania odnośnych obciążeń do zera, pracodawca płaciłby tylko kwotę Z , zaś przy niższym płac bez zredukowania obciążenia (pod względem wymiaru, a nie kwoty bezwzględnej) płaciłby $1.04 Z$. Jak wynika z uwag powyższych, zredukowanie sumy $1.15 Z$ do poziomu $1.04 Z$ wywiera wpływ na kalkulację pracodawcy, trudno więc twierdzić, że zredukowanie sumy $1.15 Z$ aż do poziomu Z nie miałoby wpływu na kalkulację!

Pomimo uwag powyższych rozpoczynam listę wytycznych polityki obciążeń od następującej tezy:

I) Nie należy w chwili obecnej zmniejszać obciążenia (procentowego) produkcji w Polsce.

II) Należy zbadać i w skrajny sposób wyzyskać możliwości wirement w obrębie istniejącego dziś systemu podziału obciążeń między pokrycia poszczegól-

gólnych świadczeń społecznych. Chodzi tu o rozbudowę ubezpieczeń długoterminowych kosztem krótkoterminowych świadczeń (ubezpieczenia chorobowego przedewszystkiem).

III) Należy rozpocząć na wielką skalę akcję, mającą na celu zmniejszenie ryzyk, pokrywanych przez ubezpieczenia społeczne.

Powyższe wytyczne pozwolę sobie uzupełnić kilkoma uwagami. Być może, że nie jest prawdą, iż ubezpieczenia społeczne są potężnym czynnikiem, przywiązuającym robotnika do państwa. Niemniej jednak pewnym jest, że redukcja świadczeń społecznych nastroja robotnika wrogo wobec państwa, co w okresach bardzo złej sytuacji gospodarczej może mieć groźne następstwa. Mówiliśmy teraz o redukcji świadczeń (względnie ich wymiaru), a nie wymiaru obciążeń. Znaczną redukcją wymiaru obciążeń (poza drobnym zmniejszeniem kosztów administracyjnych ubezpieczalni społecznych) może tylko w Polsce nastąpić przy redukcji wymiaru świadczeń społecznych, lub redukcji rezerw ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia czysto gospodarczego (kilkadziesiąt milionów tanich kredytów budowlanych) oraz matematyczno-ubezpieczeniowego jest naruszenie normalnego przyrostu tych rezerw niedopuszczalne! Zatem redukcja wymiaru obciążeń w Polsce obecnej możliwa jest tylko przez redukcję wymiaru świadczeń socjalnych, a to, jak wspominałem, jest niebezpieczne. Niewątpliwie korzyści gospodarcze mogłyby być zgóry przekreślone przez niedające się oszacować poważne straty polityczne. (Rozruchy na tle społecznych). Przytem, jak wynika z wyżej przeprowadzonych rachunków, suma zarobków właściwych i kwoty obciążeń (a dla pracodawcy ta suma jest przedewszystkiem interesująca, a nie jej podział między zarobki właściwe i kwotę obciążenia) będzie naskutek akcji niższego płac i tak zredukowana.

Można natomiast obciążenia pewne świadczenia krótkoterminowe (np. reforma kas chorych na wzór niemieckiej z 1950-go r.), wprowadzając jednocześnie np. b. skromne ubezpieczenie robotników na dożycie. Ujemnych skutków politycznych można się w tym wypadku nie spodziewać! System finansowy, przewidujący rezerwy w nowym ubezpieczeniu byłby z punktu widzenia gospodarczego korzystny (rozbudowa kredytów budowlanych).

Wreszcie kilka słów o III wytycznej. W polityce obciążeń społecznych trzeba budować plany w daleką przyszłość sięgające! Można zmniejszać pewne ryzyka przez ubezpieczenia społeczne pokrywające ryzyko choroby i ryzyko nieszczęśliwego wypadku przy pracy. W konsekwencji możnaby zredukować odnośne składki ubezpieczeniowe. W tym celu należy silnie uzależnić wymiar składki ubezpieczeniowej pracodawcy od poziomu higieny i bezpieczeństwa pracy w poszczególnych przedsiębiorstwach. (Dotychczas zależność takiej w ubezpieczeniu chorobowym wogóle nie ma, a w wypadkiem jest zbyt słaba). Niech ubezpieczalnie więcej niż dotychczas pomyślą o instruowaniu pracodawcy, jak podnosić poziom higieny i bezpieczeństwa pracy. Akcją redukcji ryzyka społeczno - ubezpieczeniowego możnaby łatwiej przeprowadzać, gdyby w wielkich miastach odstąpić nieco od zasady terytorjalności ubezpieczalni społecznych, gdyby wprowadzić pewien czynnik konkurencji między temi instytucjami.

¹⁾ Przez „zarobek właściwy” rozumiem wykazany na liście płac zarobek bez potrącenia składki ubezpieczeniowych pracownika, jego podatku i t. p., jednak po zredukowaniu wynagrodzenia za godziny nadliczbowe do normalnego poziomu: do zarobku właściwego wliczam też wynagrodzenie w naturze. Kwotę, o którą zostaje zredukowane wynagrodzenie za czas nadliczbowy uważam za obciążenie społeczne

ciążeń społecznych. Przedtem jednak powiedzmy parę słów o przesądzie, że nasze obciążenie społeczne produkcji jest wogóle praktycznie równe zeru.

Załóżmy, że pracodawca (lub pracodawcy danej gałęzi produkcji) wykazuje Z złotych robotniczych zarobków właściwych¹⁾. Przypuśćmy dalej, że do tych zarobków dochodzi jeszcze 15% obciążeń społecznych (składki ubezpieczeniowe pracodawcy, kwoty, o które zostały zwiększone stawki za przepracowane godziny nadliczbowe, koszty urlopów robotniczych). Pozwalam sobie twierdzić, że ostatnie założenie jest w przybliżeniu prawdziwe w odniesieniu do pewnych gałęzi naszego przemysłu. Razem zarobki właściwe robotników i obciążenia pracodawcy wynoszą: $Z + 0.15 Z = 1.15 Z$

Spotkać się można z twierdzeniem, że owe 15% od Z zł. nie grają praktycznej roli w kalkulacji pracodawcy. Powiada się, że pracodawcy jedynie ze względów prestiżowych chcieliby zredukować (choćby do zera) te 15%. Czy jednak chodzi o względy prestiżowe? Żyjemy w przykrym okresie niżki płac. Nie można uwierzyć, że pracodawcy zmniejszają płace np. o 10% ze względów prestiżowych. Chodzi tu na pewno o „polepszenie” kalkulacji. Gdyby nie ten взгляд, żaden rozsądny pracodawca nie wszedłby na niebezpieczną drogę niżki płac. Przeprowadzimy ponownie nasz obrachunek sumy zarobków i obciążeń, zakładając niżkę zarobków o 10% i niezmienny wymiar obciążeń. Zarobki wyniosą obecnie nie Z zł., ale $0.9 Z$ zł., natomiast obciążenia – nie $0.15 Z$ zł., ale 15% od $0.9 Z$ zł., czyli wyniosą $0.14 Z$ zł. Suma zarobków i obciążeń

$$0.9 Z + 0.14 Z = 1.04 Z$$

W razie natomiast pozostawienia płac w wysokości Z i zredukowania odnośnych obciążeń do zera, pracodawca płaciłby tylko kwotę Z , zaś przy niżce płac bez zredukowania obciążenia (pod względem wymiaru, a nie kwoty bezwzględnej) płaciłby $1.04 Z$. Jak wynika z uwag powyższych, zredukowanie sumy $1.15 Z$ do poziomu $1.04 Z$ wywiera wpływ na kalkulację pracodawcy, trudno więc twierdzić, że zredukowanie sumy $1.15 Z$ aż do poziomu Z nie miałyby wpływu na kalkulację!

Pomimo uwag powyższych rozpoczynam listę wytycznych polityki obciążeń od następującej tezy:

- I) Nie należy w chwili obecnej zmniejszać obciążenia (procentowego) produkcji w Polsce.
- II) Należy zbadać i w skrajny sposób wyzyskać możliwości virement w obrębie istniejącego dziś systemu podziału obciążeń między pokrycia poszczególnych świadczeń społecznych. Chodzi tu o rozbudowę ubezpieczeń długoterminowych kosztem krótkoterminowych świadczeń (ubezpieczenia chorobowego przedewszystkiem).

¹⁾ Przez „zarobek właściwy” rozumiem wykazany na liście płac zarobek bez potrącenia składek ubezpieczeniowych pracownika, jego podatku i t. p., jednak po zredukowaniu wynagrodzenia za godziny nadliczbowe do normalnego poziomu; do zarobku właściwego wliczam też wynagrodzenie w naturze. Kwotę, o którą zostaje zredukowane wynagrodzenie za czas nadliczbowy uważam za obciążenie społeczne.

III) Należy rozpocząć na wielką skalę akcję, mającą na celu zmniejszenie ryzyka, pokrywanych przez ubezpieczenia społeczne.

Powyższe wytyczne pozwolę sobie uzupełnić kilkoma uwagami. Być może, że nie jest prawdą, iż ubezpieczenia społeczne są potężnym czynnikiem, przywiązującym robotnika do państwa. Niemniej jednak pewnym jest, że redukcja świadczeń społecznych nastraja robotnika wrogo wobec państwa, co w okresach bardzo złej sytuacji gospodarczej może mieć groźne następstwa. Mówiliśmy teraz o redukcji świadczeń (względnie ich wymiaru), a nie wymiaru obciążeń. Znaczna redukcja wymiaru obciążeń (poza drobnym zmniejszeniem kosztów administracyjnych ubezpieczalni społecznych) może tylko w Polsce nastąpić przy redukcji wymiaru świadczeń społecznych, lub redukcji rezerw ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia czysto gospodarczego (kilkadziesiąt milionów tanich kredytów budowlanych) oraz matematyczno-ubezpieczeniowego jest naruszeniem normalnego przyrostu tych rezerw niedopuszczalne! Zatem redukcja wymiaru obciążeń w Polsce obecnej możliwa jest tylko przez redukcję wymiaru świadczeń socjalnych, a to, jak wspominałem, jest niebezpieczne. Niewątpliwie korzyści gospodarcze mogłyby być zgóry przekreślone przez niedające się oszacować poważne straty polityczne. (Rozruchy na tle społecznym). Przytem, jak wynika z wyżej przeprowadzonych rachunków, suma zarobków właściwych i kwoty obciążeń (a dla pracodawcy ta suma jest przede wszystkim interesująca, a nie jej podział między zarobki właściwe i kwotę obciążenia) będzie naskutek akcji niżki płac i tak zredukowana.

Można natomiast obciąć pewne świadczenia krótkoterminowe (np. reforma kas chorych na wzór niemieckiej z 1930-go r.), wprowadzając jednocześnie np. b. skromne ubezpieczenie robotników na dożycie. Ujemnych skutków politycznych można się w tym wypadku nie spodziewać! System finansowy, przewidujący rezerwy w nowym ubezpieczeniu byłby z punktu widzenia gospodarczego korzystny (rozbudowa kredytów budowlanych).

Wreszcie kilka słów o III wytycznej. W polityce obciążeń społecznych trzeba budować plany w daleką przyszłość sięgające! Można zmniejszać pewne ryzyka przez ubezpieczenia społeczne pokrywane: ryzyko choroby i ryzyko nieszczęśliwego wypadku przy pracy. W konsekwencji możnaby zredukować odnośne składki ubezpieczeniowe. W tym celu należy silnie uzależnić wymiar składki ubezpieczeniowej pracodawcy od poziomu higieny i bezpieczeństwa pracy w poszczególnych przedsiębiorstwach. (Dotychczas zależności takiej w ubezpieczeniu chorobowym w ogóle nie ma, a w wypadkowym jest zbyt słaba). Niech ubezpieczalnie więcej niż dotychczas pomyślą o instruowaniu pracodawcy, jak podnosić poziom higieny i bezpieczeństwa pracy. Akcję redukcji ryzyka społeczno-ubezpieczeniowych możnaby łatwiej przeprowadzać, gdyby w wielkich miastach odstąpić nieco od zasady terytorjalności ubezpieczalni społecznych, gdyby wprowadzić pewien czynnik konkurencji między temi instytucjami.