

*Tomasz Skrzyński*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Polityka antykryzysowa prezydenta Herberta Clarka Hoovera w latach 1929–1931**

### **1. Wprowadzenie**

Prezydent Herbert Clark Hoover pozostawił po sobie opinię nieudolnego polityka i przywódcy, który przyczynił się do największego kryzysu w historii gospodarczej. Opinia ta niewątpliwie była wspierana przez zwolenników Partii Demokratycznej, którzy czerpali korzyści z przeciwstawiania H.C. Hoovera F.D. Roosveltovi. Spowodowało to, że w zapomnienie popadły jego wcześniejsze dokonania w zakresie tworzenia podstaw aktywnej polityki państwa mającej na celu stabilizację cyklu koniunkturalnego. Dokonania te wiążą się z okresem pełnienia przez H.C. Hoovera funkcji sekretarza handlu podczas sprawowania władzy przez prezydentów W. Hardinga i J.C. Coolidge'a, kiedy to H.C. Hoover cieszył się powszechnym szacunkiem, a także z pierwszymi latami wielkiego kryzysu<sup>1</sup>. Jednak swoją działalność w tym zakresie rozpoczął już przed I wojną światową.

### **2. Okres przed I wojną światową**

Początki jego działalności sięgają okresu sprzed I wojny światowej, gdy odnosił on sukcesy jako powszechnie szanowany przedsiębiorca. Będąc z wy-

---

<sup>1</sup> R.S. Mc Evaline, *Great Depression, America 1929–1941*, Times Book, New York 2002, s. 52.

kształcenia inżynierem, postrzegał zarządzanie jako naukowy proces wymagający optymalizacji w celu uniknięcia niepotrzebnych strat. Stosując metody rodzaje się w tym okresie nowoczesnego zarządzania, podobnie jak wielu innych tzw. postępowych biznesmenów widział konieczność przeniesienia ich na grunt makroekonomiczny. Był przy tym przekonany, że model wolnej konkurencji A. Smitha w żadnym wypadku nie odzwierciedla rzeczywistości, a siły gospodarcze należy poddać ludzkiej kontroli<sup>2</sup>. Kwestionował istnienie obiektywnych praw rządzących życiem gospodarczym, w tym przede wszystkim negował nieuchronność występowania cyklu koniunkturalnego: „Niektórzy ekonomiści i przedsiębiorcy stale przypominają nam, że fluktuacje gospodarki podczas cyklu koniunkturalnego są nieuniknione, że istnieją spadki i wzrosty popytu na różnego rodzaju dobra i usługi, które z natury rzeczy nie mogą zostać poddane regulacji. Mam wątpliwości, czy istnieją poważne podstawy do takich stwierdzeń”<sup>3</sup>. Jednocześnie H.C. Hoover był głęboko przywiązany do amerykańskiej tradycji i proponowane przez niego działania miały być prowadzone w jej duchu. Zwolennicy „kooperatywnej konkurencji” (*cooperative competition*), do których się zaliczał, uważali, że jest możliwa stabilizacja i zarządzanie gospodarką bez powstania nadmiernie rozrośniętej biurokracji rządowej czy monopolu. Miało się tak dzieć dzięki stworzeniu ogólnokrajowych organizacji gospodarczych, skupiających różnego rodzaju grupy zawodowe, w tym zwłaszcza inżynierów i statystyków. Organizacje te, odpowiednio zarządzane, miały dostarczać metod inteligentnego planowania i racjonalizacji, bez poświęcania kreatywności i przedsiębiorczości, postrzeganych jako główne cechy amerykańskich biznesmenów<sup>4</sup>. Wśród tego typu organizacji wymienić należy przede wszystkim kierowany przez H.C. Hoovera Committee of Elimination of Waste, pod którego egidą opublikowano raport dotyczący metod stabilizacji działalności gospodarczej. Niezwykle istotnym elementem właściwego zarządzania przedsiębiorstwem według powyższego raportu miało być zachowanie stabilności zatrudnienia w trakcie fluktuacji gospodarczych. Zadania tego miał podjąć się zarówno sektor prywatny, jak i rząd. Działania podejmowane w tym zakresie przez przedsiębiorstwa miały być korzystne zarówno dla pracowników, jak i pracodawców dzięki redukcji bezrobocia z jednej strony i wzrostowi efektywności oraz zysków z drugiej<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> E.B. Metcalf, *Secretary Hoover and Emergence of Macroeconomic Management*, „Business History Review” 1975, vol. 49, nr 1, s. 61.

<sup>3</sup> W.J. Barber, *From New Era to New Deal. Herbert Hoover, the Economists, and the American Economic Policy 1921–1933*, University Press, Cambridge 1985, s. 15.

<sup>4</sup> E.W. Hawley, *H. Hoover and Economic Stabilization 1920–1921* [w:] *Herbert Hoover as Secretary of Commerce*, red. E.W. Hawley, <http://books.google.com/books?id=8R4UmnJhxLoC&pg=PP1&dq=Herbert+Hoover,+as+secretary+of+commerce&hl=pl>, s. 47.

<sup>5</sup> E.B. Metcalf, *op. cit.*, s. 62.

### 3. Herbert Clark Hoover jako sekretarz handlu

W latach 20. ubiegłego wieku jedną z centralnych kwestii podnoszonych podczas toczonych wówczas w USA debat ekonomicznych było zapewnienie stabilności gospodarki, którą regularnie wstrząsały kryzysy. Główną rolę w tych debatach ze strony rządu odegrał H.C. Hoover<sup>6</sup>. Jako znany wcześniej „postępowy” przedsiębiorca został on mianowany w marcu 1921 r. przez prezydenta W. Hardinga, na skutek różnego rodzaju nacisków politycznych ze strony lewego skrzydła partii republikańskiej, na stanowisko sekretarza handlu<sup>7</sup>. Na stanowisku tym pozostał kolejne dziewięć lat, do czasu swojego wyboru na prezydenta USA. W tym okresie kontynuował swoją działalność mającą na celu stworzenie metod skutecznego kontrolowania przebiegu cyklu koniunkturalnego. W wyniku jego pracy i współpracowników udało się stworzyć niezwykle spójną wizję funkcjonowania gospodarki niepodatnej na wstrząsy. Koncepcje te obejmowały prowadzenie przez władze gospodarcze optymalnej polityki fiskalnej i monetarnej (pozostawionej w gestii Rezerwy Federalnej), procesy koordynacji ze strony sektora prywatnego oraz zmniejszenie asymetrii informacji poprzez publikację wiarygodnych statystyk gospodarczych<sup>8</sup>. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejsze znaczenie ma utworzenie przez H.C. Hoovera Prezydenckiej Konferencji do Spraw Bezrobocia (President’s Conference on Unemployment), której celem było znalezienie sposobów zmniejszenia bezrobocia i jego skutków w okresie dekoniunktury gospodarczej: „Prezydencka Konferencja do Spraw Bezrobocia powstała przede wszystkim w celu ulżenia doli czterech milionów bezrobotnych na skutek kryzysu z 1921 r.”<sup>9</sup>. Do współpracy z Konferencją udało mu się zaprosić w charakterze doradców wielu czołowych ekonomistów akademickich oraz przedstawicieli biznesu, takich np. jak W.C. Mitchell (założyciel National Bureau of Economic Research – NBER) czy O.D. Young (wiceprezes General Electric).

Wśród wielu publikacji wydanych pod egidą Konferencji, dotyczących różnych dziedzin życia gospodarczego, na szczególną uwagę zasługują te, w których poruszona jest kwestia właściwej polityki fiskalnej w okresie kryzysu. Postawiona została w nich teza, że wydatki na różnego rodzaju roboty publiczne

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 61.

<sup>7</sup> M.N. Rothbard, *America’s Great Depression*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2000, s. 189.

<sup>8</sup> W.J. Barber, *op. cit.*, s. 11.

<sup>9</sup> H. Hoover, *Foreword [w:] Business Cycles and Unemployment. Report and Recommendations of a Committee of the President’s Conference on Unemployment*, McGraw-Hill, New York 1923, s. V.

mogą złagodzić wahania aktywności gospodarczej i zatrudnienia<sup>10</sup>. W raporcie z 1921 r. przedstawiono argumenty wspierające powyższe twierdzenie. Wynika z nich, że prawidłowo rozpoznano zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie efekty ekspansywnej polityki fiskalnej w okresie dekoniunktury. Dodatkowy strumień zamówień ze strony rządu będzie miał znacznie szersze oddziaływanie niż tylko poprzez dokonane zakupy dóbr i usług w sektorze budowlanym. Wykreowane w ten sposób dochody przyczynią się do wzrostu popytu na dobra konsumpcyjne (co z kolei spowoduje wzrost dochodów w tym sektorze), przeznaczonego na zakupy kolejnych dóbr i usług konsumpcyjnych. Uważano przy tym, że roboty publiczne mają być prowadzone tylko w koniecznym zakresie i powinny podlegać rachunkowi ekonomicznemu. Nie powinny również stanowić jednej z form zasiłków dla bezrobotnych, a przyczyniać się do wzrostu zatrudnienia<sup>11</sup>. Niezwykle istotne jest też odpowiednie zgranie robót publicznych w czasie z aktywnością sektora prywatnego. W okresie koniunktury gospodarczej nakłady na roboty publiczne należy zmniejszać, a w okresie kryzysu zwiększać. Powoduje to spadek ich kosztów globalnych w okresie pełnego cyklu koniunkturalnego. Odpowiednio zorganizowane, przyczyniają się również do zmniejszenia kosztów społecznych bezrobocia, bez konieczności wzrostu nakładów na świadczenia o charakterze charytatywnym<sup>12</sup>.

Problem właściwego przygotowania i finansowania robót publicznych porwócił w wydanej w 1930 r. we współpracy z NBER pracy pt. *Planning and Control of Public Works* autorstwa L. Wolmana. Przedstawiono w nim ówczesny stan zaawansowania rozważań teoretycznych na temat skutków robót publicznych dla gospodarki, będący w zasadzie podsumowaniem oraz częściowym rozwinięciem głoszonych wcześniej tez. Pojawiły się także elementy polemiczne w sporach toczonych z przeciwnikami interwencji państwa w gospodarkę. Głównym zarzutem z ich strony był, używając współczesnej terminologii ekonomicznej, efekt wypierania. Argument ten został odparty poprzez stwierdzenie, że w okresie kryzysu pojawiają się w gospodarce nadwyżki kapitału, dla których nie ma odpowiednio zyskownego i bezpiecznego zastosowania. Działania ze strony czynników rządowych (zarówno na poziomie federalnym jak i stanowym) inicjujących roboty publiczne powodują, że nadwyżki te znajdują zastosowanie z pożytkiem dla gospodarki<sup>13</sup>. Praca zawiera także omówienie doświadczeń z pierwszych miesięcy wielkiego kryzysu. Za sukces uznano, że po raz pierwszy w historii roboty publiczne utraciły swój dotychczasowy, procykliczny charakter, zamiast tego oddziałując na gospodarkę amerykańską antycyklicznie. Wska-

<sup>10</sup> W.J. Barber, *op. cit.*, s. 16.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 16–17.

<sup>12</sup> O.T. Mallery, *The Long Range Planning of Public Works [w:] Business Cycles and Unemployment...*, s. 231–232.

<sup>13</sup> L. Wolman, *Planning and Controlling of Public Works*, NBER Inc., New York 1930, s. 176.

zono jednocześnie na fakt, że w okresie kryzysu niezwykle istotne jest, aby już w momencie jego rozpoczęcia podjęto zdecydowane działania zmierzające do łagodzenia jego skutków. Ma to znaczenie nie tylko praktyczne, ale również psychologiczne, pokazując zdecydowanie władz gospodarczych. W opracowaniu przedstawiono także zaawansowane metody organizacji, kontroli oraz finansowania robót publicznych<sup>14</sup>.

#### 4. Początek wielkiego kryzysu

Szczyt cyklu koniunkturalnego przypadł na okres wiosna–lato 1929 r. Wskaźnik produkcji przemysłowej obliczany przez Rezerwę Federalną osiągnął swoje maksimum w czerwcu na poziomie 126 pkt (w październiku spadł do poziomu 117 pkt)<sup>15</sup>. Budownictwo i przemysł samochodowy zaczęły podupadać już w 1928 r. Maksimum wydatków na dobra trwałe przypadło na pierwszy kwartał 1929 r., a ogólny szczyt aktywności gospodarczej został osiągnięty w sierpniu tego roku<sup>16</sup>. Od tego momentu spowolnienie gospodarcze zamieniło się w recesję. W początkowym okresie spadki wskaźników koniunktury, aczkolwiek nieporównywalne z późniejszymi, były znaczne. W okresie od sierpnia do października 1929 r. produkcja, ceny hurtowe oraz dochody osobiste spadały w ujęciu rocznym odpowiednio o 20%, 13,5% i 17%<sup>17</sup>. Amerykański eksport spadł pomiędzy wrześniem a grudniem tego roku o 20%<sup>18</sup>. Realny PNB USA w okresie 1929–1930 w ujęciu kwartalnym przedstawia tabela 1.

#### 5. Roboty publiczne

Jak wspomniano, jednym z głównych elementów polityki antykryzysowej prezydenta H.C. Hoovera było oddziaływanie na popyt globalny. Odbywało się to na kilka sposobów. Jednym z nich był szeroko zakrojony program robót publicznych oraz stymulowanie inwestycji w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, znajdujących się wprawdzie w rękach prywatnych, jednakże na

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. XXI–XXIV.

<sup>15</sup> K. Galbraith, *The Great Crash*, Penguin Books, New York 1975, s. 45.

<sup>16</sup> T.E. Hall, J.D. Ferguson, *The Great Depression. An International Disaster of Perverse Economic Policies*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2001, s. 65.

<sup>17</sup> M. Friedman, A.J. Schwartz, *A Monetary History of the United States 1867–1960*, Princeton University Press, Princeton 1963, s. 306.

<sup>18</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 48.

Tabela 1. Realny PNB USA w latach 1929–1931 w ujęciu kwartalnym

Kwartał/rok	Realny PNB USA (w cenach z 1972 r.) w mld dolarów
I/1929	308,94
II/1929	321,65
III/1929	323,69
IV/1929	308,45
I/1930	297,27
II/1930	295,58
III/1930	281,13
IV/1930	268,10
I/1931	268,66
II/1931	273,35
III/1931	262,62
IV/1931	249,14

Źródło: N.S. Balke, R.J. Gordon, *Appendix B: Historical Data* [w:] *The American Business Cycle: Continuity and Change*, red. R.J. Gordon, Chicago University Press, Chicago 1986, s. 794.

Tabela 2. Wartość nowych inwestycji w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej i sektorze publicznym w latach 1929–1930 (w mln dolarów)

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej	1929	1930	Zmiana (w %)
Koleje	592	606	+2,4
Energetyka	350	377	+7,7
Telefon i telegraf	354	333	-5,9
Przemysł gazowniczy	185	181	-2,2
Razem	1481	1497	+2,1
Sektor Publiczny			
budżet federalny	155	209	+34,8
budżety stanowe	2331	2649	+13,6
Razem sektor publiczny	2486	2858	+15,0

Źródło: W.J. Barber, *op. cit.*, s. 93.

których działalność miały wpływ czynniki rządowe. Już w początkowych miesiącach wielkiego kryzysu prezydent H.C. Hoover zachęcał gubernatorów stanów, aby przygotowali programy inwestycji w infrastrukturę, zapewniając ich wsparcie finansowe<sup>19</sup>. Ich podstawę miała stanowić istniejąca w 1929 r. nadwyżka budżetowa, wynosząca 1,175 mld dolarów<sup>20</sup>. Z kolei przedstawiciele przedsiębiorstw użyteczności publicznej zobowiązali się do podwyższenia nakładów na inwestycje. Rezultaty tych działań przedstawia tabela 2.

## 6. Polityka wysokich płac

Dążąc do zachowania siły nabywczej pracowników, prezydent H.C. Hoover w listopadzie 1929 r. zorganizował szereg konferencji z przedstawicielami największych przedsiębiorstw głównych branż gospodarki amerykańskiej. Ich celem było przede wszystkim zapobieżenie spadkowi płac i wzrostowi bezrobocia poprzez uzgodnienie odpowiedniego zarządzania przedsiębiorstwami. W okresie recesji miały zmniejszyć się zyski, a nie płace. Jeśli konieczne byłoby zmniejszenie produkcji, należało skrócić czas pracy, a nie zmniejszyć zatrudnienie. Inwestycje powinny zostać zachowane na tym samym poziomie, a nawet zwiększone. Początkowo prezydencki program spotkał się z pozytywną reakcją amerykańskich przedsiębiorców, którzy publicznie 5 grudnia 1929 r. zobowiązali się do jego przestrzegania<sup>21</sup>. H. Ford, w celu poprawy nastrojów, posunął się nawet do podwyżki płac w swoich zakładach<sup>22</sup>. Najskuteczniejszym elementem tego planu okazała się stabilizacja płac. W 1930 r. jedynie 7% firm objętych statystykami obniżyło płace, w przeciwieństwie do sytuacji z 1921 r., w którym uczyniło tak 92% przedsiębiorstw<sup>23</sup>. Sytuacja zmieniła się jednak na jesieni 1931 r., gdy we wrześniu tego roku US. Steel ogłosił 10-procentową redukcję płac. Pozostałe wielkie przedsiębiorstwa poszły w jego ślady i program się załamał<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 80.

<sup>20</sup> T.E. Hall, J.D. Ferguson, *op. cit.*, s. 105.

<sup>21</sup> G. Smiley, *Rethinking the Great Depression*, Ivan R. Dee, Chicago 2002, s. 12.

<sup>22</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 73.

<sup>23</sup> W.J. Barber, *op. cit.*, s. 85.

<sup>24</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 75.

## 7. Obniżka podatków

Korzystając z nadwyżki budżetowej, administracja prezydenta H.C. Hoovera zaplanowała na 1930 r. obniżkę podatków. W późniejszych ocenach rezultatów jej walki z kryzysem decyzja ta zyskała najwyższą notę ze wszystkich podjętych działań, ponieważ nigdy wcześniej w podobnych okolicznościach nie podjęto podobnych działań. „Sam Keynes nie spisałby się lepiej”, pisał później jeden z historyków<sup>25</sup>. W rzeczywistości jednak obniżka podatków nie była planowanym elementem walki z kryzysem. Została bowiem zaplanowana jeszcze przed rozpoczęciem recesji i jej wprowadzenie w życie należy potraktować jako element przekonania prezydenta H.C. Hoovera, że w celu poprawy nastrojów należy działać tak, jakby nic się złego w gospodarce nie stało. Sama obniżka podatków nie była zbyt duża – jej skutki oceniane są jedynie na ok. 160 mln dolarów, co stanowiło tylko 4% planowanych dochodów departamentu skarbu<sup>26</sup>.

## 8. Stabilizacja poprzez zmianę oczekiwań

Prezydent H.C. Hoover zdawał sobie sprawę z tego, że przywrócenie gospodarki USA na ścieżkę wzrostu gospodarczego wymaga poprawy nastrojów panujących w społeczeństwie. Jednak kroki, jakie podjął w tym celu, należy uznać za nietrafione. Metodą, jaką przyjął, było ograniczanie się do publikacji informacji pozytywnych i prawie całkowite ukrywanie informacji negatywnych. Prezydent H.C. Hoover uważał bowiem, że podawanie do publicznej wiadomości skali załamania gospodarczego będzie powodowało pogłębianie się tego załamania<sup>27</sup>. Takie działania prowadziły w rzeczywistości do utraty przez rząd zaufania społecznego.

Elementem działań mających na celu przywrócenie optymizmu było również obejmowanie patronatu nad różnego rodzaju organizacjami, których celem miała być samoorganizacja i mobilizacja sektora prywatnego do walki ze skutkami załamania gospodarczego. Prezydent H.C. Hoover wierzył bowiem w zdolność społeczeństwa do samoorganizacji<sup>28</sup>. Żadna z organizacji nie osiągnęła jednak sukcesu. Pierwsza z nich, National Business Survey Conference, mająca w założeniu koordynować działania przedsiębiorców, została bardzo szybko, wobec braku chęci rzeczywistej współpracy w kręgach gospodarczych, rozwiązana i nie

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 73.

<sup>26</sup> W.J. Barber, *op. cit.*, s. 86.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>28</sup> S. Ratner, J.H. Soltow, R. Sylla, *The Evolution of the American Economy Growth, Welfare and Decision Making*, Macmillan, New York 1993, s. 433.



odegrała żadnej roli. Pomimo niepowodzenia, prezydent H.C. Hoover utworzył kolejną organizację – National Credit Corporation, zrzeszającą amerykańskie banki. Również i w tym przypadku zakładane cele nie zostały osiągnięte. Nie udało się przywrócić zaufania w sektorze finansowym ani zwiększyć dostępności kredytów dla przedsiębiorstw<sup>29</sup>. Skala kryzysu była zbyt duża i tylko zdecydowane posunięcia ze strony rządu mogły przynieść rezultat. Menedżerowie, spodziewając się dalszego pogorszenia sytuacji, obniżali produkcję i ceny, nie wierząc w polepszenie stanu gospodarki. Z mikroekonomicznego punktu widzenia ich zachowanie było racjonalne, jednak w skali makro prowadziło to do pogłębienia kryzysu.

## 9. Taryfa Smoota-Hawleya

Wśród organizacji założonych pod patronatem prezydenta H.C. Hoovera należy zwrócić uwagę na działalność, założonej jeszcze w czerwcu 1929 r., The Federal Farm Board. Wobec pogarszającej się w latach 20. ubiegłego wieku sytuacji amerykańskiego rolnictwa miała ona za zadanie stabilizację rynku rolnego i dochodów farmerów. W tym celu domagano się wprowadzenia ceł importowych na zboża. Żądania takie wysuwano już podczas recesji w 1921 r., jednakże uchwały kongresu w tej sprawie były dwukrotnie wetowane przez prezydenta C. Coolidge'a. Prezydent H.C. Hoover był zwolennikiem protekcjonizmu, musiał jednak pokonać opór Kongresu. Początkowo, za jego aprobatą, uchwalono w 1929 r. Agricultural Marketing Act. W myśl tej uchwały przeznaczono 100 mln dolarów z budżetu federalnego na niskoprocentowane pożyczki umożliwiające wspólnotom farmerskim skup i magazynowanie zbóż. Miało to zatrzymać spadki cen artykułów rolnych. W pierwszym okresie obowiązywania nowych regulacji udało się ustabilizować rynek. Problemy zaczęły się wiosną 1930 r., gdy ceny pszenicy zaczęły spadać. Co więcej, farmerzy licząc na stabilne ceny, zasiali więcej zbóż w niż w 1929 r., co dodatkowo pogorszyło sytuację. Kongres uchwalił dodatkowe 100 mln dolarów na skup zbóż, jednak nie zapobiegło to dalszym spadkom cen. The Federal Farm Board rozpoczęła sprzedaż swoich zapasów, pogłębiając kryzys w rolnictwie. W tej sytuacji postulat wprowadzenia ceł spotkał się z większym zrozumieniem, a przedstawiciele kolejnych branż gospodarki amerykańskiej zażądali ochrony także dla własnej produkcji<sup>30</sup>. Proces legislacyjny trwał ponad czternaście miesięcy. Już w 1929 r. prezydentowi H.C. Hooverowi udało się przekonać do nowych taryf Izbę Reprezentantów, potrzebna była jeszcze zgoda Senatu. Należało pogodzić sprzeczne interesy róż-

<sup>29</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 77.

<sup>30</sup> G. Smiley, *op. cit.*, s. 13–14.

nych grup biznesu. Głównymi beneficjentami podwyżki ceł miał stać się przemysł lekki, narażony na konkurencję ze strony przemysłu europejskiego, oraz farmerzy zamieszkujący obszar nadgraniczny z Kanadą, których produkty nie były w stanie rywalizować z tanią żywnością importowaną z tego kraju. Przemysł ciężki oraz farmerzy z południowych stanów byli nastawieni antyprotekcjonistycznie. Produkcja masowa umożliwiła zdobycie przez duże firmy amerykańskie przewagi na rynkach międzynarodowych. Obawiano się, że wprowadzenie nowych ceł spowoduje działania odwetowe ze strony innych państw, co mogłoby narazić amerykański przemysł na poważne straty. Farmerzy z południa, których dochody opierały się przede wszystkim na eksporcie bawełny, wyrażali podobne obawy. Pomimo to zwolennikom protekcjonizmu udało się stworzyć skuteczne lobby optujące za uchwaleniem zwiększenia ceł. Dużym sukcesem stało się pozyskanie tradycyjnie niechętnych tego typu działań związków zawodowych, w tym największej amerykańskiej centrali AFL<sup>31</sup>. Z kolei przeciwko podwyżce ceł zdecydowanie wypowiedzieli się amerykańscy ekonomiści. Z inicjatywy C. Wilcoxa, P. Douglas, profesor ekonomii na uniwersytecie w Chicago, w marcu 1930 r. zredagował i przesłał do prasy tekst oświadczenia, w którym jednoznacznie opowiedział się przeciwko nowym taryfom oraz wezwał do poparcia swoich tez przez środowisko naukowe. Protest odbił się szerokim echem, swoje wsparcie zgłosiło wiele czołowych ekonomistów z I. Fisherem na czele, który zasugerował jego rozesłanie do wszystkich członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Ekonomistów. Udało się uzyskać poparcie ponad 1250 osób. W maju 1930 r. dokument wraz z podpisami został przekazany prezydentowi H.C. Hooverowi oraz autorom nowych regulacji celnych<sup>32</sup>. Pomimo to, w czerwcu 1931 r. Senat, wobec wcześniejszej aprobaty Izby Reprezentantów, uchwalił podwyżki ceł na większość dóbr importowanych przez USA, znane od nazwisk projektodawców pod nazwą *Smoot-Hawley Tariff*. Nie udało się uniknąć podziałów politycznych, uchwała przeszła głównie głosami Partii Republikańskiej, demokraci w większości byli przeciw<sup>33</sup>. Dokument, podobnie jak wcześniejsze tego typu uchwały, składał się z czterech części: w pierwszej wymieniono towary podlegające oceleniu, w drugiej dobra nieobjęte nowymi stawkami, trzecia część zawierała kraje, których nowe stawki nie dotyczyły (głównie były i obecne kolonie USA – np. Filipiny i Puerto Rico), czwarta – regulacje prawne i administracyjne dotyczące wprowadzenia uchwały w życie<sup>34</sup>. Nowe stawki celne częściowo uwzględniały interesy wielkich przedsiębiorstw, obniżono cła na nowe samochody, aluminium

<sup>31</sup> B. Eichengreen, *The Political Economy of Smoot-Hawley*, „Research in Economic History” 1989, nr 12, s. 38.

<sup>32</sup> F.F. Whitson, *The Economists' Tariff Protest of 1930*, „American Economic Review” 1942, vol. 32, nr 2, s. 356.

<sup>33</sup> B. Eichengreen, *op. cit.*, s. 40.

<sup>34</sup> A. Berglund, *The Tariff Act of 1930*, „American Economic Review” 1930, vol. 20, nr 3, s. 469.

i niektóre wyroby przemysłu chemicznego. Zgodnie z oczekiwaniami zostały podniesione cła na produkty rolne oraz surowce. Podwyżki sięgały od 50% do nawet 100%. Podwyżki ceł na wyroby przemysłowe nie były tak wysokie. Przede wszystkim rekompensowały podwyżki ceł na surowce oraz ropę naftową, jedynie w niektórych przypadkach zdecydowano się na zwiększenie ochrony celnej<sup>35</sup>. Według zwolenników uchwały 63% amerykańskiego importu pozostawało wolne od cła. Średnia stawka celna na wszystkie dobra (zarówno objęte jak i nieobjęte cłami) wynosiła 16,6%<sup>36</sup>. Argumentacja ta miała na celu ukrycie faktu, że w dużej części przypadków (np. manganu) wprowadzono cła zaporowe. W rzeczywistości średnia stawka celna na produkty objęte nową uchwałą wzrosła z wysokiego już poziomu 33% do ponad 40%<sup>37</sup>. Był to najwyższy w historii USA jednorazowy wzrost stawek celnych. Celem tego wzrostu było zwiększenie ochrony amerykańskich przedsiębiorstw wytwarzających produkty, narażonych na konkurencję ze strony firm zagranicznych, a w branżach, w których udało się im zdobyć przewagę, w obawie przed retorsjami, stawki celne pozostały na niezmiennym poziomie bądź zostały zredukowane. Udało się osiągnąć jedynie częściowo. Zgodnie z przewidywaniami odpowiedzią ze strony innych państw były działania odwetowe. Proces podnoszenia stawek celnych na świecie rozpoczął się jeszcze w 1929 r., jednak były to działania o charakterze wyprzedzającym wobec posunięć administracji amerykańskiej. W marcu Francja wprowadziła cła na samochody. Australia w kwietniu 1930 r. wprowadziła nową taryfę celną o znacznie zwiększonych stawkach. Prawdziwa fala wzrostu ceł przetoczyła się przez świat dopiero po wprowadzeniu w życie taryfy Smoota-Hawleya. Kolejne kraje, których gospodarki ucierpiały, podnosiły cła. Hiszpania wprowadziła nowe cła na owoce, Szwajcaria na wyroby przemysłowe (w tym zegarki) oraz ogłosiła bojkot amerykańskich towarów, Kanada na produkty rolne, Włochy m.in. na oliwę i samochody. Nowe stawki celne wprowadziły także Kuba, Meksyk i Nowa Zelandia<sup>38</sup>.

## 10. Pomoc społeczna

Działania administracji prezydenta H.C. Hoovera w obszarze pomocy społecznej dobrze odzwierciedlają jego poglądy. Wspomnianą powyżej wiarę prezydenta w zdolność społeczeństwa do samoorganizacji obrazuje założenie wiosną 1930 r. President's Emergency Committee for Employment, przekształconego

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 471.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 473.

<sup>37</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 83.

<sup>38</sup> Ch.P. Kindelberger, *The World in Depression 1929–1939*, Pelikan Books, New York 1987, s. 125.

w sierpniu 1931 r. w President's Organization of Unemployment. Celem tych organizacji miała być walka z rosnącym bezrobociem poprzez zbieranie i publikowanie (głównie pozytywnych) informacji na temat zatrudnienia oraz dostępnych środków pomocy społecznej. W rzeczywistości obie organizacje ograniczały się przede wszystkim do publikowania ogłoszeń o charakterze propagandowym w różnego rodzaju czasopismach oraz mających stymulować gromadzenie funduszy na działalność dobroczynną. Bezpośrednią pomoc społeczną ze strony rządu prezydent H.C. Hoover uważał za demoralizującą i szkodliwą<sup>39</sup>. Stąd też bezpośrednio wydatki z budżetu przeznaczone na ten cel wzrosły z niecałych 100 mln dolarów w 1920 r. do 208 mln dolarów w 1932 r. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiło to jedynie 1,67 dolara<sup>40</sup>. Pomoc ta była rozdzielana przede wszystkim przez władze lokalne i z pewnością była niewystarczająca. Przykładem może być Filadelfia, gdzie system pomocy społecznej uważany był za jeden z najbardziej efektywnych w USA. Dzięki współpracy władz i organizacji charytatywnych udało się zgromadzić środki umożliwiające w 1932 r. przeznaczanie miesięcznie 1 mln dolarów na różnego rodzaju formy pomocy dla najbardziej potrzebujących. Pozwalało to wypłacać zasiłki w formie bonów umożliwiających dokonywanie zakupów artykułów pierwszej potrzeby w wysokości ok. 2 dolarów tygodniowo na osobę. Rodziny wielodzietne otrzymywały dodatkowo żywność i używaną odzież. W czerwcu 1932 r. środki zarówno prywatne, jak i publiczne skończyły się i ok. 57 tys. rodzin pozostało bez żadnej pomocy<sup>41</sup>.

## 11. Rezultaty

W początkowym okresie wielkiego kryzysu rezultaty podjętych przez administrację prezydenta H.C. Hoovera działań z pewnością złagodziły skutki recesji. Narzucające się porównania z okresem 1920–1921 pokazują, że w latach 1929–1930 skala załamania gospodarczego była podobna i istniała nadzieja na stosunkowo szybką poprawę sytuacji<sup>42</sup>. Nie wszystko jednak szło po myśli prezydenta. Wielkie firmy, wbrew złożonym wcześniej obietnicom, nie zwiększały inwestycji. W koncepcji H.C. Hoovera inwestycje rządowe w infrastrukturę, wraz ze wzrostem inwestycji w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej oraz wielkich firmach, miały stymulować inwestycje w małych firmach. W rzeczywistości jednak inwestycje w gospodarce amerykańskiej spadały zarówno w 1929 r., jak

<sup>39</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 69.

<sup>40</sup> J.T. Patterson, *America's Struggle against Poverty 1900–1994*, Harvard University Press, Cambridge MA 1994, s. 56.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>42</sup> W.J. Barber, *op. cit.*, s. 96.

i w 1930 r. o ok. 35% rocznie<sup>43</sup>. Nie spełniły się nadzieje na pobudzenie gospodarki poprzez budownictwo. Impuls rozwojowy okazał się za słaby. Pojawiła się deflacja – CPI w 1930 r. spadł o 2,6%<sup>44</sup>. Jedyną wielkością makroekonomiczną, która rosła, było bezrobocie. Wynosiło ono w 1931 r. 16,1%, wobec 8,8% w 1930 r. i 3,1% w 1929 r.<sup>45</sup>

## 12. Zakończenie

Działania podjęte przez administrację prezydenta H.C. Hoovera były z pewnością zbyt skromne w porównaniu ze skalą załamania gospodarczego spowodowanego przez wielki kryzys. Miały być skuteczne przy znacznie mniejszej recesji, podobnej do tej z lat 1920–1921. Na ich niepowodzenie wpłynęło także załamanie się amerykańskiego systemu finansowego, na co H.C. Hoover nie miał wpływu, które było skutkiem błędów popełnionych przez Rezerwę Federalną. Międzynarodowy charakter kryzysu, który z całą siłą ujawnił się wiosną 1931 r., także nie poprawiał sytuacji gospodarki amerykańskiej. Należy jednak podkreślić, że H.C. Hoover był pierwszym prezydentem w historii USA, który podjął działania zmierzające do zwalczania kryzysu. Rok 1931 był także, oprócz 1936 r., rokiem, w którym miała miejsce najbardziej ekspansywna polityka fiskalna w okresie wielkiego kryzysu<sup>46</sup>. Nie ustrzeżono się jednak przed popełnieniem błędów. Do najcięższych w skutkach należy niewątpliwie taryfa Smoota-Hawleya, która doprowadziła do pogłębienia skali światowego załamania gospodarczego poprzez drastyczne ograniczenie wymiany międzynarodowej.

Bez działalności President's Conference on Unemployment niemożliwy byłby też *New Deal*. Dzięki temu programowi stworzono bowiem ramy teoretyczne wspierające pogląd, że w wypadku kryzysu możliwa i celowa jest działalność agend rządowych mających na celu jego łagodzenie. W publikacjach związanych z tym programem pojawiło się również wiele praktycznych wskazówek, jak tego dokonać. Zasługi H.C. Hoovera uznał jeden z twórców *New Deal* R.G. Tugwell: „Idee zawarte w uchwałach *New Deal* były kompilacją tych, które dojrzały pod egidą H.C. Hoovera (...). Wszyscy mamy wiele do zawdzięczenia Hooverowi [zwłaszcza] jego dążeniom do poszerzania dostępnej wiedzy, jego wsparciu udzielanemu naukowcom, organizowanym przez niego badaniom (...).

<sup>43</sup> R.S. Mc Evaline, *op. cit.*, s. 73.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 74.

<sup>45</sup> B. Mitchell, *Depression Decade. From New Era through New Deal 1929–1941*, M.E. Sharpe Inc., New York 1975, s. 452.

<sup>46</sup> E.C. Brown, *Fiscal Policies in Thirties: A Reappraisal*, „American Economic Review” 1956, vol. 46, nr 4, s. 864.

Trust mózgow zawdzięcza większość swoich materiałów Hooverowskiemu komitetowi lub pracom powstałym pod patronatem prezydenta”<sup>47</sup>.

Wspomniana na wstępie niekorzystna opinia dotycząca polityki prowadzonej przez H.C. Hoovera zasługuje zatem na rewizję. Do jej powstania przyczynił się niewątpliwie okres, kiedy w polityce gospodarczej rządu USA nastąpił zwrot w kierunku działań o charakterze konserwatywnym (druga połowa 1931 r. – początek 1933 r.). Spowodowało to, że jego wcześniejsze dokonania uległy zapomnieniu. Bardziej obiektywne spojrzenie nakazuje zatem stwierdzić, że pomimo podjętych wcześniej przygotowań do interwencji państwa w przypadku załamania gospodarczego, udało się jedynie, i to tylko w początkowym okresie, złagodzić skutki wielkiego kryzysu. Instytucje powołane przez prezydenta H.C. Hoovera stworzyły jednak ramy teoretyczne, które uitorowały drogę New Deal. Niewątpliwie były również jednym ze źródeł inspiracji dla J.M. Keynesa. Na bardziej wyważoną ocenę działań administracji amerykańskiej w latach 1929–1933 powinien także wpłynąć fakt, że również prezydentowi F.D. Roosveltowi nie udało się uniknąć wielu błędów, które niewątpliwie przyczyniły się do przedłużenia trwania wielkiego kryzysu w USA.

## Literatura

- Balke N.S., Gordon R.J., *Appendix B: Historical Data* [w:] *The American Business Cycle: Continuity and Change*, red. R.J. Gordon, Chicago University Press, Chicago 1986.
- Barber W.J., *From New Era to New Deal. Herbert Hoover, the Economists, and the American Economic Policy 1921–1933*, University Press, Cambridge 1985.
- Berglund A., *The Tariff Act of 1930*, „American Economic Review” 1930, vol. 20, nr 3.
- Brown E.C., *Fiscal Policies in Thirties: A Reappraisal*, „American Economic Review” 1956, vol. 46, nr 4.
- Eichengreen B., *The Political Economy of Smoot-Hawley*, „Research in Economic History” 1989, nr 12.
- Friedman M., Schwartz A.J., *A Monetary History of the United States 1867–1960*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Galbraith K., *The Great Crash*, Penguin Books, New York 1975.
- Hall T.E., Ferguson J.D., *The Great Depression. An International Disaster of Perverse Economic Policies*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2001.
- Hawley E.W., *H. Hoover and Economic Stabilization 1920–1921* [w:] *Herbert Hoover as Secretary of Commerce*, red. E.W. Hawley, <http://books.google.com/books?id=8R4UmnJhxLoC&pg=PP1&q=Herbert+Hoover,+as+secretary+of+commerce&hl=pl>.
- Hoover H., *Foreword* [w:] *Business Cycles and Unemployment. Report and Recommendations of a Committee of the President's Conference on Unemployment*, McGraw-Hill, New York 1923.
- Kindelberger Ch.P., *The World in Depression 1929–1939*, Pelikan Books, New York 1987.

<sup>47</sup> R.G. Tugwell, *The New Deal: The Contribution of Herbert Hoover*, praca niepublikowana, za: W.J. Barber, *op. cit.*, s. 195.

- Mallery O.T., *The Long Range Planning of Public Works [w:] Business Cycles and Unemployment. Report and Recommendations of a Committee of the President's Conference on Unemployment*, McGraw-Hill, New York 1923.
- Mitchell B., *Depression Decade. From New Era through New Deal 1929–1941*, M.E. Sharpe Inc., New York 1975.
- Mc Evaline R.S., *Great Depression, America 1929–1941*, Times Book, New York 2002.
- Metcalf E.B., *Secretary Hoover and Emergence of Macroeconomic Management*, „Business History Review” 1975, vol. 49, nr 1.
- Patterson J.T., *America's Struggle against Poverty 1900–1994*, Harvard University Press, Cambridge MA 1994.
- Ratner S., Soltow J.H., Sylla R., *The Evolution of the American Economy Growth, Welfare and Decision Making*, Macmillan, New York 1993.
- Rothbard M.N., *America's Great Depression*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2000.
- Smiley R., *Rethinking the Great Depression*, Ivan R. Dee, Chicago 2002.
- Tugwell R.G., *The New Deal: The Contribution of Herbert Hoover*, praca niepublikowana.
- Whitson F.F., *The Economists' Tariff Protest of 1930*, „American Economic Review” 1942, vol. 32, nr 2.
- Wolman L., *Planning and Controlling of Public Works*, NBER Inc., New York 1930.

### President Herbert Clark Hoover's Anti-Crisis Policies in 1929–1931

President H.C. Hoover is regarded in history as an inept politician who failed to solve the problems of the Great Depression; moreover, he is believed to have deepened and prolonged the crisis. Such a view, however, is erroneous. The institutions established under his aegis in the 1920s provided a theoretical framework for supporting the state's active engagement in the economy, offering a number of practical and effective measures for counteracting the crisis. The scale of the world's economic breakdown in the 1930s prevented Hoover's administration from introducing effective measures. It was not until the introduction of J.M. Keynes' breakthrough methods that the crisis could be counteracted in an effective way.

**Tomasz Skrzyński** – magister, asystent w Katedrze Historii Myśli Ekonomicznej na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* teoria ekonomii a kryzysy gospodarcze.

*e-mail:* tomasz.skrzynski@uek.krakow.pl