

Część III

Wielki Kryzys 1929–1933

7. SYMPTOMY KRYZYSU: HOOVER I *LAISSEZ-FAIRE*

Jeśli rząd nie chce zaostriąć kryzysu, lecz złagodzić jego przebieg, to jako jedyną słuszną zasadę postępowania powinien przyjąć *laissez-faire*, czyli niewtrącanie się do gospodarki. Niezbędne dostosowanie będzie miało łagodny przebieg pod warunkiem, że rząd powstrzyma się od ingerowania w ceny i płace oraz od likwidacji firm, a także zaniecha gróźb takiego działania. Jakakolwiek pomoc dla upadających firm opóźnia ich zlikwidowanie i pogarsza trudną sytuację. Podwyższanie płac powoduje masowe bezrobocie, utrzymywanie określonych cen skutkuje zaleganiem niesprzedanych nadwyżek, a nawet ich wzrostem. Ponadto radykalna redukcja budżetu – cięcie podatków i wydatków – przyspieszy dostosowanie, powodując wzrost oszczędności i inwestycji w stosunku do konsumpcji. Wydatki rządu, bez względu na to, jaką nada im się nazwę, mają charakter wyłącznie konsumpcyjny, toteż cięcia w budżecie skutkują zawsze zwiększeniem środków przeznaczanych na inwestycje w stosunku do środków na konsumpcję i zapewniają rentowność przedsięwzięciom, które pierwotnie były chybione i przynosiły straty. Z tego powodu w okresie kryzysu rząd powinien zmniejszyć budżet i ściśle przestrzegać zasady nieingerowania w gospodarkę. Z punktu widzenia modnych dziś teorii ekonomicznych takie zalecenie jest całkowicie przestarzałe. Tymczasem współczesna ekonomia dostarcza więcej argumentów na jego poparcie niż ekonomia dziewiętnastowieczna.

Do zasady *laissez-faire* na ogół stosowano się w Ameryce w trakcie kryzysów przed 1929 rokiem. Precedensem była tu reakcja na pierwszy Wielki Kryzys w Ameryce w 1819 roku, kiedy to rząd ograniczył się do złagodzenia warunków płatności za państwową ziemię. Zasady *laissez-faire* ściśle przestrzegał prezydent Van Buren w okresie paniki 1837 roku oraz następne rządy federalne. Łamały ją głównie rządy stanowe, które niekiedy pozwalały kontynuować działalność niewypłacalnym bankom, nie zobowiązując ich do spłaty należności¹. W trakcie kryzysu 1920–1921

¹ Na temat znaczenia tego faktu dla amerykańskiej historii pieniądza zob. Vera C. Smith, *The Rationale of Central Banking*, London 1936.

ingerencje rządu były poważniejsze, ale pozwolono na spadek płac oraz zmniejszono wydatki rządu i podatki. Ten kryzys skończył się po roku, kiedy „po raz ostatni przywrócono w naturalny sposób pełne zatrudnienie”, jak pisał dr Benjamin M. Anderson.

Jak widać, zasadę *laissez-faire* dyktowały zarówno poprawna teoria, jak i precedens w historii. Tymczasem w 1929 roku brutalnie ją podeptano. Rząd prezydenta Hoovera wprowadził, jak to ujął Anderson, „Nowy Ład Hoovera”. Jeżeli bowiem zdefiniujemy „Nowy Ład” jako program antykryzysowy, w którym się wprowadza na dużą skalę planowanie gospodarcze i ingerowanie rządu w gospodarkę – wyrażające się m.in. powstrzymaniem spadku płac i cen, ekspansją kredytową, pomocą dla słabych firm i zwiększeniem wydatków rządowych (np. na zwalczanie bezrobocia i roboty publiczne) – to Herberta Clarka Hoovera musimy uznać za twórcę Nowego Ładu w Ameryce. Od samego początku kryzysu działania Hoovera miały na celu pogwałcenie zasad *laissez-faire*. Składając swój urząd, zostawiał gospodarkę pogrążoną w bezprecedensowym kryzysie, który trwał już 3 lata i nie dawał nadziei na szybką poprawę i zmniejszenie ogromnego bezrobocia, sięgającego 25 procent siły roboczej.

Rola Hoovera jako twórcy rewolucyjnego programu centralnego planowania, które miało zaradzić kryzysowi, była niesłusznie lekceważona przez historyków. Franklin D. Roosevelt właściwie tylko rozwinął koncepcje, które zaczął realizować jego poprzednik. Naśmiewanie się z tragicznej porażki Hoovera w walce z kryzysem, która miała być rzekomo przykładem zastosowania zasady *laissez-faire*, świadczy o rażącym niezrozumieniu historycznych wydarzeń. Klęskę Hoovera należy interpretować jako wynik nieefektywności centralnego planowania, a nie rezultat niedoskonałości wolnego rynku.

Aby unaocznić interwencjonistyczny charakter działań rządu Hoovera, które miały zażegnać kryzys, można zacytować streszczenie jego programu, które on sam przedstawił w czasie prezydenckiej kampanii w 1932 roku:

możliśmy nie robić nic. To doprowadziłoby do ostatecznej katastrofy. Reagując na zaistniałą sytuację, przedstawiliśmy przedsiębiorcom i Kongresowi największy w dziejach republiki program obrony i kontrataku. Wprowadziliśmy go w życie. (...) Do tej pory żaden rząd w Waszyngtonie nie chciał wziąć tak dużej odpowiedzialności za przywództwo w czasach kryzysu. (...) Po raz pierwszy w historii kryzysów dywidendy, zyski i koszty utrzymania zostały obniżone, zanim spadły płace. (...) Płace nie uległy redukcji aż do czasu, kiedy zmniejszyły się koszty utrzymania, a zyski zostały właściwie wyeliminowane. Dziś nasze płace należą do najwyższych na świecie. Stworzyliśmy nowe miejsca pracy i tchnęliśmy nowe życie w cały system gospodarczy; jeszcze nigdy w historii naszego kraju nie pojawiła się koncepcja, która dałaby tak wiele (...) „zwykłym mężczyznom

i kobietom”. Niektórzy reakcyjni ekonomiści przekonywali nas, że powinniśmy pozwolić na to, żeby likwidacja firm trwała aż do czasu, gdy kryzys sięgnie dna (...). Zdecydowaliśmy, że nie będziemy słuchać rad zwolenników likwidacji prowadzącej do ponurego końca i nie będziemy się biernie przyglądać temu, jak rzesze dłużników Stanów Zjednoczonych ogłaszają bankructwo, a oszczędności naszych obywateli wyparowują².

Rozwój interwencjonizmu Hoovera: bezrobocie

Interwencjonistyczne pomysły Hoovera nie wzięły się, oczywiście, znikąd. Jeśli chcemy dobrze zrozumieć, dlaczego Hoover tak łatwo i z tak dużym poparciem społecznym zdołał podważyć zasady, którymi się kierowano w czasie poprzednich kryzysów, warto prześledzić ich podłoże i zmiany zachodzące w całym kraju.

Herbert Clark Hoover był politykiem „postępowym”. Jak widzieliśmy, jako pierwszy chciał zniechęcić banki inwestycyjne do udzielania pożyczek zagranicznych. Charakterystyczną cechą brutalnych ingerencji Hoovera było to, że przeprowadzał je w białych rękawiczkach. Na przykład nakłaniał biznesmenów do „dobrowolnej” akceptacji działań, które chciał podjąć rząd, ale dawał jednocześnie do zrozumienia, że jeśli „dobrowolny” wybór przedsiębiorców będzie niewłaściwy, to wkrótce rząd sięgnie po środki przymusu.

Kiedy po długim pobycie za granicą Hoover wrócił po wojnie do Stanów Zjednoczonych, miał już przygotowany „Program odbudowy”. Dziś takie programy są na porządku dziennym, ale w czasach niewinności USA był nowością. Podobnie jak wszystkie takie programy akcentował znaczenie centralnego planowania, przedstawionego jako „dobrowolne” współdziałanie pod „centralnym nadzorem”³. Rząd miał korygować „nasze drobne zaniedbania”, takie jak słabo rozwinięte systemy opieki zdrowotnej i szkolnictwa, „odpady przemysłowe”, brak dbałości o zasoby, niedobry nawyk przeciwstawiania się uzwiązkowieniu, a także okresowe bezrobocie. Plan Hoovera zawierał propozycje podniesienia podatków spadkowych, budowy państwowych zapór wodnych oraz – co znamienne – regulacji giełdy, która wyeliminowałaby „szaleńczą spekulację”. Odnajdujemy tu pierwsze

² Cytaty z wystąpienia 11 sierpnia po przyjęciu nominacji na kandydata w wyborach prezydenckich oraz z przemówienia wygłoszonego 4 października w Des Moines. Wyczerpujące omówienie wystąpień Hoovera i jego programu antykryzysowego można znaleźć w: William Starr Myers i Walter H. Newton, *The Hoover Administration*, New York 1936, cz. 1; William Starr Myers (red.), *The State Papers of Herbert Hoover*, New York 1934. Zob. też Herbert Hoover, *Memoirs of Herbert Hoover*, New York 1937, t. 3.

³ Zob. Joseph Dorfman, *The Economic Mind in American Civilization*, New York 1959, t. 14, s. 27.

oznaki niechęci Hoovera do giełdy, która to niechęć miała się stać jednym z głównych wątków jego prezydentury⁴. Hoover, który – trzeba to przyznać – nigdy nie udawał wielkiego obrońcy leseferyzmu, za którego teraz uważa go większość społeczeństwa, dodaje, że niektórzy odebrali jego program jako „radykalny”, i tak rzeczywiście mogło być.

Hoover w swoim programie był tak dalece postępowy, że Louis Brandeis, Herbert Croly z „New Republic”, „pułkownik” Edward M. House, Franklin D. Roosevelt i inni wybitni demokraci chcieli go rekomendować jako kandydata na prezydenta⁵.

Hoover kontynuował politykę interwencjonizmu w 1920 roku. Dla naszych rozważań najistotniejsza jest konferencja dotycząca stosunków między robotnikami a menedżerami, której Hoover przewodniczył w latach 1919–1920 na polecenie prezydenta Wilsona i we współpracy z Sekretarzem Pracy Williamem B. Wilsonem, byłym funkcjonariuszem Amerykańskiego Związku Zawodowego Górników (United Mine Workers of America). Uczestnicy konferencji, m.in. „postępowcy”, tacy jak przywódca związkowi Julius Rosenwald, Oscar Straus i Owen D. Young czy ekonomista Frank W. Taussig, proponowali rozszerzenie programu umów zbiorowych, krytykowali „związki firmowe”, nawoływali do zniesienia pracy dzieci i wzywali do wprowadzenia państwowego ubezpieczenia emerytalnego, skrócenia czasu pracy, „zapewnienia lepszych mieszkań”, wprowadzenia ubezpieczenia zdrowotnego oraz państwowego arbitrażu w sporach pracowniczych. Propozycje te odzwierciedlały poglądy Hoovera⁶.

Prezydent Harding powołał Hoovera na stanowisko Sekretarza Handlu w marcu 1921 roku pod naciskiem lewego skrzydła Partii Republikańskiej, któremu przewodził William Allen White i sędzia Nathan Miller z Nowego Jorku. (Hoover należał do polityków nowego typu, którzy bez trudu znajdują sobie miejsce w każdej partii). Jak widzieliśmy, w czasie kryzysu w latach 1920–1921 rząd kierował się na ogół zasadami *laissez-faire*, ale nie była to zasługa Herberta Hoovera. Przeciwnie, Hoover „postanowił przebudować Amerykę”⁷. Stanowisko w rządzie przyjął pod warunkiem, że będzie miał wpływ na wszystkie decyzje rządu dotyczące gospodarki.

⁴ Hoover, *Memoirs*, t. 2, s. 29. Możemy tu odnaleźć charakterystyczną pokrętną retorykę Hoovera: „Podkreślałem, że te udoskonalenia można wprowadzić bez konieczności nadzoru rządu, ale rząd powinien je wspierać badaniami, przywództwem intelektualnym [sic!] oraz blokowaniem nadużycia władzy”.

⁵ Zob. Arthur M. Schlesinger, jun., *The Crisis of the Old Order, 1919–1933*, Boston 1957, s. 81 i n.; Harris Gaylord Warren, *Herbert Hoover and the Great Depression*, New York 1959, s. 24 i n.

⁶ Hoover zauważa, że „skrajna prawica”, a zwłaszcza bostońska Izba Handlowa były nastawione – co rozumiały – wrogo do tych propozycji. Zob. też: Eugene Lyons, *Our Unknown Ex-President*, New York 1948, s. 213–214.

⁷ Hoover do Wesleya C. Mitchella, 29 czerwca 1921, w: Lucy Sprague Mitchell, *Two Lives*, New York 1953, s. 364.

Chciał przekształcić Departament Handlu w „ekonomicznego edukatora Amerykanów (którego bardzo potrzebowali)”⁸. Zaraz po objęciu urzędu Hoover przystąpił do organizowania konferencji i komitetu, które miałyby się zająć bezrobociem. Komitet otworzył swoje placówki we wszystkich stanach, gdzie panowało duże bezrobocie, oraz podlegające im jednostki w okręgach samorządowych, a także municypalne komitety ratunkowe w 31 miastach⁹. Komitet organizował pomoc dla bezrobotnych i koordynował współpracę między samorządami a rządem federalnym.

Jak wspomina Hoover:

Zorganizowaliśmy współpracę między władzami federalnymi, stanowymi i municypalnymi w celu zwiększenia zasięgu robót publicznych. Przekonaliśmy pracodawców, żeby „rozdzielić” pracę wśród pracowników, zapewniając jak największej ich liczbie jakikolwiek dochód. Powołaliśmy do życia przedsiębiorstwa, które miały się zajmować odbudową, remontami, a także – tam gdzie było to możliwe – budową nowych osiedli¹⁰.

Standard Oil z New Jersey ogłosił, że starszych pracowników będzie zwalniał w ostatniej kolejności, a ponadto zwiększył nakłady na remonty i produkcję przeznaczoną na tworzenie zapasów. Również zakłady U.S. Steel zaraz po zakończeniu konferencji przeznaczyły 10 milionów dolarów na remonty¹¹. Jak widać, największe firmy z miejsca zaakceptowały zalecenia sformułowane na konferencji.

Na szczęście, w chwili kiedy te praktyki mogłyby wywrzeć wpływ na gospodarkę, kryzys miał się już ku końcowi, ale były one złowieszczą zapowiedzią tego, co miało się dokonać w czasie kolejnych kryzysów, a przybrało tak tragiczną formę wraz z nadejściem kryzysu w 1929 roku. Owe praktyki również noszą piętno charakteru Hoovera. Przymus i planowanie rządu nazywa się tu dla niepoznaki „dobrowolną współpracą”. W opisie proponowanych metod działania jest mowa o „mobilizacji fabrykantów i pracodawców, władz publicznych i samorządów wokół wspólnych zadań”. Pojawia się również tak dobrze dziś znana analogia wojenna: „Uniknęlibyśmy wielkich cierpień, gdyby w każdej wspólnocie zapanował taki duch spontanicznej współpracy na rzecz odbudowy, jaki panował w czasie wojny”.

Choć w trakcie recesji w latach 1920–1921 rząd nie ingerował zbyt w gospodarkę, to położył już wtedy podwaliny późniejszego Nowego Ładu. W grudniu 1920 roku wznowiono działalność Korporacji Finansów

⁸ Warren, *Herbert Hoover and the Great Depression*, s. 26.

⁹ Zob. Hoover, *Memoirs*, t. 2; Warren, *Herbert Hoover and the Great Depression*; Lloyd M. Graves, *The Great Depression and Beyond*, New York 1932, s. 84.

¹⁰ Zob. Hoover, *Memoirs*, t. 2, s. 41–42.

¹¹ Zob. Joseph H. McMullen, *The President's Unemployment Conference of 1921 and its Results* (niepublikowana praca magisterska, Columbia University, 1922), s. 33.

Wojennych, która miała wspierać eksport płodów rolnych, i powołano do życia Korporację Finansową Handlu Zagranicznego (Foreign Trade Financial Corporation), oddając jej do dyspozycji 100 milionów dolarów. Agitowanie rolników przeciwko krótkiej sprzedaży doprowadziło do uchwalenia w sierpniu 1921 roku Capper Grain Futures Act, czyli ustawy, która regulowała obrót zbożem na giełdzie. Ponadto w stanie Nowy Jork wprowadzono przepisy dotyczące czynszów, które ograniczały prawo do eksmisji, w stanie Kansas powołano do życia Industrial Court, który nadzorował działalność wszystkich zakładów przemysłowych jako jednostek „użyteczności publicznej”, a Liga Bezpartyjnych (Non-Partisan League) zaczęła socjalistyczne eksperymenty w Północnej Dakocie¹².

Najważniejszym chyba wydarzeniem była konferencja z udziałem prezydenta, którą zwołał Harding za namową niez mordowanego Herberta Hoovera. Pojawiły się na niej propozycje, stanowiące ponurą zapowiedź późniejszej polityki antykrzysowej. We wrześniu 1921 roku 300 wybitnych przemysłowców, bankierów i przedstawicieli robotników zebrało się, by dyskutować na temat problemu bezrobocia. Prezydent Harding wygłosił bardzo rozsądne przemówienie do uczestników konferencji, które zabrzmiało niczym łabędzi śpiew zwolennika stosowania zasad Starego Porządku w postępowaniu z kryzysami. Powiedział, że likwidacja jest czymś nieuchronnym, oraz skrytykował centralne planowanie i zapowiedzi umorzenia zobowiązań wobec Skarbu, zaznaczając: „Nadmierna stymulacja z tego źródła będzie przyczyną problemów, a nie metodą uzdrowienia [gospodarki]”¹³.

Uczestnicy konferencji nie mieli wątpliwości, że poglądy Hardinga mogą być przeszkodą na drodze postępu, i szybko o nich zapomnieli. Oczywiście, bardziej im się podobało przemówienie wygłoszone na wstępie przez Hoovera, gdyż zwiastowało koniec epoki bierności. W przeciwieństwie do tego, jak reagowano na poprzednie kryzysy, Hoover uważał, że rząd musi „coś zrobić”¹⁴. Celem konferencji było spopularyzowanie pomysłu, że rząd powinien odpowiadać za zażęgniwanie kryzysów, choć zwolennicy tego rozwiązania nie bardzo wiedzieli, co dokładnie miałby rząd robić. Zdaniem najaktywniejszych przywódców należało wskazać na konieczność centralnego planowania, które pozwoliłoby zwalczać kryzysy, i poprzeć koncepcję robót publicznych jako środka zaradczego na załamanie gospodarcze¹⁵. W trakcie konferencji wielokrotnie jasno wyrażano

¹² Zob. Greaves, *The Great Depression and Beyond*.

¹³ Zob. E. Jay Howenstine, jun., *Public Works Policy in the Twenties*, „Social Research”, grudzień 1946, s. 479–500.

¹⁴ Zob. Lyons, *Our Unknown Ex-President*, s. 230.

¹⁵ W rzeczywistości roboty publiczne przyczyniają się jedynie do przedłużenia kryzysu, nasilenia się problemu nietrafnych inwestycji i braku oszczędności spowodowanego dalszym marnotrawieniem kapitału. Powodują też wzrost płac, co skutkuje utrzymywaniem się bezrobocia. Zob. Ludwig von Mises, *Ludzkie działanie* s. 674–675.

akceptację szerszego programu robót publicznych w czasie kryzysu oraz wzywano do opracowania skoordynowanych planów dla władz wszystkich szczebli¹⁶. Były prezydent Wilson nie chciał dopuścić do tego, żeby jego następcą okazał się bardziej postępowy niż on, i wezwał do stworzenia federalnego stabilizacyjnego programu robót publicznych.

Skrajni zwolennicy robót publicznych byli zawiedzeni, że konferencja nie zakończyła się jeszcze bardziej radykalnymi wnioskami. Na przykład ekonomista William Leiserson miał nadzieję, że powoła się Federalną Radę Rezerw Pracowniczych, która „zrobiłaby dla rynku pracy to, co Zarząd Rezerwy Federalnej zrobił w interesie banków”. Jednakże co bystrzejsi z nich dostrzegali, że udało im się bardzo wiele osiągnąć. W następstwie konferencji Hoovera w latach 1921–1922 wyemitowano dwukrotnie więcej obligacji municypalnych na potrzeby robót publicznych niż przedtem. Jesienią 1921 roku federalne dotacje na budowę stanowych autostrad wyniosły 75 milionów dolarów, a zagadnienie to wywołało ogromne zainteresowanie opinii publicznej.

To, że wnioski z konferencji miały charakter interwencjonistyczny, nie było przypadkiem. Podobnie jak na innych takich konferencjach grupka organizatorów, a wśród nich Herbert Hoover, przygotowała zalecenia, pod którymi podpisały się różne sławy¹⁷. Sekretarzem ważnego Komitetu Robót Publicznych (Public Works Committee) był Otto Tod Mallery, jeden z najbardziej znanych w kraju zwolenników programów robót publicznych podczas depresji. Mallery był członkiem Rady Przemysłowej Pensylwanii (Pennsylvania State Industrial Board) i nadawał kierunek jej działaniom. Był też sekretarzem Komisji ds. Interwencyjnych Robót Publicznych Pensylwanii (Pennsylvania Emergency Public Works Commission), która jako pierwsza opracowała plan robót publicznych. W proponowanych rozwiązaniach Mallery skwapliwie przytaczał przykłady Pensylwanii i Kalifornii jako drogowskazy, którymi powinien się kierować rząd federalny¹⁸. Mallery był jednym z mózgow Amerykańskiego Stowarzyszenia

¹⁶ Zasadę wypłacania zasiłków w wysokości płacy rynkowej wprowadzono w czasie kryzysu w 1893 r., a roboty publiczne jako remedium na kryzys po raz pierwszy organizowano na szczeblu samorządowym w trakcie recesji 1914–1915. Sekretarz Nowojorskiego Komitetu ds. Bezrobocia, który działał za kadencji burmistrza Johna Purroya Mitchella, wzywał w 1916 r. do organizowania robót publicznych, a Nathan J. Stone, główny statystyk Urzędu Cł USA, nawoływał do ustanowienia krajowej rezerwy zatrudnienia i robót publicznych w 1915 r. Wkrótce po zakończeniu wojny gubernator stanu Nowy Jork Alfred E. Smith i gubernator Illinois Frank O. Lowden domagali się ogólnokrajowego stabilizacyjnego programu robót publicznych. Zob. Raphael Margolin, *Public Works as a Remedy for Unemployment in the United States* (niepublikowana praca magisterska, Columbia University, 1928).

¹⁷ McMullen, *The President's Unemployment Conference of 1921 and its Results*, s. 16.

¹⁸ Mallery był inspiratorem pierwszego stabilizacyjnego programu robót publicznych w Pensylwanii w 1917 r.; po jakimś czasie jednak zrezygnowano z tego programu. Mallery'ego mianowano także szefem nowo powstałego Działu Rozwoju Robót Publicznych w Stanach i Miastach w Okresie Transformacji (Division of Development of Public Works

na Rzecznictwo Ustawodawstwa Pracy (American Association for Labor Legislation – AALL), organizacji zrzeszającej wybitne osobistości i ekonomistów, którzy organizowali poparcie dla rządowej ingerencji w sprawy pracy, bezrobocia i opieki społecznej. Na początku 1914 roku stowarzyszenie zorganizowało pierwszą konferencję na temat bezrobocia. Dyrektor stowarzyszenia John B. Andrews chwalił się później, że ustalenia przyjęte na prezydenckiej konferencji były wzorowane na propozycjach standardowych rozwiązań sformułowanych przez AALL w 1915 roku. Wśród owych standardowych rozwiązań były m.in. roboty publiczne i doraźna pomoc publiczna *według zwykłych stawek godzinowych* – proponowano utrzymanie stawek z okresu boomu¹⁹. Podobieństwo obu konferencji nie było przypadkowe. Choć w konferencji prezydenckiej najważniejszą rolę odgrywał Mallery, to wśród jej ekspertów byli tacy ekonomiści, działacze AALL, jak: John B. Andrews, Henry S. Dennison, Edwin F. Gay, Samuel A. Lewisohn, Samuel McCune Lindsay, Wesley C. Mitchell, Ida M. Tarbell, Mary Van Kleeck i Leo Wolman²⁰.

Od przedstawicieli biznesu uczestniczących w konferencji raczej nie oczekiwano udziału w kształtowaniu projektów politycznych; ich zadanie miało polegać na przyjęciu koncepcji Hoovera i AALL, a następnie na propagowaniu zasad interwencjonizmu wśród elity biznesu. Do pełnienia tej funkcji Andrews upatrywał sobie zwłaszcza Josepha H. Defreesa z Amerykańskiej Izby Handlowej, który zwrócił się do różnych organizacji biznesowych z apelem o współpracę z Komitetami Ratunkowymi burmistrzów i akceptację zasady „odpowiedzialności biznesu” w celu rozwiązania problemu bezrobocia. Po konferencji również Samuel Gompers, prezes Amerykańskiej Federacji Pracy, zachęcał przedsiębiorców do wzięcia „odpowiedzialności” za bezrobocie.

Hoover dwoił się i troił, żeby ingerować w gospodarkę, która znajdowała się w recesji, próbował pobudzać budownictwo mieszkaniowe i namówić banki do finansowania eksportu. Na szczęście Harding i pozostali członkowie gabinetu nie byli przekonani o zaletach „środków zaradczych” na kryzys, jakimi miałyby dysponować rząd. Jednak osiem lat później Hoover mógł wreszcie dopiąć swego. Jak pisze Lyons, „dokonano już precedensowej ingerencji rządu federalnego w gospodarkę w czasie kryzysu, co konserwatyści obserwowali z przerażeniem”²¹.

by States and Cities During the Transition Period), który funkcjonował za prezydentury Wilsona. Zob. Dorfman, *The Economic Mind in American Civilization*, t. 4, s. 7.

¹⁹ Zob. John B. Andrews, *The President's Unemployment Conference – Success or Failure?*, „American Labor Legislation Review”, grudzień 1921, s. 307–310. Zob. też *Unemployment Survey*, tamże, s. 211–212.

²⁰ „American Labor Legislation Review”, marzec 1922, s. 79. Wśród działaczy AALL byli także: Jane Addams, Thomas L. Chadbourne, prof. John R. Commons, prof. Irving Fisher, Adolph Lewisohn, Lillian Wald, Felix M. Warburg, Woodrow Wilson i rabin Stephen S. Wise.

²¹ Lyons, *Our Unknown Ex-President*, s. 230.

Oczywiście, zgodnie z socjologicznym prawem, które głosi, że raz powołany do życia urząd państwowy nigdy nie zostaje rozwiązany, życie konferencji trwało także po jej zakończeniu. Powstały trzy komitety badawcze, kierowane przez zespoły ekspertów, a całością zawiadywał Hoover. Owoce działania jednego z nich była praca Leo Wolmana *Planning and Control of Public Works*, studium na temat robót publicznych opublikowane w 1930 roku. Inny komitet, we współpracy z Wydziałem Budownictwa i Mieszkalnictwa (Division of Building and Housing) Departamentu Handlu, wydał w 1924 roku studium pod tytułem *Seasonal Operation in the Construction Industry*. Autorzy publikacji opowiadali się za programem sezonowego stabilizowania w budownictwie, a powstała ona m.in. jako efekt działań propagandowych Amerykańskiej Rady Budownictwa (American Construction Council), stowarzyszenia branżowego, któremu przewodniczył Franklin Delano Roosevelt. Autorem wstępu był Herbert Hoover²². Najważniejszą publikacją było studium *Business Cycles and Unemployment*, które ukazało się w 1923 roku.

Hoover poprosił Narodowe Biuro Badań Ekonomicznych (National Bureau of Economic Research), którym kierował Wesley C. Mitchell, o sporządzenie raportu polegającego na ustaleniu faktów dotyczących problemów prognozowania i kontrolowania cykli koniunkturalnych, a następnie powołał Komitet ds. Cykli Koniunkturalnych (Committee on Business Cycles), który miał sformułować zalecenia dla polityki z myślą o zamieszczeniu ich w tej publikacji. Przewodniczącym komitetu został Owen D. Young, a wśród jego członków byli: Edward Eyre Hunt, były sekretarz konferencji prezydenckiej, Joseph Defrees, Mary Van Kleeck, Clarence Woolley i Matthew Woll z Amerykańskiej Federacji Pracy. Finansowanie przedsięwzięcia zapewniała Carnegie Corporation. Wesley C. Mitchell z Narodowego Biura Badań Ekonomicznych i AALL sporządził plan raportu i kierował jego opracowaniem. Raport zawierał rozdziały autorstwa Mallery'ego i Andrews'a poświęcone rozwiązaniom interwencjonistycznym, takim jak roboty publiczne, zasiłki dla bezrobotnych, oraz rozdział na temat ubezpieczenia od bezrobocia, który napisał Wolman. Narodowe Biuro koncentrowało się jedynie na

²² Amerykańska Rada Budownictwa powstała w reakcji na gnębienie nowojorskich firm budowlanych przez urzędników stanowych i federalnych w czasie kryzysu 1920–1921. Władze oskarżyły branżę budowlaną o „zmowę cenową” i czerpanie „nadmiernych zysków”. Radę powołali Hoover i Roosevelt latem 1922 r. w celu ustabilizowania i zorganizowania branży. Chodziło im o kartelizację budownictwa, narzucenie tej gałęzi gospodarki różnych kodeksów funkcjonowania i „etyki”, a także podporządkowanie jej ogólnemu planowi. Franklin Roosevelt jako przewodniczący rady przy wielu okazjach krytykował dążenie do zysku i bezwzględny indywidualizm. Pomysłodawcą „kodeksu uczciwego postępowania” był Hoover. Zob. Daniel R. Fusfeld, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*, New York 1956, s. 102 i n.

ustaleniu faktów, natomiast Mitchell w omówieniu raportu popierał ideę „eksperymentu społecznego”²³.

Jednocześnie Hoover podjął już kroki w celu wprowadzenia bardziej konkretnych zmian w ustawodawstwie. Pod koniec 1921 roku senator W.S. Kenyon z Iowa złożył projekt ustawy oparty na propozycjach wysuniętych w trakcie konferencji, w którym znajdowało się m.in. żądanie realizacji stabilizacyjnego programu robót publicznych. Projekt popierał Hoover. W trakcie czytania projektu ustawy Kenyona w grudniu 1921 roku poparło go liczne grono wybitnych ekonomistów, a także Amerykańska Federacja Pracy, Amerykańska Rada Inżynierów (American Engineering Council), na której prezesa powołano właśnie Hoovera, i Izba Handlowa USA. Wśród nich był również Wesley C. Mitchell. Projekt nigdy nie został poddany pod głosowanie, głównie z powodu zdrowego sceptycyzmu senatorów, który miał swoje źródła w *laissez-faire*.

Kolejnym projektem ustawy stabilizacyjnej o robotach publicznych był projekt Zihlmana wniesiony do Izby Reprezentantów. Popierała go Krajowa Liga Bezrobocia (National Unemployment League), którą powołano w tym celu w 1922 roku. Czytania tego projektu odbywały się w Komisji ds. Pracy Izby Reprezentantów w lutym 1923 roku. Choć projekt miał poparcie Hoovera, nie został przyjęty.

W końcu Hoover przedstawił raport na temat cykli koniunkturalnych i bezrobocia w Kongresie i przekonywał, że należy wprowadzić program robót publicznych w czasie kryzysów. Następnie, w 1929 roku, poparcia temu programowi udzielił Komitet ds. Najnowszych Zmian w Gospodarce (Committee on Recent Economic Changes).

W 1924 roku AALL kontynuował swoją agitację. Przedstawiciele tej organizacji uczestniczyli w krajowej konferencji na rzecz planowania robót publicznych. Konferencję zwołało w styczniu Zrzeszenie Amerykańskich Stowarzyszeń Inżynierów. W 1923 roku stany Wisconsin i Massachusetts dały się przekonać do przyjęcia stabilizacyjnego programu robót publicznych. W Massachusetts poruszenie wywołały relacje niezadowolonych działaczy Andrewsa i Mallery’ego. Te stanowe programy nigdy nie zostały wprowadzone w życie, ale świadczyły o tym, jak zmienia się klimat wokół problemu, którego dotyczyły. W styczniu 1925 roku ku zadowoleniu Hoovera jego stanowisko zaaprobował prezydent Coolidge. Przemawiając do Amerykańskiego Związku Generalnych Wykonawców (Associated General Contractors of America), grupy, która liczyła na korzyści, jakie osiągnie z rządowego programu budownictwa, Coolidge wezwał do przyjęcia planu robót publicznych w celu łagodzenia kryzysów. W latach 1925 i 1926 projekt ustawy o planowaniu robót publicznych złożyli senatorowie George H. Pepper i James Couzens, ale został on odrzucony, podobnie jak kolejne projekty zgłoszone przez senatora Wesleya

²³ Wesley C. Mitchell, *Unemployment and Business Fluctuations*, „American Labor Legislation Review”, marzec 1923, s. 15–22.

Jonesa, lecz przygotowane przez Departament Handlu, którym kierował Hoover. Szczególnie niechętny tym projektom był zdominowany przez republikanów Senat, który za pomocą obstrukcji legislacyjnej uśmiercił projekt Peppera. Senatorów nie zdołała przekonać nawet przychylna recenzja projektu sporządzona przez senacką Komisję ds. Handlu. Wtedy program robót publicznych popierał już nie tylko Hoover i Coolidge, lecz także Sekretarz Skarbu Mellon, w 1924 roku Partia Demokratyczna, a później gubernator stanu Nowy Jork Alfred E. Smith. W maju 1928 roku senator Robert F. Wagner (członek Partii Demokratycznej, reprezentujący stan Nowy Jork) wniósł trzy projekty ustaw dotyczących planowania robót publicznych, które zawierały m.in. pomysł utworzenia stabilizacyjnej rady ds. zatrudnienia. Jednak Kongres ich nie rozpatrzył²⁴.

Po wyborze na prezydenta Hoover stał się ostrożniejszy w wyrażaniu swoich poglądów, ale kontynuował bój z nową energią. Przyjął metodę przemycania „planu Hoovera” w rozmowach z zaufanymi współpracownikami, mając pewność, że opowiedzą o nim innym. Na jednego z takich rozmówców upatrzył sobie gubernatora Ralpha Owena Brewstera z Maine. Brewster przedstawił plan robót publicznych na konferencji gubernatorów pod koniec 1928 roku, opisując go w kwiecistej mowie jako sposób na „zapobieganie kryzysom”²⁵. Nie przypadkiem używał określenia „droga do obfitości”. Nawiązywał tym do planu Fostera i Catchingsa, zaprezentowanego w ich słynnej książce *The Road to Plenty* (1928). Autorzy ci przedstawili plan Brewsterowi, a on, otrzymawszy aprobatę Hoovera, sprowadził profesora Williama T. Fostera na konferencję gubernatorów, gdzie pełnił on funkcję doradcy technicznego. Foster i Catchings, zwolennicy inflacji i wzrostu cen oraz krytycy podkonsumpcji, byli mocno zaangażowani w propagowanie idei robót publicznych. Foster kierował instytucją Pollak Foundation for Economic Research, założoną przez bankiera inwestycyjnego Waddila Catchingsa. W latach dwudziestych napisali razem kilka bardzo poczytnych książek, w których zachwalali takie rozwiązania, jak roboty publiczne i inflacja pieniężna²⁶.

²⁴ Oprócz wymienionych w tekście osób działaczami Amerykańskiego Stowarzyszenia na Rzecz Ustawodawstwa Pracy (AALL) byli następujący ekonomiści, przedsiębiorcy i inne wybitne jednostki: Ray Stannard Baker, Bernard M. Baruch, Mary Beard, Joseph P. Chamberlain, Morris Llewellyn Cooke, Fred C. Croxton, Paul H. Douglas, Morris L. Ernst, Herbert Feis, S. Fels, Walton H. Hamilton, William Hard, Ernest M. Hopkins, Royal W. Meeker, Broadus Mitchell, William F. Ogburn, Thomas I. Parkinson, żona George’a D. Pratta, Roscoe Pound, żona Raymonda Robinsa, Julius Rosenwald, John A. Ryan, Nahum I. Stone, Gerard Swope, żona Franka A. Vanderlipa, Joseph H. Willits i John G. Winant.

²⁵ Ralph Owen Brewster, *Footprints on the Road to Plenty — A Three Billion Dollar Fund to Stabilize Business*, „Commercial and Financial Chronicle”, 28 listopada 1928, s. 25–27.

²⁶ Plan Fostera–Catchingsa przewidywał realizację programu zorganizowanych robót publicznych z budżetem 3 miliardów dolarów w celu wyeliminowania cyklu

Mimo że siedmiu czy ośmiu gubernatorów było entuzjastycznie nastawionych do planu Hoovera–Fostera–Catchingsa, uczestnicy konferencji nie zajęli się tym pomysłem. W prasie pojawiło się wiele artykułów, w których wychwalano plan, używając wymyślnych określeń, takich jak „ubezpieczenie dobrobytu”, „rezerwa szczęścia” lub „pakt na rzecz przewyciężenia kryzysu”. Bardziej konserwatywne tytuły słusznie naśmiewały się z planu jako chimerycznej, socjalistycznej próby zaprzeczenia prawa popytu i podaży. Nie było niespodzianką to, że William Green z Amerykańskiej Federacji Pracy (AFP) wychwalał plan, stwierdzając, iż jest on najważniejszą od dziesięciu lat wypowiedzią na temat płac i bezrobocia, ani to, że John P. Frey z AFP oznajmił, jakoby Hoover przyjął dawną teorię AFP, według której kryzysy są skutkiem zbyt małej konsumpcji i niskich płac²⁷. W prasie pisano, że „robotnicy radują się, bo politycy uważają, iż nowy prezydent znalazł (...) środek zaradczy na bezrobocie, który – przynajmniej co do wymowy filozoficznej i założeń – nie różni się od tego, co oni proponują²⁸.

Bliskość poglądów Fostera i Catchingsa oraz Hoovera uwidoczniła się ponownie w szczegółowym opisie ich własnego planu, który przedstawili w kwietniu 1929 roku. W artykule zatytułowanym *Mr. Hoover's Plan: What It Is and What It Is Not – A New Attack on Poverty* napisali otwarcie, że Hoover powinien dysponować stabilizacyjną rezerwą na roboty publiczne w gigantycznej kwocie 3 miliardów dolarów, a nie 150 milionów, o których często się mówiło od kilku lat. Realizacja takiego planu rozwiązałyby problemy cen i cyklu koniunkturalnego oraz ustabilizowała gospodarkę. Wreszcie prezydent USA miał użyć teorii ekonomicznej jako oręża: „Plan (...) opiera się na liczbach, a nie na przeczuciach. To ekonomia na miarę wieku nauki – ekonomia warta nowego prezydenta”²⁹.

koniunkturalnego i ustabilizowania poziomu cen. Jak oświadczali autorzy, prywatna inicjatywa jest potrzebna, ale w sytuacji takiej jak ta „musimy się odwołać do kolektywnego przywództwa”. William T. Foster i Waddill Catchings, *The Road to Plenty*, Boston 1928, s. 187. Zob. doskonałą krytykę teorii podkonsumpcji Fostera i Catchingsa: Friedrich A. Hayek, *The Paradox of Savings*, w: idem, *Profit, Interest, and Investment*, London 1939, s. 199–263.

²⁷ Zob. Dorfman, *The Economic Mind in American Civilization*, t. 4, s. 349–350.

²⁸ *Hoover's Plan to Keep the Dinner-Pail Full* (Plan Hoovera zapewniający codzienną miskę strawy), zob. „Literary Digest”, 8.12.1928, s. 5–7.

²⁹ William T. Foster i Waddill Catchings, *Mr. Hoover's Plan: What It Is and What It Is Not — The New Attack on Poverty*, „Review of Reviews” kwiecień 1929, s. 77–78. Zob. pochwalną rozprawę na temat poglądów Hoovera na roboty publiczne dla dobra ogółu w latach dwudziestych, napisaną przez urzędnika AALL: George H. Trafton, *Hoover and Unemployment*, „American Labor Legislation Review”, wrzesień 1929, s. 267 i n.; idem, *Hoover's Unemployment Policy*, „American Labor Legislation Review”, grudzień 1929, s. 373 i n.

Rozwój interwencjonizmu Hoovera: stosunki pracy

Nie zrozumielibyśmy fatalnego wpływu Hoovera na rynek pracy w czasie kryzysu, gdybyśmy nie prześledzili ewolucji jego poglądów i działań w tej sferze w latach dwudziestych. Jak widzieliśmy, w programie odbudowy były słowa poparcia dla umów zbiorowych (*collective bargaining*) i związków zawodowych, padły one również podczas konferencji ekonomicznej w 1920 roku, której Hoover był inspiratorem. W 1920 roku Hoover zorganizował spotkanie wybitnych przemysłowców o „postępowych poglądach” na temat stosunków pracy, by namawiać ich (bez powodzenia) do „nawiązania współpracy” z Amerykańską Federacją Pracy³⁰. W latach 1919–1923 Hoover usiłował przekonać prywatne firmy do tego, żeby ubezpieczyły pracowników, którzy dotychczas nie podlegali ubezpieczeniu, przez wprowadzenie ubezpieczenia od bezrobocia. W 1925 roku chwalił Amerykańską Federację Pracy za to, że „walnie przyczyniła się do ustabilizowania sytuacji w przemyśle”. Popierał też poprawkę do konstytucji na temat zakazu pracy dzieci. Taka poprawka spowodowałaby spadek PKB i wzrost kosztów pracy, a także wzrost płac dorosłych robotników. Najważniejszym elementem działań Hoovera dotyczących rynku pracy była jego zwycięska wojna z United States Steel i dyrektorem tej firmy, sędzią Elbertem H. Garym, prowadzona jako „zręczna kampania medialna” (jak to ujął jeden z admiratorów Hoovera) przeciw „barbarzyńskiemu” wymiarowi czasu pracy w przemyśle stalowym³¹. Sukces tej kampanii miał w przyszłości znacznie ułatwić biznesmenom zaakceptowanie proponowanej przez Hoovera polityki pracy w okresie kryzysu 1929 roku. Hoover zdecydował, że należy znieść dwunastogodzinny dzień pracy w tej branży i wprowadzić ośmiogodzinny. Przekonał Hardinga, by porzucił tradycyjnie leseferystyczne poglądy i wziął wraz z nim udział w organizowaniu konferencji przedsiębiorców branży stalowej w maju 1922 roku. Harding i Hoover wezwali na niej magnatów stalowych do zniesienia dwunastogodzinnego dnia pracy. Nie kryjący podziwu biograf Hoovera odnotowuje z zadowoleniem, że przedsiębiorcy „wili się”, słuchając jego wystąpienia³². Oczywiście, Hardingowi i Hooverowi, których nie dotyczyła konieczność opłacania pracowników i organizowania produkcji, łatwo było mówić innym, ile czasu i w jakich warunkach mają pracować. Hoovera popierali tacy „oświeceni” stalowcy, jak Alexander Legge i Charles R. Hook, ale przeciwstawiali mu się inni, na przykład: Charles M. Schwab i oczywiście sędzia Gary, przewodniczący zarządu U.S. Steel i prezes American Iron and Steel Institute. Rozpętała się istna wojna.

³⁰ Irving Bernstein, *The Lean Years, A History of the American Worker, 1920–1933*, Boston 1960, s. 147. Hoover już w 1909 r. nazwał związki „właściwym antidotum na nieskrepowane działania organizacji kapitalistycznych” (ibid., s. 250).

³¹ Warren, *Herbert Hoover and the Great Depression*, s. 28.

³² Lyons, *Our Unknown Ex-President*, s. 231.

Należy zaznaczyć, że zamieszania wokół stalowni nie rozpętał Hoover. Zaczęło się ono w 1919 roku, kiedy Gary odmówił negocjacji zbiorowych ze związkiem zawodowym. Robotnicy wtedy zastrajkowali, a przywódcą strajku został komunista William Z. Foster. Opinia publiczna trafnie oceniła tę akcję jako działanie inspirowane przez bolszewików i stanęła po stronie U.S. Steel. Strajk zakończył się w styczniu 1920 roku. Tymczasem jednak Światowy Ruch Międzywyznaniowy (Interchurch World Movement) wyłonił komisję śledczą do zbadania strajku. W lipcu 1920 roku opublikowała ona raport korzystny dla strajkujących, co dało początek agitacji na rzecz ośmiogodzinnego dnia pracy³³. Raport wywołał wojnę propagandową, w której lewicowcy próbowali zmienić nastawienie opinii publicznej. Raport poparł pastor A.J. Muste, a także prasa: „Socialist New York Call”, „Labor” i „The Nation”, natomiast środowisko biznesu poddało go ostrej krytyce. Wśród krytykujących znalazły się: National Association of Manufacturers, National Civic Federation oraz „Wall Street Journal” i inne instytucje. Prestiż komisji sprawił, że wiele czasopism religijnych zmieniło front i przyjęło stanowisko krytyczne wobec przedsiębiorców branży stalowej (choć komisja cieszyła się prestiżem ze względu na swój religijny rodowód, to pozwolił on jej wpływać na zagadnienia świeckie).

Właśnie w tym krytycznym momencie wojny włączył się do niej Hoover, który pociągnął za sobą Hardinga. Hoover „celowo poinformował prasę” o nieudanym nieformalnym spotkaniu z Garym, Schwabem i innymi. Powiedział dziennikarzom, że prezydent Harding „próbował przekonać przemysłowców do wprowadzenia dnia pracy o rozsądnej długości”³⁴. W ten sposób rząd zmobilizował opinię publiczną do poparcia stanowiska związków zawodowych. Hoover spowodował, że ogólnokrajowe Stowarzyszenia Inżynierów (Engineering Societies) – w których miał właściwie decydujący głos – w listopadzie 1922 roku opublikowały raport (jego opracowanie nie mieściło się w kompetencjach tej organizacji), który zawierał propozycję wprowadzenia ośmiogodzinnego dnia pracy. Hoover zachwalał raport, opatrzył go wstępem i przekonał Hardinga, żeby złożył pod nim swój podpis.

Pod naciskiem prezydenta sędzia Gary powołał komitet przemysłu stalowego i sam stanął na jego czele. Komitet miał przeanalizować zagadnienie skrócenia dnia pracy. W opinii, którą komitet podał do wiadomości 25 maja 1923 roku, jego członkowie jednomyślnie odrzucili żądanie ośmiogodzinnego dnia pracy. U.S. Steel sformułowała także odpowiedź na napisany przez Marshalla Oldsa *Interchurch Report*, który cieszył się poparciem znanego ekonomisty profesora Jeremiasza W. Jenksa. Na przemysł stalowy obelgi sypały się ze wszystkich stron. W zapomnienie poszły argumenty podnoszone przez U.S. Steel, że robotnicy stalowni

³³ Zob. Marshall Olds, *Analysis of the Interchurch World Movement Report on the Steel Strike*, New York 1922, s. 417 i n.

³⁴ Lyons, *Our Unknown Ex-President*, s. 231.

wolą dwunastogodzinny dzień pracy, ponieważ dzięki temu mogą więcej zarabiać, a przemysł stalowy ucierpi na wprowadzeniu ośmiogodzinnego dnia pracy³⁵.

Ten i inne argumenty zaginęły w powodzi emocjonalnych wypowiedzi związanych z tematem. Przedstawiciele organizacji Social Gospel miotali słowa potępienia. Komitety „Social Justice” i „Social Action”, wyłaniające przez organizacje protestantów, katolików i żydów, doniosłym głosem wypowiadały się na tematy, o których nie miały pojęcia. Przyłączywszy postulaty ilościowe do jakościowego moralnego kodeksu Biblii, oznajmiło, że dwunastogodzinny dzień pracy jest „nie do obrony z punktu widzenia moralności”. Nie wyjaśniono, czy dwunastogodzinny dzień pracy *nagle* stał się spreczny z moralnością, czy też był niemoralny od wieków, kiedy pracowano nawet jeszcze więcej niż 12 godzin dziennie. Jeśli od wieków deptano w ten sposób moralność, to musiało dziwić, że duchowni tak długo nie zauważali owego grzechu. Jeśli zaś dwunastogodzinny dzień pracy stał się niemoralny z dnia na dzień, to zachodziła sprzeczność między dziwacznym relatywizmem historycznym a z założenia wiecznymi prawdami, które głosi Biblia.

W konflikt wmieszało się, oczywiście, Amerykańskie Stowarzyszenie na Rzecz Ustawodawstwa Pracy, grożąc wprowadzeniem federalnej ustawy o maksymalnym wymiarze godzin pracy, o ile przedstawiciele przemysłu stalowego nie ulegną jego bezczelnym żądaniom. Jednak wprost piorunujący skutek wywołał list otwarty prezydenta Hardinga do Gary’ego z 18 czerwca, napisany przez Hoovera. Wobec publicznych upomnień i żądań prezydenta w lipcu Gary w końcu się poddał i pozwolił Hooverowi umieścić wzmiankę o triumfie [koncepcji ośmiogodzinnego dnia pracy] w przemówieniu Hardinga z okazji Dnia Niepodległości.

Zwycięstwo Hoovera i Hardinga nad U.S. Steel całkowicie osłabiło przemysłowców, którzy po tej nauczce stracili już ducha walki koniecznego, by dać odpór naciskom połączonych sił opinii publicznej i rządu³⁶.

Hoover kontynuował politykę ingerowania w stosunki pracy przez całe lata dwudzieste. Odegrał ważną rolę w zakładaniu związków zawodowych kolejarzy oraz w narzuceniu firmom kolejowym ustawy o pracownikach kolei (Railway Labor Act) – pierwszego w Ameryce przykładowej

³⁵ Zapomniano też, że spór dotyczył nie tylko długości dnia pracy, lecz także płac. Robotnicy żądali krótszego dnia pracy i „płacy wystarczającej na życie”, czyli – jak to ujęto w *Inquiry Report* – „minimalnej płacy dającej komfort”, jednym słowem, chcieli wyższych stawek godzinowych. Zob. Samuel Yellen, *American Labor Struggles*, New York 1956, s. 255 i n.

³⁶ Na temat epizodu z dwunastogodzinnym dniem pracy zob. Frederick MacKenzie, *Steel Abandons the 12-Hour Day*, „American Labor Legislation Review”, wrzesień 1923, s. 179 i n.; Hoover, *Memoirs*, t. 2, s. 103–104; Robert M. Miller, *American Protestantism and the Twelve-Hour Day*, „Southwestern Social Science Quarterly”, wrzesień 1956, s. 137–148. W tym samym roku gubernator Pinchot z Pensylwanii zmusił stanowe kopalnie antracytu do wprowadzenia ośmiogodzinnego dnia pracy.

ingerencji rządu federalnego w stosunki między pracownikami a pracodawcami. Problem kolei zaczął się podczas pierwszej wojny światowej, kiedy rząd federalny przejął nad nimi kontrolę w całym kraju. Sekretarz Skarbu McAdoo wspierał zakładanie związków zawodowych na kolei. Po zakończeniu wojny kolejowe związki dokładały starań, żeby utrzymać ten bastion socjalizmu, i poparły plan Plumba, który uważał, że kolejami powinni zarządzać razem pracodawcy, związki zawodowe i rząd.

Koleje zwrócono prywatnym właścicielom w 1920 roku, ale Kongres dał związkom niebezpieczne narzędzie – Zarząd Pracowników Kolei (Railroad Labor Board), złożony z przedstawicieli owych trzech stron, którzy mieli rozwiązywać konflikty. Postanowienia Zarządu nie miały mocy prawnej, ale mogły wywierać nieuprawniony nacisk na opinię publiczną. Związkom zawodowym podobał się ten pomysł aż do chwili, kiedy rząd w czasie kryzysu 1921 roku musiał się pogodzić z ekonomiczną rzeczywistością i zalecił redukcję wynagrodzeń. Latem 1922 roku związki zawodowe, które nie miały swoich przedstawicieli w Zarządzie, ogłosiły ogólnokrajowy strajk w proteście przeciw proponowanym obniżkom. Kiedy prokurator generalny Daugherty zrećnie bronił nietykalności osobistej oraz własności, i uzyskał federalny zakaz stosowania przemocy przez związki zawodowe, „oburzony” Hoover przeciągnął na swoją stronę sekretarza stanu Hughesa i przekonał Hardinga, żeby zmusił Daugherty’ego do odwołania zakazu. Hoover podejmował też nieformalne, choć bardzo energiczne próby wymuszenia ustępstw na rzecz związków zawodowych.

Kiedy strajk zakończył się niepowodzeniem, związki zawodowe postawiły sobie za cel zmianę prawa, która umożliwiałaby wprowadzenie korzystnych dla nich przepisów z pomocą rządu federalnego. Od 1923 roku związki walczyły o przymus stosowania prawa rozjemczego. Osiągnęły ten cel, kiedy w 1926 roku uchwalono ustawę o pracownikach kolei, która gwarantowała związkom kolejowym prawo zawierania umów zbiorowych. Projekt ustawy przygotowali prawnicy związkowi, Donald Richberg i David Lilienthal we współpracy z Herbertem Hooverem, który wysunął pomysł powołania Rady Mediacyjnej Pracowników Kolei (Railway Labor Mediation Board). Większość przedsiębiorców kolejowych, widząc rosnące poparcie dla tego rodzaju regulacji i wierząc w obietnice, że dzięki nim wyeliminuje się strajki, poddała się i poparła ustawę. Ustawa o pracownikach kolei, pierwszy milowy krok na drodze do kolektywizacji stosunków pracy, spotkała się ze sprzeciwem zaledwie kilku dalekowzrocznych przedsiębiorców kolejowych oraz Krajowego Stowarzyszenia Fabrykantów (National Association of Manufacturers)³⁷.

Przychylność Hoovera wobec związków zawodowych przyniosła wiele szkód, ale jeszcze bardziej szkodliwe było to, że przyjął on nową teorię,

³⁷ Relacje z tych wydarzeń w ujęciu zwolenników związków zawodowych zawarto w: Donald R. Richberg, *Labor Union Monopoly*, Chicago 1957, s. 3–28; Hoover, *Memoirs*, t. 2.

zgodnie z którą wysokie płace przyczyniają się do zwiększenia dobrobytu. W latach dwudziestych na popularności zyskiwał pogląd, że Ameryka była bogatsza od innych krajów, *ponieważ* amerykańscy pracodawcy wspaniałomyślnie płacili wyższe wynagrodzenia, zapewniając pracownikom niezbędną siłę nabywczą na zakup produktów przemysłowych. W rzeczywistości wyższe płace są *konsekwencją* większej wydajności i inwestycji kapitałowych, toteż teoria głosząca, że wysokie płace są *przyczyną* dużej wydajności i skutkują wysokim poziomem życia, stawiała sprawę na głowie. Płynął z niej oczywiście wniosek, że aby zapobiec recesji należy utrzymać, a nawet podwyższyć płace. Hoover stał się zwolennikiem tej teorii w czasie konferencji na temat bezrobocia w 1921 roku. Pracodawcy z komisji przemysłowej chcieli wezwać do obniżenia płac, by zmniejszyć bezrobocie, jednak Hoover postarał się, żeby ich stanowisko zlekceważono³⁸. W połowie lat dwudziestych Hoover odtrąbił nadejście „nowej ekonomii” i skrytykował „starą ekonomię”, która kłóciła się z nowym systemem. W przemówieniu wygłoszonym 12 maja 1926 roku sekretarz Hoover głosił dobrą nowinę dotyczącą wprowadzenia wysokich płac, co za parę lat miało przynieść opłakane skutki:

jeszcze niedawno pracodawcy wydawało się, że w jego interesie jest wykorzystywanie bezrobocia i imigracji do obniżania płac bez względu na inne okoliczności. Możliwie najniższe płace za jak najdłuższy dzień pracy traktowano jako sposób na obniżenie kosztów pracy i osiągnięcie największego zysku. (...) Dziś mamy do dyspozycji nowe koncepcje. Zasadniczym warunkiem zwiększenia produkcji są wysokie płace i niskie ceny, ponieważ produkcja zależy od rozszerzania się (...) konsumpcji, która jest możliwa wyłącznie dzięki sile nabywczej wysokich płac realnych oraz wysokiemu poziomowi życia³⁹.

Hoover nie był jedyną osobą, która świętowała nadejście „nowej ekonomii”. Organizacja Przemysłu Narodowego (National Industrial Conference Board) informowała, że w okresie kryzysu lat 1920–1921 stawki płac spadły o 19 procent w skali roku, odtąd teoria wysokich płac zyskała uznanie. Coraz szersze kręgi aprobowały stanowisko, że obniżanie płac doprowadziłoby do zmniejszenia siły nabywczej ludności i przedłużenia kryzysu, a utrzymanie wysokich płac pozwoliłoby szybko wyjść z gospodarczej zapaści. W latach dwudziestych pogląd ten oraz teoria, według której wysokie płace przyczyniają się do zwiększenia dobrobytu, cieszyły się dużą popularnością wśród przemysłowców, ekonomistów i działaczy

³⁸ Zob. McMullen, *The President's Unemployment Conference of 1921 and its Results*, s. 17.

³⁹ Hoover, *Memoirs*, t. 2, s. 108.

robotniczych⁴⁰. Conference Board dodawała, że „ostatnio wiele się mówi o nadejściu nowej epoki, w której poważne kryzysy gospodarcze będą niemożliwe”. Profesor Leo Wolman uważał, że w latach dwudziestych dominowała teoria, według której „wysokie i stale rosnące płace są konieczne, by zapewnić ludziom pełną siłę nabywczą i utrzymać gospodarkę w dobrej kondycji”⁴¹.

W 1929 roku Komitet ds. Najnowszych Przemian Ekonomicznych Hoovera opublikował wielotomowy raport dotyczący gospodarki amerykańskiej, który był pokłosiem słynnej konferencji 1921 roku. Autorem podstawowych badań było jak zwykle Narodowe Biuro Badań Ekonomicznych. Komitet nie przewidywał wcale Wielkiego Kryzysu. Chwalił stabilizację cen w latach dwudziestych i podwyżki płac. Napawał się boomem, nie przeczuwając nadchodzącego załamania: „dzięki wzrostowi płac i względnie stałym cenom staliśmy się konsumentami tego, co produkujemy, w stopniu większym niż kiedykolwiek”. Według komitetu w początkach okresu powojennego reakcyjniści nawoływali do „likwidacji” warunków zatrudnienia do poziomu przedwojennego. Jednak wkrótce „liderzy myśli przemysłowej” zauważyli, że wysokie płace zapewniały utrzymanie siły nabywczej, która umożliwiały stały dobrobyt.

Zaczęli świadomie propagować zasadę wysokich płac i niskich kosztów jako metodę działania oświeconych przemysłowców. Od tej pory zasada ta stała się przedmiotem zainteresowania ekonomistów na całym świecie – jej zastosowanie na szeroką skalę ma niezwykle nowatorski charakter⁴².

Według komitetu owa zmiana w nastawieniu przemysłowców dokonała się w ciągu zaledwie kilku lat, głównie pod wpływem konferencji dotyczącej bezrobocia. Jesienią 1926 roku magnat stalowy Eugene Grace obwieszczał już nowe rozdzanie w „Saturday Evening Post”⁴³.

Wnioski komitetu ekonomicznego powołanego przez Hoovera były równie złowrogie. W raporcie komitetu można m.in. przeczytać, że „aby utrzymać dynamiczną równowagę” z lat dwudziestych, przywódcy muszą

⁴⁰ Jednym z tych przemysłowców był Charles M. Schwab, dyrektor Bethlehem Steel, ten sam, który wcześniej toczył ostry spór z Hooverem na temat ośmiogodzinnego dnia pracy. Na początku 1929 r. Schwab wyraził opinię, że utrzymanie prosperity jest równoznaczne z „płaceniem pracownikom jak najwyższych wynagrodzeń” („Commercial and Financial Chronicle”, nr 128, 5 stycznia 1929, s. 23).

⁴¹ National Industrial Conference Board, *Salary and Wage Policy in the Depression*, New York 1932, s. 3; Leo Wolman, *Wages in Relation to Economic Recovery*, Chicago 1931, s. 1.

⁴² Committee on Recent Economic Changes, *Recent Economic Changes in the United States*, New York 1929, t. 1, s. XI.

⁴³ Committee on Recent Economic Changes, *Recent Economic Changes in the United States*, New York 1928, t. 2; Henry Dennison, *Management*, s. 523.

być gotowi do działań, które zapewniałyby bardziej „rozważną kontrolę publiczną”. W istocie „prace badawcze i studia teoretyczne, systematyczna klasyfikacja wiedzy (...) mogą spowodować, że pełna kontrola nad systemem gospodarczym stanie się możliwa”. Aby zapewnić równowagę, „[musimy] wypracować technikę utrzymywania równowagi”, która powinna być zgodnym dziełem ekonomistów, statystyków”.

W taki oto sposób w przededniu Wielkiego Kryzysu prezydent Hoover wyrażał gotowość do zmierzenia się z oznakami burzy, które pojawiły się na gospodarczym horyzoncie⁴⁴. Ten „wielki inżynier” dysponował teraz potężną bronią i wskazówkami, które dawała mu „nowa ekonomia”. Wyzwolony z pęt przestarzałej doktryny *laissez-faire*, mógł się posłużyć w razie potrzeby mieczem „nauki”, by umożliwić rządowi okiełznanie cyklu koniunkturalnego. Jak się przekonamy, Hoover skwapliwie i z zaangażowaniem wykorzystał „nowoczesne” zasady polityki, czyli nowe „narzędzia”, które udostępnili mu „nowocześni” ekonomiści. W konsekwencji Ameryka pogrążyła się w największym kryzysie w swojej historii. Tymczasem przewrotność losu sprawiła, że krytycy wywodzący się z Partii Demokratycznej uznali pobjawisko, które zostawił po sobie Hoover w chwili składania urzędu, za wynik jego przywiązania do przestarzałych zasad *laissez-faire*.

⁴⁴ Innym zwiastunem Urzędu ds. Odbudowy Kraju (NRA) było to, że w latach dwudziestych Hoover wykorzystywał Departament Handlu, żeby pomagać organizacjom handlowym w opracowywaniu „kodeksów”, które akceptowała Federalna Komisja Handlu (Federal Trade Commission). Ich celem było osłabienie konkurencji ze względu na wyeliminowanie „nieuczciwych” praktyk w handlu.